

I godt selskap?

Statlig eierstyring i teori og praksis

Forord

Den norske staten eier flere store og mindre selskaper. Selskapene driver ulike former for forretnings- eller næringsvirksomhet, men mange av dem ivaretar også viktige samfunnsmessige oppgaver innen ulike sektorer. Flere tidligere forvaltningsorganer er blitt omstilt til selskaper de siste årene, og andre kan bli endret.

Departementene er ansvarlige for å utøve eierstyringen av selskapene og har en viktig rolle i omdanning fra forvaltningsorgan til selskap. I Norge har vi imidlertid flere ulike statlige selskapsformer: statsaksjeselskaper, statsforetak og selskaper som er organisert etter egen lov - særlovsselskaper. Statens ansvar som eier er i utgangspunktet noe forskjellig, avhengig av hvilken selskapsform som er valgt. Selskapsformen skal også avspeile i hvilken grad selskapets virksomhet skal ivareta viktige samfunnsmessige oppgaver eller om det i hovedsak skal drive forretning. Det er derfor viktig med mer kunnskap om likheter og forskjeller mellom selskapsformene og om mulige konsekvenser av valg av selskapsform.

Statskonsult har satt i gang flere prosjekter for å kunne øke kunnskapen om endringer av forvaltningsorganer til selskaper og om organiseringen og styringen av selskapene. Formålet med dette er å kunne bidra i utviklingen av forvaltningspolitikken og å bistå departementene med råd i forbindelse med eventuelle omstillinger av virksomheter.

Rapporten baserer seg på kartlegging og analyse av 19 heleide statlige selskaper og to selskaper der staten eier mer enn 50 %. Dette utgjør alle statsforetak og særlovsselskapene, unntatt fond, samt de fleste heleide statlige aksjeselskapene. Statskonsult skal benytte resultatene til sitt arbeid med utvikling av forvaltningen. Men vi håper at departementer, statlige selskaper og andre virksomheter kan ha nytte av rapporten i forbindelse med omstillinger og i utøvelsen av eierstyringen.

Prosjektgruppen har bestått av: Inger Johanne Sundby (prosjektleder), Thor Amlie (til 1. mai), Arne Fosseng (fra 1.mars) og Øystein Solheim Lien. Avdelingsdirektør Svein Eriksen har vært prosjektansvarlig. Prosjektgruppen har fått bistand fra advokat Gudmund Knudsen, BAHN, og fått nyttige kommentarer fra Inger-Johanne Sand, Institutt for offentlig rett, og Øyvind Grøndahl, LOS-senteret.

Oslo, november 1998

Jon Blaalid

Innhold

1	SAMMENDRAG	6
1.1	Bakgrunn og formål	6
1.2	Forskjeller mellom de ulike selskapsformene	6
1.3	Hovedfunn	7
1.4	Anbefalinger	10
2	INNLEDNING	12
2.1	Formål og hovedproblemstillinger	13
2.2	Metode	16
3	BESKRIVELSE AV DE TRE SELSKAPSFORMENE	17
3.1	Noen viktige forskjeller mellom statlige og private selskaper	17
3.2	Ulike former for organisering av statlig virksomhet	18
3.3	Forvaltningsbedrift	18
3.4	Statseide selskaper	19
3.4.1	Statsaksjeselskap	19
3.4.2	Statsforetak	20
3.4.3	Særlovselskap	22
3.4.4	Statseide selskaper med “§ 10 i vedtektene”	23
3.4.5	Deleide selskaper - ordinære aksjeselskaper	23
4	BEGRUNNELSER FOR ENDRING AV TILKNYTNINGSFORM OG VALG AV SELSKAPSFORM	24
4.1	Forvaltningspolitiske retningslinjer – veiledning for valg av tilknytnings- og selskapsform?	24
4.2	Faktorer som medvirker til behov for endring	24
4.3	Initiativtakere til endring	27
4.4	Begrunnelsene for valg av selskapsform	27
4.4.1	Begrunnelser for valg av aksjeselskapsformen	28
4.4.2	Begrunnelser for valg av statsforetaksformen	28
4.4.3	Begrunnelse for valg av særlovselskap	29
4.4.4	Er det samsvar mellom vektleggingen av sektor- og samfunnspolitiske mål og valg av selskapsform?	30
4.4.5	Er det noen sammenheng mellom valg av selskapsform og graden av forretningsmessig orientering?	33
4.4.6	Har konkurransesituasjonen ved etablering noen betydning for valg av	

	selskapsform?	34
	4.4.7 Oppsummerende vurdering	35
5	DET FORMELLE GRUNNLAGET FOR ORGANISERING OG STYRING AV SELSKAPENE	37
5.1	Frihetsgrader og virksomhetsområder	37
5.1.1	Grenser for og spesielle krav til selskapenes virksomhetsområde	37
5.1.2	Frihet til å opprette datterselskaper	39
5.2	Eiers styringsdialog med statsforetak og aksjeselskaper	42
5.3	Informasjonsflyt fra selskapene til Stortinget og eierdepartementene	42
5.4	Eiers styringsmuligheter gjennom styret	43
5.4.1	Styrets sammensetning og funksjonstid	43
5.4.2	Styrets ansvar	43
5.5	Eiers styring gjennom generalforsamling/foretaksmøte/ årsmøte	45
5.5.1	Innkalling til og representasjon på generalforsamling og foretaksmøte	45
5.6	Hvilken styringsinformasjon får eierdepartementet, og hvilke krav settes til oppfølging?	46
5.6.1	Hvilke krav stilles til eiers oppfølging ifølge nytt økonomireglement for staten?	47
5.7	Frihetsgrader og finansiering	48
5.8	Styring gjennom avkastnings- og utbyttepolitikk	49
5.9	Selskapenes kontrollorgan og deres oppgaver	50
5.10	Revisjon av selskapene og Riksrevisjonens rolle	50
5.11	Statsselskapene og spørsmålet om offentlighet	51
5.12	De ansattes medbestemmelse	52
5.12.1	Bedriftsforsamling, krav til sammensetningen og ansvar	52
5.12.2	Noen forskjeller i de ansattes rettigheter mellom særlovsselskapene NSB og Posten Norge og de andre selskapene	52
5.13	Oppsummerende vurdering	53
6	EIERSTYRINGEN I PRAKSIS	56
6.1	Hvordan praktiseres eierstyringen innenfor de rammer vedtektene og lover setter?	56
6.1.1	Hvilke muligheter har eier til å bruke selskapene som sektorpolitiske virkemidler?	56
6.1.2	Utøver eierdepartementene ulike grader av sektorpolitisk styring etter hvilken selskapsform selskapene tilhører?	58
6.2	Hvordan utnytter eierdepartementene og selskapene mulighetene til å endre vedtektene?	59
6.3	Hvordan utøves eierstyringen gjennom styret?	61
6.3.1	Oppnevning og sammensetning av styret	61
6.3.2	Styrets og ledelsens forståelse av sin rolle i et statlig eid selskap	62

6.4	Har bedriftsforsamlingen i statlige selskaper noen rolle?	63
6.5	Hvordan gjennomføres og utnyttes eierstyring gjennom generalforsamlingen, foretaksmøtet eller årsmøtet?	65
6.5.1	Ordinær generalforsamling, foretaksmøte eller årsmøte	65
6.5.2	Ekstraordinær generalforsamling, foretaksmøte eller årsmøte benyttes lite	66
6.5.3	Vurdering av kravene til rapportering i generalforsamlingen, foretaksmøte, årsmøte og departementenes oppfølging	68
6.6	Hvilken kontakt er det mellom eier, styret og ledelse utenom generalforsamlingen, foretaksmøtet og årsmøtet?	69
6.6.1	Eierdepartementene presiserer viktigheten av ryddige relasjoner og roller.	69
6.6.2	Noen praktiserer ordningen med faste uformelle møter	69
6.6.3	Hvem får informasjon gjennom styreprotokoller, og hvilke synspunkter har eierdepartementene på dette og kravet til offentlighet?	70
6.6.4	Synspunkter på bruken av tildelingsbrev og rapportering i forhold til disse	71
6.7	Kan utøvelsen av eierstyringen komme i konflikt med eierdepartementets andre roller?	71
6.7.1	Rollen som eier vs rollen som regulator	71
6.7.2	Rollen som eier vs. rollen som øverste forvaltningsmyndighet	72
6.7.3	Rollen som eier vs. rollen som “kjøper” av tjenester	72
6.8	Hvilken rolle har Stortinget i forhold til selskapene?	73
6.8.1	Behandling av meldinger og proposisjoner	73
6.8.2	Synspunkter på Stortingets rolle mht. fastsetting av avkastning og utbytte	73
6.9	Hvordan utøves eierstyringen av de statlige selskapene i Sverige?	74
6.10	Oppsummerende vurdering	75
7	HOVEDFUNN	77
7.1	De forvaltningspolitiske retningslinjene og valg av selskapsform	78
7.1.1	Sammenlikning av formene	78
7.1.2	Valg mellom formene	78
7.2	Selskapsformens betydning for eiers styringsmuligheter	79
7.3	Utøvelse av eierstyringen i praksis	80
8	VURDERINGER OG KONKLUSJONER	83
8.1	Selskapsformens betydning ved etablering	84
8.2	Selskapsform og forholdet til markedet	84
8.3	Selskapsform og mulige økonomiske krisesituasjoner	86
8.4	Selskapsformene og praktiseringen av eierstyringen	86
9	ANBEFALINGER	89
9.1	Rendyrke selskapsformene slik at valgene blir klarere	89
9.1.1	Behov for å klargjøre de forvaltningspolitiske retningslinjene	89
9.1.2	Behov for grundigere analyser før valget av selskapsform treffes	89
9.1.3	Behov for å vurdere nåværende selskapsform og revidere særlover og vedtekter	90

9.2 Forbedre eierstyringen og rammene for den	90
9.2.1 Behov for å vurdere paragrafer i lovene for statsforetak og statsaksjeselskap	90
9.2.2 Behov for styreinstrukser	91
9.3 Kunnskap om organisering og styring av selskaper	91

1 Sammendrag

1.1 Bakgrunn og formål

Flere statlige forvaltningsorganer er de senere årene blitt omorganisert til statlige selskaper. Disse har fått endret sin tilknytningsform slik at de ikke lenger er en del av staten, men egne juridiske personer. Det vurderes å gjøre de samme endringene med andre forvaltningsorganer.

I Norge har vi flere ulike statlige selskapsformer: *statsaksjeselskap*, *statsforetak* og – såkalte *særlovsselskaper*. I tillegg har staten større eller mindre eierandeler i vanlige aksjeselskaper. I utgangspunktet er selskapsformene noe forskjellige med hensyn til ansvarsforhold og i hvilken grad eier kan gripe inn i ledelse og drift av selskapene. Det varierer også i hvilken grad selskapene skal ivareta rene forretningsmessige oppgaver. Noen er tillagt samfunns- eller forvaltningsmessige oppgaver.

Prosjektet “Statlig eierstyring i teori og praksis” har kartlagt 19 selskaper innenfor de ulike statlige selskapsformene og to selskaper der staten er deleier. Fokus for kartleggingen har vært hvordan selskapsformene danner ulike formelle rammer for styring av selskapene og hvordan den statlige styringen fungerer i praksis. Formålet har vært å

- få mer kunnskap om likheter og forskjeller mellom styringen av de ulike selskapene og selskapsformene
- bidra til at valg av selskapsform og tilpasninger innenfor selskapsformen samsvarer med de mål og oppgaver selskapene skal nå og ivareta
- bidra til at utøvelsen av eierstyringen blir mest mulig hensiktsmessig

Rapporten tar ikke stilling til om staten skal eie forretningsvirksomhet eller ikke. Vi drøfter heller ikke overgangen fra heleie til deleie (privatisering).

Kartleggingen har hatt fokus på følgende områder:

- begrunnelsene for valg av selskapsform
- forskjeller og likhet i organisering
- hvordan ulike aktører (eierdepartementene, styreledere og daglige ledere) oppfatter utøvelsen av eierstyringen

De oppfatninger som kommer fram i rapporten om utøvelsen av eierstyringen baserer seg på aktørenes oppfatninger på et bestemt tidspunkt, og viser ikke endringer over tid.

1.2 Forskjeller mellom de ulike selskapsformene

I statsaksjeselskap, statsforetak og særlovsselskaper er staten eneaksjonær. I aksjeselskaper der staten er deleier, gjelder aksjeloven på samme måte som i private selskaper og staten er en vanlig aksjonær på lik linje med de private

eierne. For *statsaksjeselskapene* gjelder særbestemmelser i aksjeloven¹ som angår statens styring av selskapene. Styret velges av generalforsamlingen (statsråden) i motsetning til i andre aksjeselskaper av bedriftsforsamling, og generalforsamlingen kan overprøve styrets/bedriftsforsamlingens forslag til utbytte. Dessuten kan Kongen overprøve bedriftsforsamlingens vedtak om store investeringer, rasjonaliseringer og driftsomlegginger dersom vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier det. Aksjelovens bestemmelser om statsaksjeselskap gir staten større myndighet som generalforsamling, mens styrene og eventuelle bedriftsforsamlinger har tilsvarende mindre.

Statsforetakene skiller seg fra *statsaksjeselskapene* ved at staten har ansvar for statsforetakenes forpliktelser, dvs. at de ikke kan gå konkurs. Dette medfører blant annet begrensninger for låneopptak og at foretaket må oppløses dersom private eiere skal komme inn. Foretakets styre skal ikke treffe vedtak før saken skriftlig er forelagt departementet i “*saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter*”. Statsforetakene skal sende kopi av styreprotokollen til eierdepartement og Riksrevisjonen. Flere statsaksjeselskaper og særlovsselskaper har imidlertid bestemmelser i vedtektene (“§ 10”) som sikrer at “*alle saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning*” skal forelegges generalforsamlingen. Bestemmelsen sikrer at eier blir informert om og kan gripe inn overfor planlagte endringer som kan ha samfunnsmessig betydning. Styret skal også hvert år fremlegge for generalforsamlingen en plan for virksomheten med datterselskaper som omfatter slike forhold (“§ 10-planer”).

Særlovsselskapene utgjør ikke en egen selskapsform, men hvert selskap er organisert etter hver sin lov. Lovene har dels modell fra statsaksjeselskapene og dels fra statsforetakene, mens lovene for Norsk Tipping og Vinmonopolet avviker fra begge disse hovedformene. NSB BA og Posten Norge BA har modell fra statsaksjeselskapene og kan i prinsippet gå konkurs, mens SND er organisert etter statsforetaksformen.

1.3 Hovedfunn

Ifølge forvaltningspolitiske retningslinjer bør “*statlig engasjement i næringsvirksomhet uten at det foreligger spesielle sektorpolitiske hensyn, organiseres som aksjeselskap*”². Mens statsforetak anbefales “*dersom et statlig engasjement i forretningsmessig virksomhet også er et virkemiddel for å realisere sektorpolitiske mål*”. Videre heter det at antall underformer bør begrenses, og at statsforetaksloven må kunne ivareta de behov selskaper organisert etter særlover har. Markeds- og konkurransesituasjonen vil også være avgjørende for graden av forretningsorientering og dermed for valg av selskapsform. For eksempel kan valg av statsaksjeselskapsformen for virksomheter som har monopol gi uheldige konsekvenser for brukerne.

¹ §§ 18-3 – 18-5

² St. meld. nr. 35 (1991-92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*.

Vår kartlegging viser at det ikke er fullt samsvar mellom begrunnelsene for valg av selskapsform og anbefalingene gitt i de forvaltningspolitiske retningslinjene. Det har blitt flere særlovsselskaper. Selskaper som etter hvert er i sterk konkurranse, er statsforetak, mens selskap som er i en monopolsituasjon er aksjeselskap. Selskaper som er viktige for å realisere sektorpolitikken, som NSB BA og Posten BA, er blitt særlovsselskaper, men lovene er svært like statsaksjeselskapsformen.

Gjennomgangen viser at

- valg av selskapsform ikke synes å være systematisk basert på de forvaltningspolitiske retningslinjene, og til dels er situasjonsbestemt
- selskapsformen har mindre betydning for eiers mulighet for styring. Særegne regler og forhold knyttet til det enkelte selskap kan være viktigere for eiers *mulighet* for å gripe inn i selskapets disposisjoner enn hvilken form selskapet tilhører.
- utøvelsen av styring varierer i liten grad med selskapsform, men baseres i stor grad på formelle spilleregler mellom eier, styret og selskapets daglige ledelse. De mulighetene eieren har til å gripe inn gjennom ordinære eller ekstraordinære generalforsamlinger, foretaksmøte eller årsmøte, utnyttes lite.

I korthet kan det sies at: *Eierdepartementene er lite opptatt av sammenhengen mellom formalia og realia når det gjelder formell organisasjonsform, men mye opptatt av formalia når det gjelder praktiseringen av styringen.* Med dette mener vi at det på den ene siden legges lite vekt på de formelle kjennetegnene og egenskapene ved selskapsformene når det skal velges mellom dem. På den andre siden legges det stor vekt på å forholde seg korrekt og bruke de formelle kanalene når det gjelder utøvelsen av eierstyringen fra departementenes side.

En enkel konklusjon ville være at én selskapsform med muligheter for tilpasninger ville være tilstrekkelig for kunne organisere statlig engasjement i forretningsmessig virksomhet. Men denne konklusjonen tar ikke hensyn til

- situasjonen ved etableringen av selskapet
- utviklingen på markedet og framtidig konkurransesituasjon
- konsekvenser av mulige framtidige krisesituasjoner

At valget av selskapsform kan framstå som tilfeldig utfra virksomhetens mål, rolle og oppgaver og markedssituasjon, behøver ikke å bety at selskapsformen som sådan er unødvendige eller har utspilt sin rolle. Det kan være at den mest egnede selskapsformen ikke ble valgt eller at eier og selskap hadde behov for å prøve ut en selskapsform i en periode. Dessuten kan konkurransesituasjonen ha endret seg raskere enn forutsett. Andre forhold som kan ha bidratt til det bildet vi ser i dag, kan være at

- særlov for enkelte selskaper gjorde det politisk mulig å endre forvaltningsorganer til selskap
- statsforetaksformen understreket at selskapet ved etablering skulle ivareta sektorpolitiske mål eller i seg selv var et viktig sektorpolitisk virkemiddel
- statsaksjeselskapsformen signaliserte at det nye selskapet skulle ivareta viktige nasjonale interesser, men i hovedsak drive næringsvirksomhet i et marked som var eller kunne bli konkurranseutsatt

Selskapene skal, uansett form, drives etter forretningmessige prinsipper, men rammene for driften angir den strategiske rollen selskapet har som statlig eid selskap. En konklusjon er at eierdepartementene ikke har vurdert grundig nok virksomhetens sektor- og samfunnspolitiske betydning og konkurranse- og markedssituasjonen på virksomhetens område ved etablering.

Erfaringene både fra Norge og andre land er at det skjer en bevegelse fra å være organisert som forvaltningsorgan til å bli et selskap i full konkurranse med til dels svak politisk styring. Det kan være relevant å vurdere hvilke drivkrefter som medvirker til denne utviklingen og hvilken betydning en slik utvikling har for valget av selskapsform. Spørsmålet er om det kun er ytre drivkrefter i form av internasjonalisering, de- og reregulering og teknologisk utvikling som påvirker utviklingen, eller om også indre drivkrefter i selskapene fører til at selskapet blir mer forretningsorientert? Kartleggingen viste at det i stor grad var virksomhetene selv som tok initiativet til endring fra forvaltningsorgan til selskap, begrunnet i utviklingen på området og behovet for et større forretningsmessig handlingsrom. Om behovet for stadig å utvide handlingsrommet, øke selvstendigheten og bevege seg bort fra den politiske styringen fortsetter etter etableringen, kan vi ikke vise ut fra denne kartleggingen. Men en kan anta at ikke bare ytre forhold er bestemmende for utviklingen av selskapet.

Det er i forbindelse med mulige økonomiske kriser at selskapsformen blir satt på prøve. Dersom staten sikrer kreditorene til et statsaksjeselskap (eller et særlovselskap organisert som statsaksjeselskap) for å forhindre at viktige samfunnsmessige interesser vil bli skadelidende dersom selskapet går konkurs, har enten forskjellene mellom selskapsformene mistet sin betydning, eller selskapet *burde* vært organisert som et statsforetak. På den annen side kan man si at dersom staten sikrer kreditorene til et statsforetak, men deretter velger å oppløse selskapet, er det grunn til å tro at selskapet burde vært organisert som et statsaksjeselskap.

Vi har konstatert at det er liten forskjell og ikke noen systematisk variasjon etter selskapsform med hensyn til hvordan eierdepartementene styrer og griper inn i selskapenes disposisjoner. Derimot varierer kontaktmønsteret og formen på styring noe med særegne forhold rundt det enkelte selskap og hvilket departement som ivaretar eierstyringen.

Vi kan konkludere med at eierdepartementene er svært forsiktige med å instruere sine selskaper i generalforsamling, foretaks- eller årsmøte, og at styringen er tilsynelatende svært formell og følger formelle spilleregler. Selv i politisk kontroversielle saker har departementene vært tilbakeholdne med å innkalle til ekstraordinær generalforsamling/ foretaksmøte for eventuelt å instruere selskapene. Det kan være flere mulige årsaker til dette:

- Departementene har relativt liten erfaring fra å styre selskaper og er redde for at de skal overføre styringsformen for forvaltningsorganer til selskapene. De forholder seg derfor strengt til spillereglene for styring av selskaper.
- Departementene har relativt liten kompetanse på selskapenes forretningsområder, noe som er en årsak til at virksomheten er omdannet til

selskap. Det overordnede ansvaret for driften av selskapene er lagt til styrene, og departementene er tilbakeholdne for ikke å risikere å forkludre ansvarsforholdene.

- Det hersker en gjensidig tillit mellom styret og departementet. Det oppstår sjelden eller aldri konflikter fordi selskapets organer forholder seg til de politiske signalene, og en oppnår en gjensidig forståelse for selskapets behov og eventuelle endringer i rammebetingelser.
- Årsaken til å organisere forretningsdriften i et selskap kan være av konstitusjonell art og begrunnet med behovet for større avstand mellom statsråd og selskap. Departementet vil sikre at denne avstanden opprettholdes.

1.4 Anbefalinger

Statskonsult mener at det på grunnlag av funnene kan gis følgende anbefalinger:

De forvaltningspolitiske retningslinjene for valg mellom de statlige selskapsformene bør klargjøres og presiseres. Kriteriene for og konsekvensene av å velge den ene eller andre selskapsformen bør komme klarere fram. Statsforetaksformen bør velges i de tilfeller der virksomheter ivaretar eller er viktige sektorpolitiske virkemidler, og der staten om nødvendig vil gå inn og dekke kreditorenes krav. Statsaksjeselskapsformen bør velges når virksomheten i hovedsak skal drive forretning på et konkurranseutsatt marked. Selskaper organisert etter egen lov bør unngås.

Eierdepartementet og virksomheten bør basere valget på en grundig analyse av

- virksomhetens sektor- og samfunnspolitiske betydning og muligheter for bruk av alternative sektorpolitiske styringsmidler til eierstyring
- konkurranse- og markedssituasjonen på virksomhetens område ved etablering og potensiell utvikling
- krav til forretningsmessig drift, lønnsomhet og anvendelsen av eventuelt overskudd

Nåværende selskapsform og eventuell revisjon av særlover og vedtekter bør vurderes. Dette gjelder spesielt om

- Statskog bør være et statsforetak når selskapet ved siden av de forretningsmessige oppgavene også er tillagt myndighetsutøvelse og har omfattende forvaltningsoppgaver
- organiseringen av de gamle særlovsselskapene, AS Vinmonopolet og Norsk Tipping AS, bør revideres og bli statsforetak. Særlovene for disse selskapene bør gjennomgås, og for Norsk Tipping vil det være spesielt viktig å få endret reglene om ansettelse av direktør, om bruk av Riksrevisjonen som revisor og reglene for regnskapsordningen.

På lengre sikt bør det vurderes om

- Posten Norge BA og NSB BA bør være særlovsselskaper. Disse selskapene ivaretar så viktige sektor- og samfunnspolitiske oppgaver at de burde vært

statsforetak, men dette vil også avhenge av hvilken konkurranse det kan bli på det postale området og mht. jernbanedrift.

- Medinnova fortsatt skal være statsforetak som er sikret fra å gå konkurs
- Statkraft, som er i sterk konkurranse, fortsatt skal være statsforetak, spesielt når industrikontraktene etter hvert skal reforhandles
- Norsk eiendomsinformasjon fortsatt skal ha monopol på elektronisk salg av eiendomsinformasjon og om selskapet ut fra dette bør være et statsforetak. Alternativet er at det åpnes opp for konkurranse eller at formidling av denne type informasjon er en rettighet for brukerne som bør formidles gratis.

For å forbedre eierstyringen bør det vurderes om styreprotokoller fra statsforetak bør sendes til eierdepartementet. Ved at eierdepartementene gjøres kjent med saker som angår den forretningsmessige driften av selskapene, kan ansvarsforholdene bli uklare. Det hersker også en viss usikkerhet om styreprotokollen er offentlig eller ikke når den kommer til departementet.

Det er også stilt spørsmål om hensikten ved å ha bedriftsforsamling i statlig eide selskaper.

Det er relativt få eksempler på at selskapene har styreinstruks. Vi vil anbefale at slike instruks utarbeides. Styreinstruksen konkretiserer det ansvaret som styret har ifølge lovene og i vedtektene, samt klargjør hvilke oppgaver styret har og hvilke spilleregler styret bør følge. Styreinstruksen vil være spesielt nyttig for nye styremedlemmer.

Kunnskapen om organisering og styring av selskaper blant departementene bør styrkes. Statskonsult vil derfor anbefale at det etableres et eierforum der departementene kan utveksle erfaringer og gi råd om hvordan eierstyringen mest hensiktsmessig kan praktiseres. Et mål kan være å utarbeide en håndbok for eierstyring av statlige selskaper.

2 Innledning

Flere virksomheter som tidligere var i en monopolsituasjon og en del av staten som juridisk person, har fått endret sin tilknytningsform og blitt omdannet til selskaper. Det som i hovedsak kjennetegner disse virksomhetene er at tjenestene som ytes blir utsatt for markedskonkurranse. Noen av endringene er resultater av tilpasning til internasjonale liberaliserende avtaler og til nye teknologiske muligheter. Utviklingen har i Norge likevel ikke gått så langt som i en del andre land. Men i løpet av de siste årene er mange forvaltningsorganer blitt endret til statlige selskaper, som er egne rettssubjekter adskilt fra staten.

Slike endringer av tilknytningsformen markerer på den ene siden at staten ønsker å styre virksomheter med forretningsmessig karakter på en annen måte enn gjennom direkte etatsstyring og hierarkisk kontroll. Samtidig har denne type virksomheter behov for større handlefrihet og fleksibilitet i beslutningsprosesser enn det forvaltningsorganformene gir rom for.

Departementer og virksomheter legger ned betydelig arbeid i å vurdere både behovet for og konsekvenser av å endre tilknytningsformen og i å velge den selskapsform som egner seg best. Vurderingene, og særlig spørsmålet om hvilken av selskapsformene som skal velges, er ikke lett. For i Norge, i motsetning til mange andre land, har vi fått mange ulike selskapsformer: statsaksjeselskap, statsforetak og selskaper som er organisert etter hver sin lov - såkalte særlovsselskaper. Det er nærliggende å stille spørsmål om hvor forskjellige disse selskapsformene er, og hvilken selskapsform som er mest egnet når en statlig virksomhet skal organiseres som selskap.

I Stortingsmelding nr 40 (1997-98)³ sies det: *“De ulike statsselskapsmodellene er noe forskjellige med hensyn til ansvarsforhold og i hvilken grad eier kan gripe inn i ledelse og drift av selskapene. Selskapene skal i ulik grad ivareta forretningsmessige oppgaver eller samfunns- eller forvaltningsmessige oppgaver. Det er glidende overganger (vår understreking) mellom hvilke oppgaver de ulike selskapene skal ivareta”*.

Statskonsult har for tiden flere prosjekter som kartlegger og analyserer ulike sider ved endring av tilknytningsform og statlig eierskap. I denne rapporten presenteres resultatene fra prosjektet “Statlig eierstyring i teori og praksis” som bygger på kartlegging og analyse av 21 statlige selskaper. Hovedspørsmålene som stilles er for det første om det er noen vesentlige forskjeller mellom de ulike statsselskapsformene når det gjelder de formelle sidene. For det andre stilles det tilsvarende spørsmål om hvordan eierstyringen foregår i praksis. Er de “glidende overgangene” mellom oppgavene så dominerende at styringen i realiteten ville bli den samme uansett hvilken selskapsform som ble valgt? Er det eventuelt andre forhold som er mer bestemmende enn selskapsform for hvordan styringen utøves?

³ “Eierskap i næringslivet”

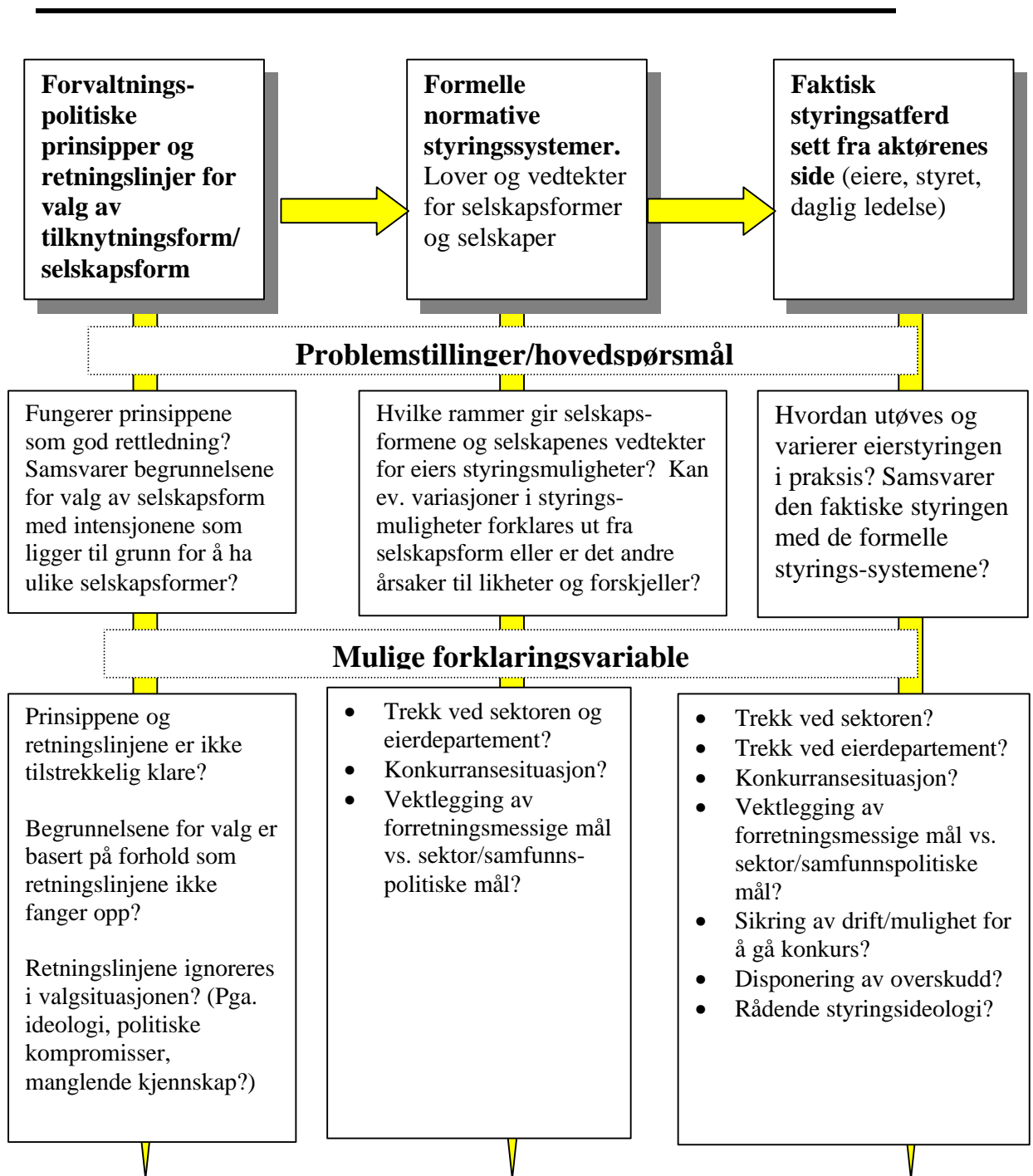
2.1 Formål og hovedproblemstillinger

Hovedformålet med prosjektet har vært å

- få mer kunnskap om likheter og forskjeller mellom de ulike selskapene og selskapsformene
- bidra til at valg av selskapsform og tilpasninger innenfor selskapsformen samsvarer med de mål og oppgaver selskapet skal nå og ivareta
- bidra til at utøvelsen av eierstyringen blir mest mulig hensiktsmessig

Rapporten tar ikke stilling til om staten skal eie forretningsvirksomhet eller ikke. Vi drøfter heller ikke overgangen fra heleie til deleie (privatisering). Utgangspunktet for prosjektet er at staten eier en rekke forskjellige selskaper, og fokus har vært på hvor ulike de forskjellige selskapsformene er og på hvordan eierskapet utøves. Kartleggingen har vært konsentrert rundt hvordan ulike aktører (eierdepartementene, styreledere og daglige ledere) oppfatter at eierstyringen utøves. Disse oppfatningene gir et bilde av hvordan eierstyringen foregår på et bestemt tidspunkt. Om og hvordan utøvelsen av eierstyringen eventuelt har endret seg over tid har ikke vært noe hovedtema i denne rapporten, og overlates til forskere.

Som et grunnlag for kartleggingen og analysen har vi utviklet en modell som er presentert nedenfor. Denne benyttes også når hovedfunnene fra kartleggingen og resultatene av analysen presenteres i kap.7.



Utgangspunktet for kartleggingen og analysen er de forvaltningspolitiske prinsippene og retningslinjene for valg av tilknytningsform for ulike statlige virksomheter. Disse gir også visse anvisninger for å velge en av de to hovedformene for selskaper, statsaksjeselskap eller statsforetak. I tillegg er det flere selskaper som er organisert etter egen lov, de såkalte særlovsselskapene. Spørsmålene som stilles er:

- Hva er begrunnelsene for endring av tilknytningsform og valget av selskapsform?
- Er det samsvar mellom valg av selskapsform, begrunnelsene for dette og selskapenes mål, kjernevirksomhet og konkurransesituasjon?

-
- Fungerer og følges de forvaltningpolitiske prinsippene for valget av selskapsform?

Lovene for selskapsformen og selskapenes vedtekter utgjør grunnlaget for hvordan selskapene skal organiseres og styres etter formelle normative styringsprinsipper. Vi beskriver de grunnleggende likhetene og forskjellene mellom selskapene innen de ”tre hovedformene” - statsaksjeselskap, statsforetak og særlovsselskapene med hensyn til de formelle kravene som stilles i lover og vedtekter til organisering, eiers muligheter for styring og andre reguleringer av relasjonen mellom eier og selskap. Spørsmålet som stilles er:

- Er det noen klare forskjeller mellom selskapene og de selskapsformene de tilhører mht. de formelle rammene for organisering og kravene til hvordan eierstyringen skal utøves, slik de er gitt i lover og vedtekter?

Selskapsformene og selskapenes vedtekter gir noen forskjellige muligheter for å utøve eierstyringen i praksis. Spørsmålene som stilles er:

- Hvordan utøves eierstyringen i praksis sett fra de ulike aktørenes (eier, styret, daglig ledelse) side?
- Er det noen sammenheng mellom hvordan den faktiske eierstyringen oppfattes utøvd og hvilken selskapsform de ulike selskapene tilhører?
- Utnyttes mulighetene for styring som gis i de formelle styringssystemene?

I rapporten vil vi i hovedsak søke å besvare problemstillingene ovenfor i form av beskrivelser og dokumentasjon fra skriftlige kilder og intervjuer. Denne dokumentasjonen antar vi vil være til nytte når departementer og virksomheter skal omdanne forvaltningsorganer til selskaper. I tillegg vil resultatene benyttes til å gi anbefalinger om endring eller presisering av de forvaltningpolitiske retningslinjene og av de formelle styringssystemene, samt mer generelle råd og veiledning om hvordan styringen kan utøves i praksis.

Når det gjelder forklaringer av funn vi har gjort og de resultater vi har kommet fram til i analysen, må vi begrense oss til å peke på noen mulige forklaringsvariabler og vurdere om disse har hatt noen innvirkning på utformingen og valget av de formelle styringssystemene for selskapene og hvordan den faktiske eierstyringen er. Her ligger det også oppgaver av forskningsmessig art.

2.2 Metode

Følgende særlovsselskaper, statsforetak og statsaksjeselskaper ble valgt ut:

- Særlovsselskaper: AS Vinmonopolet, NSB BA, Posten Norge BA, Postbanken BA, SND, Norsk Tipping AS
- Alle statsforetakene: Statnett, Statkraft, Statskog, Statens kantiner, SIVA og Medinnova
- Heleide statsaksjeselskaper: Arcus, NRK, Statoil, Statkorn, Telenor, Norsk Eiendomsinformasjon og Veterinærmedisinsk oppdragssenter (VESO)
- Deleide selskaper, med staten som majoritetseier: Raufoss (50,3 %) og Norsk Hydro (51%)

Begrunnelsen for utvalget har vært å få med selskaper som representerer ulike typer virksomhet og forskjellige eierdepartementer. De deleide selskapene behandles ikke like inngående som de øvrige, men er tatt med i rapporten for å skape et sammenlikningsgrunnlag. Dersom en fant at eierstyringen ble praktisert svært ulikt overfor selskaper innen samme selskapsform, kunne forklaringene enten være særtrekk ved selskapets virksomhet eller ved departementets måte å utøve eierstyringen på.

Prosjektet er gjennomført i fire faser:

1. Gjennomgang og analyse av skriftlige dokumenter som
 - generelle lover for selskapene og særskilte lover for enkelte selskap
 - stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner og komiteinnstillinger
 - vedtekter for hvert enkelt selskap, eventuelle instruksjoner og andre retningslinjer
 - årsmeldinger og diverse annet materiale som hovedoppgaver, artikler og foredrag (se litteraturliste).
2. Intervjuer av representanter fra eierdepartementene (vedlegg 1 gir en oversikt over selskapene fordelt på departementer).
3. Intervjuer av et utvalg styreledere og direktører.
4. Analyse av det skriftlige materialet og informasjon gitt i intervjuene.

I tillegg har det vært gjennomført møter med departementer, Riksrevisjonsverket og Riksdagens revisorer i Sverige. Dessuten er diverse svenske og danske utredninger om eierstyring, gjennomgått. I rapporten skiller det mellom på den ene siden de formelle krav til hvordan selskapet skal organiseres og hvordan eierstyringen skal utøves ifølge lover, vedtekter og retningslinjer og på den andre siden hvordan eierstyringen utøves i praksis. Informasjonsgrunnlaget for hvordan eierstyringen foregår i praksis er innhentet gjennom intervjuene og baserer seg derfor på informantenes oppfatninger. Det fører til at vi i rapporten får frem hvordan styringen *oppfattes* utøvd fra eierdepartementenes og selskapenes side. Selv om det er lagt vekt på å få fram konkrete beskrivelser av hvordan departementene utøver eierstyringen, kan det være ulike oppfatninger av hendelsesforløpene. Men det er i ytterst få tilfeller intervjupersonene fra departementet og selskapet har ulike oppfatninger om eller versjoner av samme sak.

Formålet med prosjektet er å få sammenlignet selskapsformer og selskaper ut fra en rekke kriterier, ikke å presentere kartleggingen og analysen av det enkelte selskap. Vi vil derfor ikke referere til uttalelser fra intervjuene som kan knyttes til det enkelte selskap. I den grad spesielle aspekter ved selskapene trekkes fram, er dette hentet fra skriftlig og offentlig materiale.

3 Beskrivelse av de tre selskapsformene

3.1 Noen viktige forskjeller mellom statlige og private selskaper

I dette kapitlet beskrives de tre statlige selskapsformene som er temaet for kartleggingen og analysen. For å få fram hva som kjennetegner de statlige selskapene, hvilke rammer for styring som er knyttet til disse og hva som gjør de forskjellige fra andre statlige organer, har vi nedenfor kort beskrevet ulike former for organisering av statlig virksomhet og gitt en kort beskrivelse av forvaltningsbedriftsformen. I tillegg er det viktig å være klar over noen hovedforskjeller mellom eierstyringen av et statlig eid selskap og et privat eid selskap.

Organiseringen av selskapene og reguleringen av ansvaret mellom eier, styret og daglig ledelse er grovt sett den samme for statlige og private selskaper. Det er imidlertid noen viktige forskjeller mellom private og statlige selskaper og mellom de ulike statlige selskapsformene, som gjelder hvilke styringsinstrumenter som kan benyttes av eier og styre, samt noen forskjeller i styrets ansvar som følger av dette. De viktigste forskjellene er knyttet til finansieringen av selskapet, beslutninger rundt avkastning og utbytte, utnevningen av styret og at Kongen i statsråd kan overprøve beslutninger av stor samfunnsmessig betydning. Det siste er imidlertid ikke prøvd i praksis.

Eiere av et privat selskap kan skaffe kapital i markedet og har større frihet til utnytte den verdien selskapet representerer til aksjeutvidelser, fusjonering med andre selskaper, utskillelse og salg av deler av selskapet, låneopptak, utnyttelse av pengemarkedet osv. Et statlig selskap og det departement som står som eier av dette, har mer begrensede muligheter for å skaffe kapital og utnytte verdiene i selskapet. Større kapitalutvidelser og andre større endringer i form av salg, oppkjøp eller fusjonering må besluttes av Stortinget. Beslutningsmyndigheten og også ansvaret til eierdepartementet og selskapets styre blir annerledes enn myndigheten og ansvaret for eiere og styret i et privat selskap.

Når det gjelder beslutninger om utbytte er generalforsamlingen i statlige selskaper ikke bundet av styrets forslag til utbytte. Stortinget kan også vedta en annen utdeling av utbytte. I private selskaper vil det være styret som fastsetter utbyttet.

Totalt sett kan en si at en del av den myndighet og ansvar som er tillagt styrer i private selskaper er lagt til generalforsamlingen, eierdepartementet og i en viss grad til Stortinget. På den annen side gir dette styret noe mindre handlingsrom.

3.2 Ulike former for organisering av statlig virksomhet

En rekke statlige virksomheter har de senere årene endret sin tilknytningsform.⁴ Begrepet tilknytningsform er av formell, rettslig art, og betegner relasjonene mellom de sentrale statsmaktene (regjering, departement, Stortinget) og en virksomhet.⁵

Tilknytningsformen legger således blant annet rammene for statsmyndighetenes styringsmuligheter og de statlige virksomhetenes handlefrihet.

Begrepsmessig er det vanlig å operere med tre hovedtilknytningsformer, som hver har sine underformer:

Forvaltningsorgan

- ordinært forvaltningsorgan
- forvaltningsbedrift
- forvaltningsorgan med særskilte fullmakter

Statseid selskap

- (heleid) statsaksjeselskap
- deleid (ordinært) aksjeselskap
- statsforetak
- særlovsselskaper

Stiftelser

- egentlige stiftelser og stiftelsesliknende organer

Denne rapporten omhandler kun styringen av **statsselskapene**. Det vil si der hvor staten styrer gjennom sin eierposisjon i *heleide* selskaper. Statens styring av deleide selskaper er kort omtalt i rapporten, og er tatt med for å kunne sammenligne eierstyringen av statsaksjeselskaper (som er heleide) og de deleide som er vanlige aksjeselskaper på lik linje med private aksjeselskaper.

3.3 Forvaltningsbedrift

På grunn av at forvaltningsbedriftene også driver forretningsmessig virksomhet eller virksomhet i området mellom forretning og forvaltning, gis en kort omtale av hva som kjennetegner forvaltningsbedriftene. Forvaltningsbedriftene er en del av staten som juridisk person, og deres virksomhet er i prinsippet i sin helhet underlagt statsrådets politiske og konstitusjonelle ansvar. Styringen av forvaltningsbedriftene inkluderes derfor ikke i begrepet statlig eierstyring. Forvaltningsbedriftene inngår i statsbudsjettet. Det er Stortinget som fastsetter forvaltningsbedriftenes budsjetter og fullmakter. Stortinget utøver på denne måten overordnet styring av forvaltningsbedriftene. Forvaltningsbedriftene skiller seg fra de ordinære statlige forvaltningsorganene ved at det er gjort

⁴ Jf. Rapport 1998:18, "Fakta, former og fristilling" Statskonsult 1998.

⁵ "En bedre organisert stat" NOU: 1989:5.

unntak for sentrale deler av regelverket i bevilgningsreglementet. De sentrale kjennetegnene er nettobudsjettering av driftsutgiftene (uten spesifikasjoner av poster på inntekts- og utgiftssiden) og aktivering av investeringene, det vil si at de rentebelastes og nedbetales over driftsbudsjettet.

Postverket, Televerket og NSB var tidligere organisert som forvaltningsbedrifter. I dag er det sju forvaltningsbedrifter: Statsbygg, Luftfartsverket, Kartverket, Statens kornforretning, GIEK (Garantiinstituttet for eksportkreditt), Rikshospitalets apotek og Radiumhospitalets apotek.

3.4 Statseide selskaper

Statseide selskaper brukes der staten har interesser knyttet til selskapets eksistens, virkeområde og økonomiske avkastning, samt for en del selskapers vedkommende også knyttet til virkemiddeldisponering som del av sektorpolitikken på vedkommende område.

De sentrale trekkene ved statseide selskaper er:

- Et selvstendig rettssubjekt, med egne styringsorganer og ansvar for egen økonomi.
- Et eierforhold mellom statsmyndighetene og selskaper som staten eier. Statsmyndighetene styrer fra eierposisjon (generalforsamling/foretaksmøte/årsmøte) overfor selskapenes øvrige organer.
- Selskapene finansierer sin virksomhet ved å skaffe sine inntekter i markedet og ved statlige bevilgninger som en form for kompensasjon for samfunnspålagte oppgaver (unntaksvis i form av avgifter). Selskapene finansieres også ved egenkapitalinnskudd, f.eks. aksjeinnskudd fra staten og ved fremmedkapital, dvs. lån fra staten eller private kilder.
- Revisor velges av det høyeste selskapsorganet. Riksrevisjonens myndighet er begrenset til å føre kontroll med at vedkommende statsråd utøver sin eierfunksjon på en korrekt og betryggende måte, og å kontrollere at eventuelle bevilgninger brukes i samsvar med Stortingets forutsetninger.
- Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder ikke, unntatt for oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse dersom selskapet utfører slike.⁶
- De ansatte er ikke statstjenestemenn, og omfattes normalt ikke av de statlig inngåtte tariffavtalene. (Unntaket er NSB BA og Posten BA som har inngått avtale om at de er omfattet av Statens hovedtariffavtale, men de ansatte er likevel ikke statstjenestemenn).

3.4.1 Statsaksjeselskap

Statsaksjeselskapene er aksjeselskaper hvor staten eier alle aksjene. Selskapene er egne rettssubjekter og skilt ut fra statsforvaltningen. Selskapene disponerer sine inntekter uavhengig av bevilgningsvedtak i Stortinget og har myndighet til å ta opp lån for å finansiere driften. Ansvarlig statsråd er generalforsamling.

⁶Se også St.meld. nr. 32. (1997-98) "Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen" kap. 5.2, der offentlighetsloven og offentlige selskaper drøftes. .

-
- Statens ansvar for selskapets gjeld er begrenset, og selskapet kan derfor gå konkurs.
 - De ordinære selskapsrettslige reglene i aksjeloven gjelder også for statsaksjeselskapene. Særbestemmelser med bakgrunn i konstitusjonelle forhold er gitt (§ 18-3 – 18-5)⁷:
 - Kongen i statsråd kan overprøve bedriftsforsamlingens vedtak vedrørende a) *investeringer* av betydelig omfang i forhold til selskapets ressurser eller b) *rasjonaliseringer* eller omlegging av driften som vil medføre større endringer eller omdisponeringer av arbeidstyrken, dersom vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier det.
 - Ekstraordinær generalforsamling kan innkalles av det aktuelle departementet på kort varsel.
 - Styret velges av generalforsamlingen (ikke som normalt av bedriftsforsamlingen). Generalforsamlingen er heller ikke bundet av styrets eller bedriftsforsamlingens forslag til utbytte.
 - Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av eierinteressene og har rett til å kreve de opplysninger den finner å ha behov for fra administrerende direktør, fra styret og fra revisor.

I følge de forvaltningspolitiske retningslinjene bør “*statlig engasjement i næringsvirksomhet uten at det foreligger spesielle sektorpolitiske hensyn, organiseres som aksjeselskap*”⁸. Regjeringen sier videre samme sted at “statsaksjeselskapet bare bør benyttes i slik virksomhet”⁹. Statens styring som eier av disse selskapene skjer på et overordnet nivå, og vanligvis knyttet til selskapets virkefelt, økonomisk avkastning og utbytte, og valg av selskapets styrende organer.

3.4.2 Statsforetak

Statsforetaksmodellen har grunnlag i lov om statsforetak av 30.8.1991. Statsforetak ligger nær opp til statsaksjeselskapene når det gjelder eierstyring. Det som skiller statsforetak fra et statsaksjeselskap er særlig følgende:

- Statsforetaksformen forutsetter at staten eier hele foretaket. Dersom andre skal trekkes inn på eiersiden, må foretaket oppløses, og et nytt selskap etableres. Dette representerer en større barriere mot del- eller helprivatisering.
- Statsforetaksformen er særlig utformet med tanke på virksomheter som er et ledd i en overordnet samfunnsmessig målsetting, hvor staten i praksis vanskelig kan fri seg fra ansvaret for virksomheten, og hvor en realisering av selskapets aktiva for å skaffe kreditorene dekning derfor synes uheldig.

⁷ Henvisningene ref. til lov av 4. juni 1976 nr. 59. Ny aksjelovgivning (lov av 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven) og lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven)) vil fra 1.1.1999 erstatte aksjeloven av 1976. (Ot. prp. nr. 23 (1996–97))

⁸ St. meld. nr. 35 (1991–92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*.

⁹ Ibid.

-
- Et statsforetak kan derfor ikke slås konkurs. I stedet er staten pålagt en plikt til å bidra med midler i foretaket dersom det er nødvendig for at kreditorene skal få dekning.
 - Det er satt begrensninger i statsforetakenes adgang til å ta opp lån
 - Statsforetaket skal sende styreprotokoll til eier og Riksrevisjonen.

Statsforetak kan i henhold til de forvaltningspolitiske retningslinjene brukes “dersom et statlig engasjement i forretningsmessig virksomhet også er et virkemiddel for å realisere sektorpolitiske mål”¹⁰.

Statsforetak er egne rettssubjekter, og foretakenes formue og inntekter er ikke en del av statskassen. Et statsforetak er rettslig og økonomisk skilt fra staten, og er dermed heller ikke undergitt Stortingets bevilgningsmyndighet.

Staten garanterer dekning for statsforetakets kreditorer og et statsforetak kan derfor ikke gå konkurs. Etter statsforetaksloven § 5 gjelder det begrensninger i statsforetakenes adgang til å ta opp lån.

Statsforetak skal ledes av et styre og en administrerende direktør. Staten er eieier av statsforetakene, og departementet utøver den øverste myndighet i foretaket gjennom foretaksmøtet. I tillegg skal administrerende direktør, styrets leder og selskapets revisor være til stede på foretaksmøtet. Det er lagt vekt på at departementet ikke kan utøve eiermyndighet på annen måte enn gjennom foretaksmøtet.

Reglene om foretakets ledelse er utformet i den hensikt å ha tilnærmet samme grad av forretningsmessig handlefrihet som ledelsen i et aksjeselskap har, jf. NOU 1991: 8 *Lov om statsforetak*. Statsforetakenes rolle som redskap for å nå sektorpolitiske målsettinger og statens ansvar overfor foretakets kreditorer har imidlertid gjort at styringsmodellen er modifisert på enkelte punkter i forhold til aksjeloven.

Foretaksmøtet kan treffe vedtak og gi retningslinjer og instruksjoner om alle saker som vedrører foretaket. Styringsreglene er videre utformet slik at de gir ansvarlig departement herredømme over styrets sammensetning. Det er kun departementet som har stemmerett i foretaksmøtet og som dermed kontrollerer de vedtak som treffes. Foretakets styre, administrerende direktør og revisor har bare talerett.

Statsforetaksloven (§ 23) angir sakstyper der foretakets styre ikke skal treffe vedtak før saken skriftlig er forelagt departementet. Dette gjelder “*saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter*”. Loven sier også at det i vedtektene kan fastsettes nærmere regler om hvilke saker som skal forelegges departementet. På denne måten sikres det at viktige sektorpolitiske spørsmål blir fremlagt for departementet. Et eksempel er § 9 i vedtektene til Statkraft som gjelder

¹⁰ Ibid.

informasjonsplikt for foretaket overfor departementet mht. industrikontrakter og avtaler om foregrepne hjemfall som er inngått ved politiske vedtak.¹¹

Foretaksmøtet er selskapets høyeste organ, og svarer langt på vei til generalforsamlingen i et aksjeselskap. Bare departementet har stemmerett i foretaksmøtet, og det er dermed i praksis statsråden som avgjør hvilke vedtak som skal fattes. Departementet kan ikke utøve statens myndighet som eier på annen måte enn gjennom foretaksmøtet.

Reglene om de ansattes representasjonsrett i foretakets styrende organer er utformet etter mønster av reglene for aksjeselskaper. Ved omdanning av en forvaltningsbedrift til statsforetak eller statsaksjeselskap vil den enkelte arbeidstakers ansettelsesforhold løpe videre uten avbrudd, men nå med statsforetaket eller statsaksjeselskapet som arbeidsgiver. Rettighetene til de ansatte i både statsforetak og statsaksjeselskap reguleres av arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven og av andre avtaler på vedkommende tariffområde.

3.4.3 Særlovsselskap

Flere statlige virksomheter, der verken aksjeselskapsloven 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. Selskapsformen oppsto første gang ved opprettelsen av AS Vinmonopolet¹² for å ivareta særskilte sosialpolitiske mål for alkoholomsetningen. Lovene tar utgangspunkt i statens og den enkelte virksomhetens behov. Posten Norge BA, NSB BA, Postbanken BA, Norsk Tipping og SND er eksempler på dette.

Særlovsselskapene er egne rettssubjekter som rettslig og økonomisk er skilt fra staten. De organisatoriske rammene for selskapene fremgår av de respektive særlover. For enkelte av særlovsselskapene vil organisering og ansvarsforhold ligge tett opp til det som gjelder for statsaksjeselskapene. Dette gjelder blant annet Postbanken, Posten Norge og NSB som i stor grad er laget over samme lest. Andre særlovsselskaper, som SND, er organisert etter en lov basert på statsforetaksmodellen. Lovene for Norsk Tipping AS og AS Vinmonopolet har flere bestemmelser som avviker sterkt fra både aksjeloven og statsforetaksloven.

¹¹ 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.

¹² AS betegnelsen i "AS Vinmonopolet" betyr *ikke* at selskapet drives etter aksjeloven. Se under punkt 4.4.3.

3.4.4 Statseide selskaper med “§ 10 i vedtektene”

Statsaksjeselskapene; NRK, Statkorn, Statoil og Telenor og særlovsselskapene NSB BA og Posten BA har såkalte § 10 i sine vedtekter. (§ 9 i NRKs vedtekter). Paragrafen går også under betegnelsen “Statoil-paragrafen” fordi den var først anvendt her.

I følge § 10 i vedtektene skal “*alle saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning.*”, forelegges generalforsamlingen. Bestemmelsen sikrer at eier blir informert om og kan gripe inn overfor planlagte endringer som kan ha samfunnsmessig betydning. Styret skal også hvert år fremlegge for generalforsamlingen en plan for virksomheten med datterselskaper som omfatter dette og som skal omhandle konsernets hovedvirksomhet kommende år, herunder større omorganiseringer, endringer, videreutvikling, forhold som kan endre den distriktpolitiske profilen etc.

3.4.5 Deleide selskaper - ordinære aksjeselskaper

Staten er deleier i et betydelig antall aksjeselskaper. Det finnes ingen komplett oversikt over alle de selskaper som staten har eierandeler i. Men i Riksrevisjonens dokument 3:4 for 1997-98 er det ført opp 22 aksjeselskaper der staten eier alle aksjene eller har majoritetseie, det vil si over 50 % av aksjene. Av disse er omkring 17 (noen skal selges) direkte eid av staten, de øvrige er aksjeselskap under andre virksomheter som forvaltningsbedrifter, statsforetak og statsaksjeselskap.

I de tilfeller der staten eier aksjer sammen med andre interessenter, gjelder de ordinære bestemmelsene i aksjeloven. Det vil si at tilleggsbestemmelsene § 18–3 til og med § 18–5, om heleide statlige aksjeselskaper, ikke kommer til anvendelse.

Statens styringsmulighet overfor deleide selskaper er i prinsippet den samme som den mulighet de private eierne har. Styringen skjer i generalforsamlingen og staten får i prinsippet den samme informasjon som andre aksjonærer. Selv om staten eier en stor del av selskapet, må den ta hensyn til andre eieres interesser. Det vil imidlertid være naturlig for selskapets styre å informere store eiere noe oftere enn hva som gjøres overfor de mindre aksjonærene.

4 Begrunnelser for endring av tilknytningsform og valg av selskapsform

4.1 Forvaltningspolitiske retningslinjer – veiledning for valg av tilknytnings- og selskapsform?

Det er interessant å få fram en oversikt over hva begrunnelsene for endring fra forvaltningsorgan til selskap har vært, og hvor bevisste og klare virksomhetene selv og departementene har vært med hensyn til valg av selskapsform. Ut fra dette prosjektets formål er det interessant å vurdere i hvilken grad departementene og virksomhetene har nok kunnskap og får tilfredsstillende veiledning når valget skal tas.

I St. meld. nr. 35 (1991-92) “Om statens forvaltnings- og personalpolitikk” er det et avsnitt om retningslinjer for valg av tilknytningsform. Det sies at “Forvaltningsorganformen og selskapsformen legger hver på sin måte et grunnlag for politisk styring tilpasset virksomhetens karakter. Begge former gir klare og oversiktlige ansvarsforhold og skaper grunnlag for både en hensiktsmessig differensiering i underformer og en hensiktsmessig tilpasning av fullmaktsfordeling og styringsformer i det enkelte tilfelle.” (vår understreking). Videre redegjøres det for når den ene eller andre selskapsformen bør benyttes. Statsforetak, når “et statlig engasjement i forretningsmessig virksomhet også er et virkemiddel for å realisere sektorpolitiske mål.” Statsaksjeselskap, når det er “statlig engasjement i næringsvirksomhet uten at det foreligger spesielle sektorpolitiske hensyn...” I stortingsmeldingen blir det også gitt uttrykk for at antall underformer bør begrenses, og at statsforetaksloven må kunne ivareta de behov selskaper organisert etter særlover har.

I denne rapporten stiller vi spesielt spørsmål om differensieringen mellom underformene av statlige selskaper er så klar en har valgt selskapsform ut fra kriteriene uttrykt i St.meld. nr. 35 (1991-98) og St.meld. nr.40 (1997-98), andre rasjonelle kriterier, eller om valget er tatt på et mer tilfeldig grunnlag departementene har gode nok retningslinjer for eventuelt arbeid med omstilling av forvaltningsorganer til selskaper

4.2 Faktorer som medvirker til behov for endring

Ut fra begrunnelser gitt i skriftlige dokumenter og gjennom intervjuer, får en et bilde av hvorfor tilknytningsformen ble endret og hvorfor den ene eller den andre selskapsformen ble valgt.

Når det gjelder endringen av tilknytningsformen, fra forvaltningsorgan (inkludert forvaltningsbedrift) til selskap, er det viktig å skille mellom årsaksforhold knyttet til

-
- endringer i omgivelsene til virksomheten, det vil si i markedssituasjonen, som kan være forårsaket av endring i internasjonalt regelverk, teknologisk utvikling og deregulering, som fører til flere konkurrenter på markedet
 - ønske om høyere effektivitet og produktivitet og bedre tjenester, og der en mener at en klarere forretningsmessig og markedsorientert drift kan medvirke til dette
 - behovet for mer fleksible beslutningsprosesser som gjør det lettere å raskt tilpasse seg markedets krav og være mindre bundet av budsjett-, økonomi- og personalreglement for staten
 - behovet for å få klarere deling av ansvar mellom eier (departement) og virksomhetens ledelse,
 - politisk hensiktsmessighet ved å overføre mer ansvar til virksomhetens egne organer for vedtak i enkeltsaker, slik at det politiske ansvaret oppfattes å bli mindre.

Når en ser på årsakene til omstillingen av virksomheten, bør en skille mellom

- hvorfor det var ønskelig å endre tilknytningsform *fra forvaltningsorgan/-bedrift* til selskap
- og årsaker til valg av en bestemt selskapsform (jf. punkt 4.4).

Årsakene til å endre tilknytningsform for virksomheten er ofte sammensatte. Utgangspunktet kan ha vært endringer i markedet- og konkurransesituasjonen til virksomheten slik at det ble nødvendig å bli mer forretningsorientert, noe som i sin tur kan ha medført behov for et langt friere handlingsrom enn det et forvaltningsorgan opererer innenfor.

I tabellen nedenfor har vi kategorisert selskapene ut fra ulike typer begrunnelser for endring av tilknytningsform som er gitt i skriftlig materiale, og til dels gjennom intervjuene. For flere av selskapene kan det være flere ulike begrunnelser. Vi viser en oversikt over begrunnelser for endringer av tilknytningsform på neste side.

Begrunnelsestype	Statsaksjeselskap	Statsforetak	Særlovsselskaper
Internasjonalisering – tilpasning til internasjonale avtaler og internasjonal konkurranse (GATT/WTO, EØS)	Arcus Statkorn Telenor		Posten Norge NSB ¹³
Teknologisk utvikling - nye muligheter for å selge nye tjenester/produkter på større markeder	Telenor NRK		Posten Norge
Forretningsorientering av hele eller deler av virksomheten, skille mellom statens kjerneområder, f.eks. utvikling/forvaltning og drifts- og forretningsoppgaver	VESO Norsk eiendomsinformasjon ¹⁴	Statens kantiner Statskog Statnett Statkraft	Posten Norge NSB BA
Behov/ønske om større fullmakter og autonomi for å oppnå fleksibilitet, omstillingsevne, effektivitet og klart resultatansvar	NRK	Statens kantiner	NSB Posten Norge, (Postbanken) Telenor
Behov/ønske om mindre politisk ansvar for vedtak i enkelt saker, delegering av myndighet for driften av virksomheten		Statens kantiner Statskog	SND
Endring som følge av endringer i selskaper på sektoren/virksomhetsområdet			Postbanken ¹⁵
Ikke endret selskapsform eller kun lovt teknisk endring*, f.eks. gått over til statsforetak fra "lov om statlige selskaper av 1965", kun endring av eierskapet ikke form.	Statoil	SIVA* Medinnova *	Norsk Tipping Vinmonopolet

Som man ser av matrisen over, er det flere begrunnelser for endring av tilknytningsformen for en del av selskapene. Det er en rekke endringer i virksomhetenes omgivelser, behov for bedre tilpasning til disse og krav til effektivitet. Dette gir til sammen argumenter for endring.

¹³ EU-direktiv om regnskapsmessig skille mellom kjøreveg og transportvirksomhet, men dette nødvendiggjorde ikke at transportdelen måtte omdannes til selskap.

¹⁴ Var opprinnelig et privateid *aksjeselskap*, men staten *kunne* valgt en annen selskapsform ved overtakelsen

¹⁵ Endring som følge av endring for Posten Norge.

Ser man på forholdet mellom selskapsform og type begrunnelser, er det ikke noe klart mønster i dette. Men det kan være en tendens til at det er ytre omstendigheter som internasjonalisering og teknologisk utvikling som har hatt betydning for flere av de selskapene som er blitt aksjeselskaper. På den annen side er dette også faktorer som er viktige begrunnelser for endring til særlovsselskaper. Et argument som har vært framført for å velge aksjeselskapsformen framfor statsforetak har vært at den først nevnte er kjent i utlandet. Dette argumentet holder ikke for særlovsselskapene. Det vil si at det har vært ulike omstendigheter som har ført til behovet for å endre et forvaltningsorgan til selskap, men det er ikke et bestemt sett av årsaker som fører til at én av de respektive selskapsformene har blitt valgt. Det er med andre ord mindre samsvar mellom begrunnelser for endring og valg av selskapsform enn hva vi i utgangspunktet ventet. Det samme gjelder begrunnelsene for å velge en bestemt selskapsform. Det betyr imidlertid ikke at det ikke er visse fellestrekk i begrunnelsene for endring eller for valg av de ulike selskapsformene.

4.3 Initiativtakere til endring

Initiativet til å endre tilknytningsformen kan komme fra flere hold. Ofte vil det være ledelsen eller styret for virksomheten som har behov for å få større handlefrihet, men initiativet kan også komme fra eierdepartementet og Stortinget. For noen av selskapene kan ikke initiativet til endring knyttes til denne type aktører, men har framstått som en nødvendighet på grunn av deregulering av markedet og/eller forpliktelser i forhold til internasjonale avtaler. Av 16 selskaper som har endret tilknytningsform, kom initiativet til endring i seks tilfeller fra virksomheten selv, og i to tilfeller var det i hovedsak departementet som tok initiativet. I vedlegg 2 har vi angitt hvem som i hovedsak var den drivende kraft for endring i de selskapene som har endret sin tilknytningsform. Men vi vil understreke at det kan være flere aktører som sammen og samtidig ønsker endring.

4.4 Begrunnelsene for valg av selskapsform

Historien til hvert selskap viser hvilke omstillinger virksomheten har gjennomgått. For flere av selskapene har det vært flere endringer av tilknytningsform. Det er stort sett klare begrunnelser og argumenter for at virksomhetene er blitt endret fra forvaltningsorgan til selskap, men når selskapene og departementene er blitt spurt om hvorfor de har gått inn for den ene eller andre selskapsformen, er begrunnelsene atskillig mer vage. For noen av selskapene er det klart samsvar mellom virksomhetens art og viktige trekk ved selskapsformen som ble valgt. Men for andre er valget av selskapsform historisk bestemt, bestemt ut fra en politisk situasjon på tidspunktet for omdannelsen, eller ut fra at eierdepartementet hadde mest kjennskap til og erfaring med en bestemt selskapsform. Vi skal ikke gå inn i hvert selskaps historie, men kort beskrive hva som var den viktigste begrunnelsen for valg av selskapsform ved siste endring.

4.4.1 Begrunnelser for valg av aksjeselskapsformen

Noen hovedbegrunnelser for at aksjeselskap ble valgt:

- Selskapet har i all hovedsak forretningsmessige mål, skal operere i full konkurranse med nasjonale og/eller internasjonale selskaper.
- Organisasjonsformen er velprøvd og regulerer på en ryddig måte forholdet mellom eier og selskapet.
- Organisasjonsformen er kjent, også internasjonalt.

Andre begrunnelser er at bestemte selskap opprinnelig var aksjeselskap og at formen ble videreført da staten overtok (Norsk Eiendomsinformasjon), og at aksjeselskapsformen hadde vært vurdert ved tidligere omdanning og ble vurdert som mest egnet ved siste omdanning (NRK).

4.4.2 Begrunnelser for valg av statsforetaksformen

Formålet med statsforetaksloven var at den skulle “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” (NOU 1991:8 Lov om statsforetak).

Begrunnelsen for at statsforetaksformen ble valgt er at selskapet

- er et viktig sektorpolitisk virkemiddel
- ivaretar viktige samfunnsoppgaver og derfor ikke bør gå konkurs
- har ansvaret for spesielle oppgaver som gjør aksjeselskapsformen lite egnet, eller
- har monopol på hele eller deler av virksomheten

Begrunnelsen om sektorpolitisk virkemiddel benyttes spesielt om

- SIVA som skal legge til rette for og stimulere til næringsutvikling i distriktene gjennom å bidra med næringsbygg og andre tiltak for næringsutvikling
- Statens kantiner som skal bidra til velferden, næringsriktig kosthold til lavest mulig priser spesielt innenfor forsvaret, men også for sivile statlige virksomheter

Begrunnelsen om å ivareta viktige samfunnsoppgaver og at selskapet derfor ikke bør kunne gå konkurs benyttes om

- Statnett, som har driftsansvaret for overføringsanlegg av elektrisitet og er et monopol
- Statskog, som forvalter statens grunn som ikke kan pantsettes. I tillegg utøver Statskog myndighet på visse felt.
- Medinnova, som ikke bare skal ta rent forretningsmessige hensyn, men også samfunnshensyn når foretaket kommersialiserer medisinske oppfinnelser

Begrunnelsen om ansvaret for spesielle oppgaver benyttes om

- Statkraft, som er et rent produksjonsselskap av elektrisk kraft i konkurranse med andre, men som skal levere kraft ut fra kontrakter til flere store industribedrifter, som ble inngått før omdannelsen til statsforetak.

4.4.3 Begrunnelse for valg av særlovsselskap

Lovene som særlovsselskapene er organisert etter, har hentet sine modeller dels fra aksjeselskapsloven slik som NSB BA, Posten Norge BA og Postbanken BA, dels fra statsforetaksloven (SND). Andre har lover med helt særegne bestemmelser og rammer, slik som Norsk Tipping AS og AS Vinmonopolet.

Begrunnelsene for at særlovsselskap ble valgt er i hovedsak:

- situasjonsbestemt, blant annet uenighet om hvilken organisasjonsform som var best egnet på endringstidspunktet, slik at en kom fram til et kompromiss
- særskilte rammer for virksomheten
- blanding av ren forretningsmessig drift og tilskudd (SND)

Situasjonsbestemt begrunnelse gjelder

NSB BA, Posten Norge BA og Postbanken BA. NSB BA og Posten Norge BA har særskilte regler som skiller seg fra statsaksjeselskapene ved at tjenestetvistloven og deler av tjenestemannsloven gjelder. (jf. pkt. 5.12.2, se også Ot.prp. nr. 2 (1996-97) Det gir de ansatte et noe bedre oppsigelsesvern. Grunnlaget for at NSB BA og Posten Norge BA ble fikk disse særskilte reglene ble lagt i Kostøl-utvalgets arbeid. I prinsippet kan disse selskapene i motsetning til statsforetakene slås konkurs (innskuddskapitalen nedskrives til null), men dersom selskapene skal oppløses må det skje ved lov. Postbanken BA har en spesiell posisjon som bank ved at de har plikt og enerett til å benytte postens filialer.

Begrunnelse ut fra særskilte rammer for virksomheten gjelder

Norsk Tipping AS og AS Vinmonopolet. Selskapene opererer på områder som er sterkt regulert av egne lover (pengespilloven for Norsk Tipping og vinmonopolloven og alkoholloven for Vinmonopolet). AS-betegnelsen i navnene er historisk betinget. Vinmonopolet hadde fra opprettelsen i 1932 private eiere. Fram til 1993 var Norsk Tipping AS eid i fellesskap av staten (40 %), Norges Idrettsforbund (40 %) og Norges Fotballforbund (20 %). Fra 1993 har Norsk Tipping vært et heleid statlig selskap som drives med hjemmel i pengespilloven.

Begrunnelsen for SND

Sammenslåingen som førte til opprettelsen av SND begrunnes med behovet for å samordne det næringsrettede virkemiddelapparatet.¹⁶ Samordningen skulle gi bedre koordinering og effektivitet for staten og økt tilgjengelighet for brukerne av ordningene.

Begrunnelsen for å velge særlovsselskap som tilknytningsform for SND ligger i virksomhetens avvik fra statsforetaksformen. For virksomheten hadde man,

¹⁶ Ot.prp. nr. 57 (1991-92)

som for statsforetak, behov for å kombinere sektorpolitiske målsettinger med effektiv drift. Det vises også til at staten har et styringsbehov overfor SND som går omfatter mer enn å angi fondets formål og virkefelt *samtidig* som det er viktig for staten å ikke styre i enkeltsaker. Når det likevel ikke ble anbefalt å organisere virksomheten som statsforetak, begrunnes dette med to forhold knyttet til finansieringen som innebærer avvik fra det som gjelder for statsforetak. For det første skulle SND i hovedsak finansieres i statskassen, mens statsforetak hovedsakelig skal finansieres eksternt. For det andre var det behov for å gå ut over de rammer for låneopptak som gjelder for statsforetak.

4.4.4 Er det samsvar mellom vektleggingen av sektor- og samfunnspolitiske mål og valg av selskapsform?

Formålsparagrafene til selskapene har formuleringer som viser hvilken sektor- eller samfunnspolitisk rolle de har. Det er formuleringer om virkefelt og om å yte tjenester, produsere, distribuere og/eller selge produkter eller sikre leveranser/ytelser av produkter eller finansielle virkemidler. I formålsparagrafene er det også formuleringer om at virksomheten skal drives forretningsmessig lønnsomt.

Eksempler på denne type formuleringer er:

“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 samfunnspålagte oppgaver.”¹⁷ I innstillingen presiseres formålet: “ Målet for hovedtog har vært at disse skal drives etter bedriftsøkonomiske lønnsomhetskriterier og minimum gå i økonomisk balanse. For de øvrige persontrafikkgruppene – nærtrafikk, intercity, lokal- og regiontog – kjøper staten tjenester fra NSB på grunnlag av en avtale mellom Samferdselsdepartementet og NSB. Godstrafikken skal drives forretningsmessig uten offentlig tilskudd.”¹⁸

I retningslinjer for Postbanken av 22. desember 1994, med senere endringer vedtatt av årsmøtet 6. desember 1996, heter det bl.a.:

”Postbanken skal drives etter forretningsmessige prinsipper og skal i alle deler av sin virksomhet påse at den opprettholder en lav risikoprofil. Bankens forretningsgrunnlag skal i hovedsak være personkunder, men med økt satsing på næringslivet med hovedvekt på små og mellomstore bedrifter. Det skal legges vekt på at bankens utlånspolitikk ivaretar de distriktpolitiske hensyn som ligger til grunn for virksomheten, noe som innebærer at banken gjennom sin utlånsvirksomhet skal være til stede i alle deler av landet. Postbanken skal gjennom lønnsom og målrettet drift søke å oppnå en avkastning som gir grunnlag for utdeling av utbytte og avsetninger til fonds...”

¹⁷ § 3 i vedtektene for NSB

¹⁸ Innst. S. nr. 31 (1996-97)

I § 2 i vedtektene for Statens kantiner er følgende angitt:

”Statens Kantiner SF har til formål selv, eller gjennom deltakelse i eller samarbeid med andre selskaper, å drive kantine- og serveringsvirksomhet, permisjonssentra og kurs- og konferansesentra på oppdrag fra Forsvaret, og virksomhet som står i naturlig sammenheng med dette.

Statens Kantiner SF kan videre selv, eller gjennom deltakelse i eller i samarbeid med andre selskaper, drive kantine- og serveringsvirksomhet i offentlig sektor for øvrig og i privat sektor. Statens kantiner SF kan drive overnattingsvirksomhet og annen virksomhet når dette står i naturlig sammenheng med øvrig drift.

Statens Kantiner SF skal drives etter forretningsmessige prinsipper.”

I Statkrafts formålsparagraf står følgende:

”Statkraft SF har til formål selv, gjennom deltakelse i eller samarbeid med andre selskaper, å planlegge, prosjektere, oppføre og drive energianlegg, kjøpe og selge energi, samt drive virksomhet som står i naturlig sammenheng med dette. Statkraft SF skal drives etter forretningsmessige prinsipper.”

Vi har plassert selskapene inn på en skala etter om de i hovedsak har sektorpolitiske mål eller forretningsmessige mål.

Selskapene er gitt forskjellige farger ut fra hvilken selskapsform de tilhører.¹⁹ Det bilde som dannes kan gi et uttrykk for om ivaretagelse av sektorpolitiske/samfunnspolitiske mål ved etableringstidspunktet har vært bestemmende for hvilken selskapsform som ble valgt. Den nøyaktige plasseringen av et selskap er selvsagt skjønnsmessig og kan diskuteres. Likevel mener vi at det er grunnlag for å trekke den slutningen som figuren viser.

¹⁹ Særlovsselskaper – normal skrift, statsforetak – halvfet skrift, statsaksjeselskap – kursiv, deleide – store bokstaver

Mål ved etablering

		<i>Statoil</i>	<i>Statkorn</i>	<i>Arcus</i>
		Postbanken		HYDRO
		Medinnova	Statkraft	RAUFOSS
<i>NRK-programvirksomhet</i>		SND - egenkap.div.		Kommersielle-
Samfunn og sektor-	Posten >350 gr			mål
politiske mål	<i>VESO</i>	Statskog	<i>Norsk Eiendomsinfo.</i>	
SND - tilskudd	Statens kantiner-	<i>Telenor</i>		
SIVA	forsvarsdelen	Statens kantiner-		
		<i>lunsjrom</i>	<i>NRK-datterselskaper</i>	
Vinmonopolet		Statnett		
			NSB-gods	
Norsk Tipping		NSB-pers.transport		

Figuren viser at det ikke er noen entydig sammenheng mellom den selskapsform som ble valgt for virksomheten og om de i hovedsak hadde samfunns-/sektorpolitiske mål ved etablering²⁰, eller om målene var mer forretningsmessige. Men ingen av statsforetakene og særlovsselskapene hadde rene forretningsmessige eller kommersielle mål. Når det gjelder aksjeselskapene, er bildet et annet. Blant annet har NRK sentrale kulturpolitiske målsettinger, der den forretningsmessige delen er lagt ut i datterselskaper. VESO hadde ved etablering viktige sektorpolitiske mål og var også i en tilnærmet monopolstilling, men ble etablert som et aksjeselskap. Dette gjelder også Norsk Eiendomsinformasjon. Telenor var klart forretningsmessig orientert da det gikk fra forvaltningsbedrift til statsaksjeselskap, men hadde også sektorpolitiske mål på telekommunikasjonsområdet. Statoil var ved etablering et viktig industripolitisk virkemiddel, men er blitt et rent forretningsorientert selskap.

Når det gjelder de store deleide aksjeselskapene som Hydro og Raufoss, er det forretningsmessige mål som er styrende for virksomheten. Noen vil hevde at Raufoss har hatt forsvarspolitiske mål, men dette vektlegges ikke fra eierdepartementet nå. Det er forretningsdriften og størst mulig lønnsomhet som vektlegges.

Når vi analyserer formålsparagrafene ut fra dimensjonen samfunns-/sektorpolitiske vs. forretningsmessige mål, er det viktig å understreke at dette gjenspeiler *formålet med etableringen og eksistensen av selskapet som et statlig selskap*. Noe helt annet synes det å være *hvordan selskapet til daglig skal drives innenfor mer eller mindre spesifiserte rammer og med krav til bedriftsøkonomisk lønnsomhet*. Selv om f.eks. Norsk Tipping er etablert for å ha kontroll med befolkningens pengespillbehov, er målet å få størst mulig fortjeneste, som igjen finansierer idrett, kultur og forskning. Selv om Statskog

²⁰ Med etablering mener vi her det tidspunktet da selskapet ble omdannet til den form det har nå.

er etablert for å forvalte statens grunn og skoger, bl.a. ut fra å ivareta naturforvaltning på en miljømessig forsvarlig måte, skal foretaket drive statens skoger og arealer, samt engasjere seg i virksomhet som er tilknyttet dette, slik at det blir forretningsmessig lønnsomt.

Et annet viktig trekk er at flere av selskapene etter etableringen beveget seg mer i *retning av å få mer rene forretningsmessige mål*. Et eksempel er Statoil som i dag ikke har den samme funksjon innenfor oljepolitikken som da det ble etablert og noen år etter dette. Telenor har i løpet av få år beveget seg fra å skulle ivareta viktige samfunnspolitiske mål til å bli et i all hovedsak forretningsmessig selskap.

4.4.5 Er det noen sammenheng mellom valg av selskapsform og graden av forretningsmessig orientering?

Et spørsmål som kan stilles er om selskapene er “mer” eller “mindre” forretningsmessig orientert? Er selskapets fortjeneste en ren inntektskilde for staten og målet “størst mulig profitt”? Eller benyttes overskuddet til å senke prisene på tjenester og produkter for kundene/brukerne, eventuelt til å investere i utvikling av nye og bedre tjenester? Eller brukes fortjenesten til å støtte opp under “gode formål” innenfor det området selskapet er engasjert på?

I matrisen nedenfor har vi plassert selskapene ut fra en vurdering av hvordan fortjenesten i hovedsak brukes. For noen av selskapene er bruken av fortjenesten splittet.

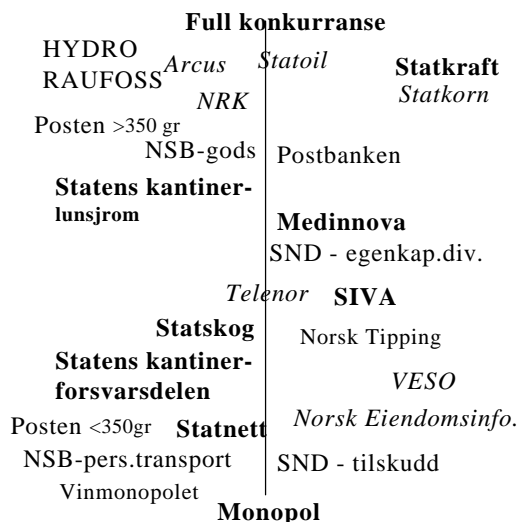
Størst mulig økonomisk avkastning	Fortjenesten skal gi lavere priser og bedre tjenester til kundene	Fortjenesten skal tilfalle formålet, styrke innsatsen på området
Norsk Tipping AS Vinmonopolet AS (til dels) Statskog SF (til dels) Arcus AS Statkorn Holding Statoil AS SND- egenkapitaldiv. Telenor AS (til dels) VESO AS Norsk Eiendomsinformasjon AS (til dels) Norsk Hydro AS Raufoss AS	Posten Norge BA NSB BA Postbanken BA Statnett SF Statkraft SF (industrikontraktene) Statens kantiner SF Telenor AS (til dels) Norsk Eiendomsinformasjon AS (til dels)	SND tilskudd SIVA SF NRK AS Medinnova SF Vinmonopolet AS(til dels) Statskog SF (til dels)

Ut fra denne analysen kan en si at de selskapene som er særlovsselskaper eller statsforetak er noe mindre forretningsorienterte enn statsaksjeselskapene. Men også disse selskapene kan ha virksomhetsområder der størst mulig fortjeneste er en viktigere drivkraft enn at overskuddet skal tilfalle formålet med virksomheten, øke innsatsen på området eller sikre bedre tjenester eller lavere priser for brukerne.

4.4.6 Har konkurransesituasjonen ved etablering noen betydning for valg av selskapsform?

Selskapene opererer i en mer eller mindre konkurranseutsatt situasjon eller de har monopol. Dette kan endres, og er blitt endret for selskapene fra de ble etablert til i dag. Men på tidspunktet for valg av selskapsform, skulle en anta at markedssituasjonen ville være en faktor som var bestemmende for valget. Konkurransesatte selskaper ville bli statsaksjeselskaper, mens monopoler ville bli statsforetak eller særlovsselskaper.

Nedenfor er selskapene plassert inn på en skala fra monopol til full konkurranse på etableringstidspunktet. Noen av selskapene har så sammensatt virksomhet at det har vært nødvendig å skille mellom flere virksomhetsområder i forhold til konkurransesituasjonen. Det har vært nødvendig å bruke noe skjønn for innplasseringen. For noen av selskapene vil vurderingen av om de er i en konkurransesituasjon eller ikke være avhengig av hvilke markeder vi sammenligner med. For eksempel vil NSBs persontransport være i en monopolsituasjon med hensyn til persontransport på jernbane, men i konkurranse vurdert i forhold til persontransportmarkedet der alternative transportmåter er med. Likeledes har Norsk Tipping monopol på å drive statens pengespill, men er i konkurranse med andre pengespill. Det er også her brukt ulike farger på den selskapsform selskapene har.



Vi ser av figuren at det ikke er noen entydig sammenheng mellom den selskapsformen som ble valgt, og om selskapet ved etablering var i en monopolsituasjon for hele eller deler av sin virksomhet, eller om de var konkurranseutsatt.

Flere av statsforetakene og også statsaksjeselskapene, har etter etablering beveget seg fra å være i en tilnærmet monopolsituasjon til en mer eller mindre sterkt konkurranseutsatt situasjon. Det gjelder for eksempel VESO, som dekket markedet for vaksiner til fiskeoppdrettsnæringen, men fordi andre nå har kommet inn på markedet, har VESO nå en langt lavere markedsandel. Statens

kantiner vil etter planen bli konkurranseutsatt også for tjenestene til forsvaret. Postbanken har fått endret sine rammebetingelser og vil konkurrere i større grad med private finansierings- og forsikringsselskaper.

Ved å følge utviklingen av selskapene over tid, både med hensyn til endringene av målene og avveiningen mellom dem og med hensyn til endring i konkurransesituasjonen, er det en tendens til at selskapene endres og blir mer forretningsorientert og konkurranseutsatt. Et spørsmål er om det bør tas hensyn til dette når virksomheter omdannes til selskaper og selskapsform skal velges. Bør en da ta med i vurderingen framtidige, mulige endringer av selskapets rolle som sektorpolitisk virkemiddel, og endringer av markedssituasjonen?

4.4.7 Oppsummerende vurdering

Når det gjelder de sju heleide statsaksjeselskapene i vårt utvalg, er ikke aksjeselskapsformen nødvendigvis det mest opplagte valg for alle. NRK har klare samfunnspolitiske mål gjennom å være en allmenningkasting. Norsk Eiendomsinformasjon er i en monopolsituasjon med hensyn til elektronisk behandling og distribusjon av informasjon fra eiendomsregisteret, og er viktig redskap for å sikre korrekt informasjon. VESO er et sektorpolitisk virkemiddel for Landbruksdepartementet innenfor dyrehelsen, og var ved etableringen i en monopolsituasjon, men ble statsaksjeselskap.

Statkraft, Medinnova og Statens kantiner (lunsjrom-tjenesten og etter hvert forsvarsdelen) kan ikke sies å være typiske for de virksomheter statsforetaksformen etter sitt formål tar sikte på å regulere. De er i konkurranse, og har i all hovedsak forretningsmessige mål. Selskapene spiller en viss rolle som sektorpolitiske virkemidler, men det gjelder også mange av statsaksjeselskapene.

Når det gjelder grunnlaget for særlov for de nyere særlovsselskapene, er ikke begrunnelsene om at statsforetaksloven og aksjeloven ikke passer, gode nok, etter vår mening. Når vi sammenligner det enkelte særlovsselskap med statsforetakene og aksjeselskapene, er det store likheter. Det kan stilles spørsmål om ikke de særegne behovene disse selskapene har, kunne ivaretas innenfor en av de to hovedformene. Bruk av avtaler og konsesjoner kunne ivareta særskilte behov. For eksempel er SIVA et statsforetak som forvalter tilskudd på samme måte som SND. Postbanken BA har ingen spesielle regler som ikke kunne ivaretas av den generelle lovgivningen for bankene.²¹ NSB BA og Posten Norge BA har de spesielle reglene om ansattes rettigheter i en eventuell oppsigelsessituasjon. Men alle selskapene har eller har hatt bestemmelser om fortrinnsrett til statsstillinger og ventelønn for de ansatte i omstillingsperioden (normalt 3 år). I prinsippet kunne disse vært brukt, men vært utvidet til å gjelde for en lengre periode.

Alt i alt kan vi ikke si at hovedprinsippet i St. meld. 35 om at antall underformer bør kunne begrenses, og at statsforetaksloven skulle kunne ivareta de behov selskaper organisert etter særlover har, er blitt innfridd. Det er blitt

²¹ Postbanken måtte i tilfelle ha vært en forretningsbank, regulert av forretningsbankloven, som suppleres av aksjeloven.

dannet flere selskaper etter særlov, og statsforetaksformen er tvert om benyttet i
forholdsvis få tilfeller.

5 Det formelle grunnlaget for organisering og styring av selskapene

I Hermansen-utvalgets innstilling “*En bedre organisert stat*” står det blant annet følgende om styring og ansvarsfordeling i statlige selskaper²²:

“Selskapene er egne rettssubjekter og den generelle instruksjons- og organiseringsmyndigheten som de politiske myndighetene har i forhold til statsforvaltningen, gjelder derfor ikke. Det er selskapenes formelle organer og administrasjon som tar såvel strategiske som driftsmessige beslutninger i statsselskapene. Den konkrete organisasjonsformen avgjør nærmere hvilke organer som bestemmer hva, og hvordan de politiske myndighetene som representant for eieren - staten - gjennom generalforsamling, kontrollorganer eller på annen måte kan fatte vedtak for selskapet eller påvirke deres handlinger.

I tillegg kan Stortinget eller Regjeringen ved lov og forskrifter eller ved vedtak av økonomisk karakter påvirke eller regulere de statseide selskapene på samme måte som de påvirker andre private rettssubjekter.”

I dette kapitlet vil vi gå gjennom ulike formelle sider ved organiseringen og eierstyringen av selskapene. Hovedspørsmålet som stilles er:

- Hvilke likheter og ulikheter er det mellom selskapene og selskapsformene med hensyn til organisering og muligheter for styring fra eier?

Det vil bli gjort rede for muligheter og begrensninger med hensyn til hva slags virksomhet selskapene kan drive og for organisering av deler av virksomheten i datterselskaper. Videre vil vi gjøre rede for forhold knyttet til finansiering av selskapene og avkastnings- og utbyttepolitikken. I kapitlet kommer vi også kort inn på Riksrevisjonens rolle og noen forhold knyttet til de ansattes rettigheter og medbestemmelse.

5.1 Frihetsgrader og virksomhetsområder

5.1.1 Grenser for og spesielle krav til selskapenes virksomhetsområde

Vedtektene, spesielt formålsparagrafen, bestemmer hva som skal være selskapets kjerneaktivitet og hvilke grenser som er satt for type virksomhet selskapet kan engasjere seg i. Formålsparagrafen angir de ytre rammer for hva selskapet kan drive med, men dette er mer omfattende enn det som ofte betegnes som kjerneaktiviteten.

Formålsparagrafene er stort sett svært generelle og legger få begrensninger på selskapet, men det er noen unntak. Det er også bestemmelser for hvilke saker

²² NOU:1989:5 s. 104

som skal forelegges eier før styrebeslutning, f.eks. § 23 i Statsforetaksloven og engasjement på nye områder kan være denne type saker. I tillegg kan sektorlover som kringkastingsloven, lov om pengespill, alkoholloven og lov om finansinstitusjoner legge begrensninger på selskapene.

Eksempler på ulike typer krav og begrensninger er:

Statsaksjeselskapene

- For Telenor er det noen begrensninger mht. engasjement i utlandet, i tillegg at selskapet ikke skal drive programvirksomhet, noe selskapet har tekniske muligheter for.
- NRK har begrensninger ved at formålsparagrafen som er lovfestet, spesifiserer kravene til NRKs programvirksomhet og begrenser den kommersielle aktiviteten, f.eks. teleshopping. Det er også begrensninger på hvor mye sponsormidler NRK kan ta inn.
- Norsk Eiendomsinformasjon får ikke drive virksomhet i utlandet.

5.1.1.1 Statsforetakene

Generelt sett er det ingen strenge rammer for hva statsforetakene kan engasjere seg i, men det er krav til

- SIVA om å ha en distriktpolitisk profil, noe som gir begrensninger på hvor i landet de skal ha sin aktivitet. (I tillegg får SIVA tildelingsbrev som bestemmer hva selskapet skal engasjere seg i.)
- Statnett, som kan engasjere seg i utlandet, men ikke får eie overføringsnett i andre land.
- Statkraft, som har en generell bestemmelse om å kunne “*drive virksomhet som har naturlig sammenheng med kjerneaktiviteten*”. Det kan være vanskelig å sette eksakt grense for hva som menes med naturlig sammenheng.
- Statskog, som i tillegg til å drive eiendommene effektivt med sikte på å oppnå et tilfredsstillende resultat, skal drive aktivt naturvern, ta hensyn til friluftsinnteresser, utnytte ressursene balansert, og ta vare på og utvikle videre fornybare ressurser. I tillegg har Statskog, som det eneste selskapet, fått delegert myndighetsoppgaver etter diverse lover, blant annet fjelloven og loven om statens umatrikulerte grunn i Finnmark.

5.1.1.2 Særlovsselskapene

- Postbanken kunne opprinnelig ikke engasjere seg i forsikring, men dette er nå endret. Likeledes har Postbanken rett og plikt til å bruke Posten Norges filialer og nett og være landsdekkende. Postbanken har også hatt begrensninger for oppkjøp av private finansinstitusjoner og låneporteføljer. Dette ble foreslått endret i egen proposisjon som fulgte revidert nasjonalbudsjett.²³ “*Postbanken gis formell adgang til å inngå ulike typer*

²³ Jf. St prp nr 65 (1997-98)

allianser, herunder kjøp av andre finansinstitusjoner og låneporteføljer". Forslaget ble vedtatt av Stortinget.²⁴

- SND er forpliktet til å samarbeide med fylkeskommunene og har også fått en organisatorisk form gjennom fylkesvise styrever med styremedlemmer oppnevnt av fylkeskommunen.
- Posten Norge skal være landsdekkende.
- NSB skal "utføre samfunnsplågte tjenester".
- Norsk Tipping er pålagt strenge rammer for sin virksomhet både mht. hvilke spill de kan operere, regler for spillene mm.
- Vinmonopolet må likeledes operere innenfor strenge rammer og departementet kan instruere selskapet.

Selv om det er satt noen krav og avgrensninger til selskapets virksomhetsområder i det formelle grunnlaget for selskapene, utgjør disse ikke store begrensninger på selskapets handlefrihet i praksis.

5.1.2 Frihet til å opprette datterselskaper

Både statsaksjeselskapene og statsforetakene har muligheter til å etablere datterselskaper. Dette gjelder også særlovsselskapene NSB, Posten Norge og Postbanken. Mange av selskapene, uansett organisasjonsform, har datterselskaper som er organisert som heleide eller deleide aksjeselskap.) For statsforetakene og særlovsselskapene er den vanlige oppfatning at kjerneaktiviteten må drives i regi av statsforetaket eller særlovsselskapet, mens annen virksomhet kan legges til datterselskaper.

Flere av selskapene har svært mange datterselskaper, f.eks. Telenor som har ca. 100. De statlige selskapene blir konserner. Dette medfører andre utfordringer for eier mht. politisk styring, innsyn og kontroll. På den annen side er det viktig for selskapene, ut fra forretningsmessige mål, å kunne ha frihet til å skille ut resultatenheter, avgrense og konsentrere innsatsen på enkelte forretningsområder og kunne inngå strategiske allianser. Opprettelse av datterselskaper gir fleksibilitet og kan gjennom markedsrettede aktiviteter styrke inntektsgrunnlaget som igjen kommer kjerneaktiviteten til gode. (Slik det er tenkt blant annet for NRKs selskap Aktivum).

Det er derfor interessant å få en oversikt over hvilke fullmakter og organisatorisk frihet det enkelte selskap har mht. å opprette datterselskaper, kjøpe andre selskaper eller gå inn som deleiere i selskaper. Tabellen²⁵ nedenfor viser hvilke muligheter og begrensninger selskapene har for å opprette datterselskaper.

²⁴ Jf. Innst S nr 252 (1997-98)

²⁵ Opplysningene i tabellen bygger i hovedsak på selskapenes årsberetninger for 1996.

Selskap	Begrensninger	Antall datterselskaper
Stats-AS		
Arcus AS	Ingen	2: Arcus Produkter AS, Vectura
NRK	Gen.fors.samtykke	2: Norkring ²⁶ , Aktivum (NRK AS har også aksjer i NTB)
Telenor	Få begrens. ²⁷	19: 4 deleide datterselskaper, 15 heleide datterselskaper (som igjen har ca. 80 majoritetside selskaper, 28 minoritetside, samt joint venture)
Statkorn Holding	Ingen	8: Statkorn AS, Stormøllen AS, Norgesmøllene DA, Norsk Lossekontroll AS, Norsk Kornforedling AS, Balsfjord Kornsilos AS, AS Oslo Havnesilo og Stavanger Havnesilo AS ²⁸
N.Eiend.sinfo.	Ingen begrens.	-
VESO	Ingen begrens.	(Har 33 % i Akvaforsk)
Statoil	Ingen begrens.	Mange
Statsforetak		
Statskog SF		6: Statskog Naturstein AS, Statskog Miljø & Anlegg AS, Terra Eien- domsutvikling AS, Laftebygg AS (80 %), SB Skog AS (eierand.50 %).
Statnett		5: Statnett Entreprenør AS (100 %), Statnett Rederi (100 %), Nord Pool ASA (50 %), Viking Cable AS (50 %), Eurokabel AS (50 %). ²⁹
Statkraft		6: Statkraft Anlegg AS (100 %), Statkraft Engineering AS (100 %), Finnmark Energiverk AS (100 %), Statkraft Energy Enterprise AS (100 %), Nordic Hydropower AB (50 %) og Fjordkraft AS (50 %). ³⁰
Statens kant.		-
Medinnova		- ³¹
SIVA		Leiv Eriksson Senter AS (100 %), Nordkapp Seafood Eiendom AS (100 %), Tor Eiendom AS (100 %), SIVA Båtsfjord Eiendom AS (100 %), SIVA Frøya Eiendom AS (100 %), Mathco Drilling Tools AS (95 %), Norwegian Stone Industry AS (80 %) og Nor-Cargo SIVA Eiendom AS (50 %). ³²
Særlovselsk.		
NSB	Ingen begrensninger	3: NSB Biltrafikk AS (100 %), NSB Reisebyrå AS (100 %) og NSB Gardermobanen AS (100%). ³³
Posten Norge	Ikke kjerneakt. ³⁴	2: Posten SDS AS (100 %) og Billett-service AS (50 %). ³⁵
Postbanken	Hatt begrens. ³⁶	1: Postbanken Verdipapirfond AS (100 %). ³⁷
SND	Egenkap.div. AS	SND eier såkalte omløpsaksjer i en lang rekke virksomheter.
Vinmonopolet	Formelle begr.	-
Norsk Tipping	Formelle begr.	-

²⁶ NRK selger seg ned til 10% i 1999 og Telenor skal overta disse aksjene. Selskapet blir dermed et datterselskap av Telenor.

²⁷ Telenor fikk allerede da det var forvaltningsbedrift fullmakt " til å opprette aksjeselskap, tegne aksjer i andre selskaper og avhende virksomhet, aksjer og aksjeselskap." St. meld. nr. 8 1991-92.

²⁸ De to sistnevnte selskapene er hvilende selskaper uten aktivitet.

²⁹ I tillegg har Statnett en eierandel på 30 % i EniTel AS som driver teletransportvirksomhet.

³⁰ Statkraft har i tillegg til dette større og mindre eierandeler i en rekke selskaper, bl.a. Naturkraft (33 %), Oslo Energi Produksjon AS (20 %) og Sydkraft (15 %).

³¹ Medinnova har aksjeposter (A- og B-aksjer) i selskapet MedIT.

³² I tillegg har SIVA eierandeler i en rekke selskaper.

³³ I tillegg har NSB BA og datterselskaper aksjer i noen få andre selskaper.

³⁴ Når det gjelder særlovselskapene kan NSB BA, Posten Norge BA og Postbanken BA etter lovene, opprette datterselskaper innenfor de rammer som er satt for virksomhetsområdet. Men Stortinget har vedtatt at hvis Posten vil skille ut deler av basistjenestene, som brev/pakke eller støttefunksjoner som transport og distribusjon, i egne selskaper krever dette behandling av Stortinget. Stortinget ønsket ikke en "Telenor-utvikling". ("oppsplitting eller utskillelse av basistjenester og vesentlige støttefunksjoner i selskapet ikke skal kunne gjennomføres uten en forutgående behandling i Stortinget")

³⁵ I tillegg eier Posten Norge BA en andel (12 %) i Internasjonal Data Post AS.

³⁶ Jfr. Innst. S.nr. 252 (1997-98) *Innstilling fra finanskomiteen om omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1998*, der flertallet i komiteen slutter seg til regjeringens forslag om å gi Postbanken rett til å kjøpe andre finansinstitusjoner på linje med andre banker.

³⁷ I tillegg har Postbanken mindre eierandeler i tre selskaper. Dessuten har Postbanken kortsiktige plasseringer i en rekke selskaper.

Statsforetaksloven setter ikke begrensninger for statsforetaket til å eie aksjer eller andeler i andre selskaper. Statsforetakene kan imidlertid ikke gå inn i selskap eller andre samarbeidsformer hvor man har ubegrenset ansvar for virksomhetens forpliktelser ("joint ventures"). Dersom statsforetaket representerer flertallet av stemmene, anses statsforetaket som et morforetak og selskapet som et datterselskap. Datterselskapet, flere datterselskap og/eller morselskapet og ett eller flere datterselskap kan også eie hele eller deler av andre selskap (datterdøtre). Det kan virke som det er ulike begrensninger på de enkelte statsforetakene mht. å opprette datterselskaper eller gå inn som deleiere i andre selskaper. En begrensning for en del selskaper, for eksempel Telenor og Posten Norge BA, er at dersom det skal opprettes datterselskaper innenfor kjernevirksomhet, må disse være heleide.

5.1.2.1 Styring av datterselskapene

Den vanlige formen for styring av datterselskaper er at styret i morselskapet fungerer som generalforsamling, mens administrerende direktør og/eller andre fra ledelsen i morselskapet utgjør styret i datterselskapet.

Det største datterselskapet til Telenor - Telenor Nett, har fått en noe annen form for å sikre koordinering og forankring mellom morselskap og datterselskap. Et styremedlem fra styret i morselskapet er også i datterselskapets styre. Styret i Telenor er som vanlig generalforsamling for Telenor Nett. Telenor Installasjon som også er et viktig datterselskap har beholdt den vanlige formen inntil videre³⁸.

I Stortingets vedtak om at Egenkapitaldivisjonen til SND skal skilles ut som eget AS er det også bestemt at ingen fra administrasjonen skal sitte i styret, noe som er uvanlig for et datterselskap. Det er imidlertid åpnet for at datterselskapets styre skal ha to representanter fra styret i morselskapet.

Det har vært reist spørsmål om opprettelse og styring av datterselskaper begrenser eiers, og ikke minst Stortingets, innsyn med virksomheten. En slik begrensning følger ikke av aksjelovens § 18-5 som bestemmer at Riksrevisjonen har rett til å kreve de opplysninger den trenger til sin kontroll. Denne retten gjelder heleide selskaper med datterselskaper. Riksdagens revisorer i Sverige har tatt opp et tilsvarende problem i rapporten "Statens roll som ägare av bolag"³⁹. Svenske selskaper har en rekke datterselskaper, og flere av disse utfører viktige samfunnsoppgaver. Det er uklart om salg av denne type selskaper må vedtas av Riksdagen. Revisorene er kritiske til både å ha datterselskaper med samfunnsmessige mål som har en politisk karakter og ikke er strengt forretningsmessige, samt at disse kan selges uten at det har vært politisk innsyn i saken.

³⁸ St.meld. nr. 17, s. 14: Med unntak av Telenor Nett fungerer konsernsjefen som generalforsamling i dei heileigde datterselskapa. For Telenor Nett er det som nemnt fastsett i selskapsvedtektene at styret i morselskapet skal vere generalforsamling. Konsernsjefen fungerer elles inntil vidare som styreleiar for det nye installasjonselskapet.

³⁹ Riksdagens revisorer: Rapport 1997/98:2

5.2 Eiers styringsdialog med statsforetak og aksjeselskaper

I aksjeselskapene kan Kongen overprøve styrets beslutninger og i de selskapene som har § 10 i vedtektene skal “alle saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning.”, forelegges generalforsamlingen. Styret skal hvert år framlegge for generalforsamlingen en plan for virksomheten, med datterselskaper som omfatter dette, og skal omhandle konsernets hovedvirksomhet kommende år, herunder større omorganiseringer, endringer, videreutvikling, forhold som kan endre den distriktspolitiske profilen etc.

Statsaksjeselskapene NRK, Statkorn, Statoil og Telenor og særlovsselskapene NSB BA og Posten BA har såkalte § 10 i sine vedtekter. (§ 9 i NRKs vedtekter). Statkraft har også en § 9 i vedtektene som gjelder informasjonsplikt for foretaket overfor departementet mht. industrikontrakter og avtaler om foregrepne hjemfall som er inngått ved politiske vedtak.⁴⁰

Paragrafene sikrer at eier blir informert om og kan gripe inn overfor planlagte endringer som kan ha samfunnsmessig betydning.

I statsforetakene er det en lignende formulering i § 23 i loven som gjelder saker som kan endre foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter. Slike saker skal framlegges skriftlig for departementet. I tillegg kan dette presiseres i vedtektene.

Spørsmålet er om hvor stor forskjell det er mellom aksjeselskap og statsforetak mht. de muligheter eier har for å kunne gripe inn og endre planer som kan ha sektor- og/eller samfunnspolitisk betydning? Det kan virke som om eier har vel så stor mulighet for innflytelse i statsaksjeselskap, spesielt de med § 10 i vedtektene, som overfor statsforetakene.

5.3 Informasjonsflyt fra selskapene til Stortinget og eierdepartementene

Selskapene som har såkalt § 10 i vedtektene, er pålagt hvert år å utarbeide planer for virksomheten med datterselskaper som skal omhandle konsernets hovedvirksomhet kommende år, herunder større omorganiseringer, endringer, videreutvikling, forhold som kan endre den distriktspolitiske profilen osv., samt “alle saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning.”. Det skal i tillegg hvert annet år presenteres en melding for Stortinget om utviklingen og planene for disse selskapene.

For aksjeselskapene under Nærings- og handelsdepartementet skal det presenteres en stortingsmelding hvert 4. år.

⁴⁰ 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.

En del av selskapene omtales i fagdepartementenes budsjettproposisjoner fordi de enten skal ha bevilgninger til virksomheten og/eller til utførelse av tjenester for staten, eller lisensavgiften skal fastsettes. Dette gjelder statsforetakene SIVA og Statskog, særlovsselskapene SND, Posten Norge BA og NSB BA, og statsaksjeselskapet NRK. Selskapenes finansielle situasjon blir tatt opp i forbindelse med beslutningen om utbytte.

I tillegg diskuteres selskapene i forbindelse med større endringer i organisering og behov for å øke egenkapitalen, dersom det er aktuelt å bringe dette opp før vanlig melding til Stortinget skal framlegges.

5.4 Eiers styringsmuligheter gjennom styret

5.4.1 Styrets sammensetning og funksjonstid

Styrene for alle selskapene velges av foretaksmøtet, generalforsamlingen, eller årsmøtet (Postbanken BA). Styrene for Vinmonopolet og Norsk Tipping utpekes av Kongen.

Styrene har fra 5 til 10 medlemmer. 2-3 velges blant de ansatte, de resterende av generalforsamlingen/foretaksmøtet/årsmøte. I SND, som særlovsselskap, skal representantene i styret fra de ansatte etter særloven kun delta under behandlingen av administrasjonssaker, men i praksis har en fraveket dette.

Det er stort sett få formelle krav til sammensetning av styret ut over kravet til de ansattes representasjon. Men i Postbanken BA velges ett medlem etter forslag fra Posten Norge BA.

Styremedlemmene velges for 2 år unntatt i SND, der de velges for 4 år (halvparten utskiftes hvert annet år for å få kontinuitet).

5.4.2 Styrets ansvar

Generelt sett er styrenes ansvar å forestå forvaltningen av selskapet. Det vil si å forvalte selskapet i henhold til formålsbestemmelsen, lover og beslutninger tatt av generalforsamlingen, foretaksmøtet eller årsmøtet.

Styret i de heleide selskapene ansetter direktør i alle selskapene i vårt utvalg, uansett organisasjonsform, unntatt for Norsk Tipping, der departementet ved delegasjon fra Kongen, ansetter direktør, og Vinmonopolet, der direktør blir ansatt av Kongen. Det vil også si at styret skal kunne avskjedige administrerende direktør. Bedriftsforsamlingen velger styret i de deleide selskapene Raufoss og Hydro.

Generelt gjelder også bestemmelsen om at styret foreslår, men ikke kan vedta utbytte. Dette er lagt til generalforsamlingen eller foretaksmøtet. *“Når staten eier alle aksjer i selskapet, er generalforsamlingen ikke bundet av styrets eller bedriftsforsamlingens/representantskapets forslag om utdeling av utbytte.”* (Aksjeloven § 18-4)

For de statlige selskapene er det andre begrensninger for styrets myndighet enn i private aksjeselskaper. *“I selskap der staten eier alle aksjer, kan Kongen overprøve bedriftsforsamlingens vedtak etter § 8-20, fjerde ledd eller styrets vedtak etter § 8-7, tredje ledd dersom vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier det.”* (Aksjeloven §18.3)

Statsforetaksloven (§ 23) angir sakstyper der foretakets styre ikke skal treffe vedtak før saken skriftlig er forelagt departementet (jf. s. 11). I vedtektene kan det fastsettes nærmere regler om hvilke saker som skal forelegges departementet.

Lignende type bestemmelser er tatt inn i vedtektene for NSB BA, Posten Norge BA, Statkorn Holding AS, Statoil AS, Telenor AS og NRK AS. I § 10 i vedtektene for Statoil er angitt følgende: *“Styret skal forelegge for generalforsamlingen, ordinær eller ekstraordinær, alle saker som må antas å ha politiske eller prinsipielle sider av betydning og/eller kan få vesentlige eller samfunnsøkonomiske virkninger.”* For Telenors vedkommende er § 10 nesten likelydende: *“Styret skal forelegge for generalforsamlingen alle saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning.”* Den samme ordlyden er brukt i vedtektene til NSB, Posten og NRK. Paragraf 10 i selskapenes vedtekter inneholder også en opplysning av hvilke saker dette kan gjelde. Dessuten har selskapene gjerne en bestemmelse i vedtektene om at de skal legge fram planer for selskapenes virksomheter og melde fra om avvik fra tidligere planer. Planene skal vanligvis legges fram med enten ett eller to års mellomrom.

Etter § 3-3 i vedtektene for Postbanken BA, skal styret før det på vegne av banken inngår prinsippavtaler og andre avtaler av særlig viktighet med Posten Norge forelegge disse for Samferdselsdepartementet, som også forelegger slike avtaler for Finansdepartementet.

SNDs styre har fått delegert all myndighet ved behandling av lånesøknader og kan ikke overprøves av foretaksmøtet. Styringen av SND skjer fra tre departementer. Næringsministeren er fullt ut administrativt ansvarlig og kommunalministerens og fiskeriministerens ansvar og myndighet er begrenset til de områdene disse har budsjettansvar for. Styringen skjer derfor både i foretaksmøtet, i vedtak fattet av Kongen og i tildelingsbrev. Gjennom dette settes betingelser om f.eks. hvordan rammer skal fordeles mellom delmål, hvorvidt særskilte spørsmål skal forelegges departementet, hvordan resultatrapportering skal foregå. Så selv om styret i SND tilsynelatende har stor frihet ved at de behandler alt vedrørende låne- og tilskuddssøknader, må dette foregå innenfor rammer satt av departementene.

Styret i NRK har ikke ansvar for den løpende programvirksomheten. Dette er tillagt Kringkastingssjefen, som har en todelt rolle ved å være direktør for selskapet og redaktør for programmene.

For noen få av selskapene, f.eks. NRK, Telenor og Arcus, er det utarbeidet instruks, og eller forretningsorden for styret. Men de færreste har dette.

5.5 Eiers styring gjennom generalforsamling/foretaksmøte/ årsmøte

Gjennom generalforsamlingen i aksjeselskaper utøver aksjeeierne den øverste myndighet i selskapet. I aksjeselskaper der staten eier alle aksjer, er det departementet ved statsråden som utøver den øverste myndighet gjennom generalforsamlingen.

Departementet utøver også den øverste myndighet i statsforetaket i foretaksmøtet. I loven om statsforetak er det presisert at departementets myndighet i foretaket ikke kan utøves utenom foretaksmøtet. Dette er ikke eksplisitt tatt opp i paragrafene om statsaksjeselskap i aksjeloven, men følger av den alminnelige regelen i aksjeloven⁴¹.

I statsaksjeselskapene utøves den øverste myndigheten i generalforsamlingen, i statsforetakene i foretaksmøtet, men når det gjelder særlovsselskapene varierer betegnelsen på dette formelle møtet stort sett etter selskapsloven de har benyttet som grunnlag for særloven. NSB BA og Posten Norge BA har generalforsamlinger, Postbanken BA har årsmøte og SND foretaksmøte. For Norsk Tipping AS og Vinmonopolet AS benyttes ingen av betegnelsene i lov eller vedtekter, men det er et årlig møte med informasjon og drøftelser der statsråden er invitert. I henhold til vedtektene for Norsk Tipping er det Kulturdepartementet som fastsetter selskapets årsregnskap etter forslag fra styret og godkjenner styrets årsmelding. I Vinmonopolets vedtekter er det ikke nevnt noe om årsmøte, men *“Såvel regnskapsutdraget som årsberetning skal forelegges Sosialdepartementet, før trykning skjer”* (§ 5 kgl. res. 13. mai 1932.)

5.5.1 Innkalling til og representasjon på generalforsamling og foretaksmøte

Ordinært foretaksmøte og generalforsamling avholdes innen seks måneder etter utgangen av hvert regnskapsår. På det ordinære foretaksmøte skal følgende spørsmål behandles og avgjøres:

1. Fastsetting av selskapets resultatregnskap og balanse, herunder anvendelse av årsoverskudd eller dekning av årsunderskudd.
2. Fastsetting av konsernresultatregnskap og konsernbalanse.
3. Andre saker som etter lov eller vedtekter hører under generalforsamlingen.

Det er den samme faste dagsorden for aksjeselskap og statsforetak ,inkludert de særlovsselskaper som har særlov, som har tatt modell fra den ene eller andre formen, bare begrepet – generalforsamling - er skiftet ut. Når det gjelder Norsk Tippings årsmøte er det ikke nedfelt noe skriftlig om dagsorden for dette møtet.

Departementet forestår innkallingen til så vel ordinær som ekstraordinær generalforsamling og bestemmer innkallingsmåten. Ekstraordinær generalforsamling kan kreves holdt av det departement selskapet hører under,

⁴¹ § 9-1. *“Gjennom generalforsamlingen utøver aksjeeierne den øverste myndighet i selskapet.”*

av styret eller av to medlemmer av bedriftsforsamlingen eller representantskapet. Til møtet innkalles administrerende direktør, medlemmer av styret og bedriftsforsamlingen eller representantskapet, samt den valgte revisor, dersom de saker som skal behandles er av en slik art at hans nærvær kan anses ønskelig. Revisor skal ellers innkalles når Riksrevisjonen krever det.

Departementet innkaller til foretaksmøte og bestemmer innkallingsmåten. Innkallingen til ordinært foretaksmøte skal foretas skriftlig senest to uker før møtet, og skal være vedlagt årsoppgjør, revisors beretning og bedriftsforsamlingens uttalelse. Ekstraordinært foretaksmøte avholdes når departementet, styret eller revisor finner det nødvendig. Innkallingen til ekstraordinært foretaksmøte skal foretas senest en uke før møtet, om ikke kortere varsel i et særlig tilfelle er påtrengende nødvendig. Generalforsamlingen kan velge møteleder, men før denne er valgt, åpnes generalforsamlingen av styrets eller bedriftsforsamlingens leder.

Rett til å være til stede i foretaksmøtet og til å uttale seg, har foretakets styre, administrerende direktør og revisor. Administrerende direktør og styrets leder har plikt til å være til stede med mindre dette er åpenbart unødvendig eller det foreligger gyldig forfall. Foretakets revisor har plikt til å være til stede dersom de saker som skal behandles er av slik art at hans nærvær kan anses nødvendig. Foretaksmøtet ledes av styrets leder. Har foretaket bedriftsforsamling, ledes møtet av bedriftsforsamlingens leder.

Riksrevisjonen skal varsles om generalforsamlingen, foretaksmøtet eller årsmøtet, og har rett til å være tilstede. For Postbanken skal også Kredittilsynet ha innkalling og møtepapirer. På foretaksmøtet i SND deltar også Kommunal- og regionaldepartementet og Fiskeridepartementet, dessuten kan Finansdepartementet delta.

5.6 Hvilken styringsinformasjon får eierdepartementet, og hvilke krav settes til oppfølging?

Aksjeloven har krav om at selskapene skal utarbeide årsberetning, men stiller ikke krav om at styreprotokoller skal sendes eier. Riksrevisjonen kan kreve at den løpende får tilsendt utskrift av styrets og andre av selskapets organers protokoller.⁴²

I lov om statsforetak § 4 står det at *“Ved styremøtene skal det føres protokoll som underskrives av samtlige tilstedeværende styremedlemmer. Styremedlem eller administrerende direktør som er uenig i styrets beslutning, kan kreve sin oppfatning innført i protokollen. Protokollen skal snarest, og senest fjorten dager etter at styremøte er avholdt, sendes vedkommende departement.”*

⁴² Instruks for Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i statsbedrifter, aksjeselskaper og enkelte organer mv organisert ved særskilt lov. Instruksen er vedtatt av Stortinget 27. mai 1977. Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av virksomheter organisert etter lov om statsforetak av 30. august 1991. Instruksen er vedtatt av Stortinget 10. mars 1992.

De hel- og deleide aksjeselskapene under Næringsdepartementet sender ordinær aksjonærinformasjon til eierdepartementet. Det vil som regel si kvartalsrapporter og årsmelding.

Særlovsselskapene Norsk Tipping AS, Vinmonopolet AS og SND skal sende styreprotokoller til eierdepartementet.

Statsforetaket SIVA og særlovsselskapene Vinmonopolet og SND, får tildelingsbrev. I tildelingsbrevene angir departementene hvilke mål som må nås og på hvilke områder innsatsen skal styrkes. Dette må det rapporteres i forhold til. I tilknytning til SIVAs tildelingsbrev kreves det en relativt detaljert rapportering om ulike resultater og effekter av SIVAs virksomhet. Statskog har forvaltningsoppgaver som det bevilges særskilte midler til over statsbudsjettet. Det er laget avtaler om hva som forventes utført. De forvalter også kirkegodset for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Det må rapporteres i forhold til bevilgede midler. For selskapene som er i en omstillingsperiode, og der det er bevilget omstillingsmidler (f.eks. for Statens kantiner), må det rapporteres om bruk av disse og resultater.

5.6.1 Hvilke krav stilles til eiers oppfølging ifølge nytt økonomireglement for staten?

I tillegg til regler i lovene for hvordan eier skal ha kontroll med selskapene, har økonomireglementet for staten⁴³ utarbeidet noen egne bestemmelser som stiller krav til departementene og eventuelt underliggende etater som forvalter aksjene i selskaper.

Disse reglene gjelder statlige virksomheter som er organisert som statsaksjeselskaper, statsforetak, statsbanker som har brutto driftsbevilgning på statsbudsjettet, samt aksjeselskaper der staten eier alle eller en del av aksjene. Riksrevisjonens kontroll med forvaltningens eierinteresser i deleide selskaper dekker kun de selskaper der staten eier mer enn 50 %, mens økonomireglementet i prinsippet går lengre.

“Hvert departement, eventuelt den underliggende virksomhet som forvalter aksjeinteresser, skal ha skriftlige retningslinjer som fastslår hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor hver enkelt virksomhet utenfor statsbudsjettet. Retningslinjene skal definere statens eierrolle og hvordan den skal utøves i den normale oppfølging av virksomheten.”

(§ 22. 2). “Virksomheten skal følges opp spesielt med vektlegging på oppnådd årsresultat, eventuelt avkastningskrav og utbyttepolitikk (§ 22.3).

“Departementet skal utarbeide instruks for innhenting av informasjon og hvilke kontroller/vurderinger som skal tas i den forbindelse”. (§ 22.4)

Hvordan eierdepartementene vurderer disse kravene blir kort omtalt i kap. 6.

⁴³ Økonomireglementet for staten. Fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996

5.7 Frihetsgrader og finansiering

Selskapene driver forretning og tjener sine penger gjennom forretningsdrift og eventuelt i form av finansinntekter. Men det finnes unntak. NRK finansieres i hovedsak gjennom avgifter, og størrelsen på lisensen fastsettes av Stortinget. SND og SIVA får bevilgninger i statsbudsjettet til de ulike tilskudds- og investeringsordningene disse forvalter. Noen selskaper utfører oppgaver som ikke er forretningsmessig lønnsomme. Det er ulike modeller for og måter å beregne kostnadene dette representerer. Staten forhandler med selskapet om levering av tjenestene og hvor mye dette skal koste. Det gjelder deler av NSB's persontransport (nærtrafikken og visse fjerntogstrekninger), Posten og Statskog. I tillegg har staten bevilget såkalte omstillingsmidler til NSB, Posten, Telenor, Statens kantiner og Arcus.

Vanlige aksjeselskaper og deleide aksjeselskaper kan skaffe seg kapital i markedet ved å utvide aksjekapitalen. De statlige heleide selskapene har kun én eier, og er avhengig av å gå til denne for å få utvidet egenkapitalen. Det kreves altså en generalforsamlingsbeslutning for å utvide egenkapitalen. Dette medfører imidlertid også et bevilgningsvedtak i Stortinget slik at kapitalutvidelser må godkjennes i to instanser.

Selskapene kan ta opp lån, men det er begrensninger i forhold til hvor stor gjeld selskapet kan ha i forhold til verdien av selskapet. For Telenor skal egenkapitalen ikke være mindre enn 42,5%. Børsnoterte selskaper vil til enhver tid kunne anslå verdien av selskapet ut fra verdien på aksjene. For ikke børsnoterte selskaper er det vanskeligere å fastsette verdien av selskapets eiendeler. Det er blitt utarbeidet anslag blant annet over åpningsbalansen ved etablering av selskapene og de store selskapene har brukt både norske og utenlandske konsulenter til å beregne verdien, men det hefter usikkerhet ved disse verdivurderingene.

NRK kan ta opp lån, men "gjeld og garantiansvar må ikke overstige 50 % av de samlede årlige lisensinntekter, og skal uavhengig av dette oppad være begrenset til summen av aksjekapital og fonds."⁴⁴

Statsforetaksloven (§ 5) gir begrensninger mot visse låneopptak. "*Et statsforetak kan bare ta opp lån eller gi garantier for så vidt det etter låneopptaket eller garantistillelsen er dekning for foretakets samlede lån og garantiansvar i verdien av foretakets eiendeler. [...] I vedtektene kan det fastsettes nærmere regler om foretakets låneopptak og garantistillelser, herunder regler som begrenser adgangen til å ta opp lån eller gi garantier utover det som er fastsatt i første ledd og om at visse lån eller garantistillelser må godkjennes av foretaksmøtet*". I motsetning til de andre statsforetakene er SIVA pålagt å låne i statskassa.

Særlovsselskapene Norsk Tipping og Vinmonopolet har generelt store overskudd og spesielle begrensninger om låneopptak. Vinmonopolet har nå mulighet for å ha kassakreditt og Norsk Tipping har fått anledning til å opprette et reservefond.

⁴⁴ § 4 i vedtektene for NRK

5.8 Styling gjennom avkastnings- og utbyttepolitikk

Staten som eier har skutt inn midler i selskapene eller har tidligere bygget opp infrastruktur, eiendommer eller investert i materiell som er overdratt til selskapene. Staten kan ønske en avkastning på denne kapitalen, og det er vanlig å stille tilsvarende avkastningskrav.

Selskapene skal drives forretningsmessig lønnsomt, og eier kan forvente en del av overskuddet i form av utbytte. Det er vanlig å skille mellom utbytte og utbyttepolitikk. Utbyttepolitikken er de langsiktige retningslinjer vedrørende disponeringen av foretakets fortjeneste. Beslutningene på dette området er eierne ansvar. Utbyttepolitikken er nært knyttet til strategiske parametre som lønnsomhetskrav, vekst og soliditet. Utbyttepolitikken vil derfor inngå som en sentral styringsmekanisme også i statlige selskaper.

I årsberetning og regnskap legger styret fram relevant informasjon. Denne kan suppleres på generalforsamlingen om eierne ber om dette. Deretter treffer eierne beslutning om utbytte. Ifølge aksjelovens §12-6, understrekes styrets selvstendige ansvar for beslutningen om utbytte.

Det kan *“ikke besluttes utdelt høyere utbytte enn styret foreslår eller godtar”*. Dersom generalforsamlingen fraviker dette forslaget, har ikke styret ansvaret for utbyttepolitikken. Dersom dialogen mellom styret og eierne ikke fører til enighet, vil dette innebære at eierne har grunnleggende mistillit til styret. Det vil i så fall være naturlig at sistnevnte går av. Det normale vil være at en kommer til enighet.

For statsaksjeselskaper gjelder ikke den delen av aksjelovens § 12-6 som er sitert ovenfor. For disse skal styret foreslå utbytte, men generalforsamlingen kan fritt ta avgjørelse. I praksis betyr dette ikke annet enn at styret fritas for sitt ansvar for utbyttepolitikken. At det er egne regler for 100 % statseide selskaper har sin årsak i grunnlovens § 19. Spørsmålet ble grundig utredet i forbindelse med den forrige aksjelovrevisjonen (Ot. prp. 19 (1974-75)). Årsaken er at §12-6 formelt griper inn i kongens grunnlovfestede myndighet over statens eiendommer⁴⁵.

I statsforetak ligger utbyttemyndigheten hos foretaksmøtet. Styret har verken lovfestet rett eller plikt til å uttale seg om utbyttet. Men det er begrensninger på hva staten kan trekke ut av statsforetakene som utbytte.⁴⁶

Det arbeides med å utvikle nye og klarere prinsipper for avkastnings- og utbyttepolitikken for statseide selskaper.

Men det eksisterer ulike prinsipper både for å fastsette avkastningen i forhold til egenkapitalen, og utbytte i forhold til resultat. For noen selskaper beregnes ikke

⁴⁵ Grunnlovens § 19

⁴⁶ § 17. Utbytte: *“Utdeling av foretakets midler til staten som ikke skjer ved nedsettelse av innskuddskapitalen jf. § 16 eller ved oppløsning, jf. kapittel 10, kan bare foretas som utdeling av utbytte. Utbytte kan bare besluttes utdelt så langt foretaket har en nettoformue som overstiger innskuddskapitalen. Ved beregningen av beløpet skal balansen for det siste regnskapsåret legges til grunn. Det kan ikke i noe tilfelle besluttes utdelt mer enn forenlig med forsiktig og god regnskapsskikk under tilbørlig hensyn til tap som måtte være inntruffet etter balansedagen eller som må forutsettes å ville inntreffe. Beslutning om utdeling av foretakets midler treffes av foretaksmøtet.”*

utbytte. Eventuelt overskudd går tilbake til driften av selskapet eller den “saken” selskapet er etablert for å ivareta. Eksempel er NRK og Medinnova. Andre selskaper er en god inntektskilde for staten. Mens andre igjen har spesielle regler for hvordan overskuddet skal benyttes, f.eks. Norsk Tipping, der 1/3 skal gå til forskning, 1/3 til kultur og 1/3 til idrett. De to førstnevnte formålene bestemmes av Stortinget, mens potten til idrettsformål bestemmes av departementet. For Vinmonopolet utgjør avgiftene det meste av inntektene som går til statskassen, i tillegg beregner staten en viss avkastning av sine aksjer i Vinmonopolet. Vedlegg 3 gir en oversikt over verdianslaget for det enkelte selskap, utbyttet for 1997 og hvilke prinsipper som er lagt til grunn.

I forbindelse med budsjettbehandlingen i Stortinget gis det et anslag om hvor stort utbytte fra selskapene vil bli. Dette blir altså fastsatt lenge før resultatet av selskapets driftsår er klart.

5.9 Selskapenes kontrollorgan og deres oppgaver

Det finnes ulike typer kontrollkomiteer, -utvalg og råd som skal føre tilsyn med virksomheten. Blant særlovsselskapene har

- Vinmonopolet AS en kontrollkomite som består av tre medlemmer valgt av de stortingsoppnevnte i bedriftsforsamlingen. I tillegg er det opprettet et ankeorgan, “Nemnd for prøving av A/S Vinmonopolets beslutninger om innkjøp mv.”, for konkurrenter til Arcus. Organet skal behandle klager fra distributører av vin og brennevin som selges av Vinmonopolet.
- Postbanken har en kontrollkomite, der ett medlem skal ha dommerkompetanse og komiteens sammensetning skal godkjennes av Kredittilsynet.
- Norsk Tipping et kontrollorgan som departementet oppnevner og gir instruks til.

Statnett SF er det eneste selskapet blant statsforetakene som har et brukerråd med 5 medlemmer som skal bidra til en effektiv kontroll av nettforetakets disposisjoner. Rådets leder har møte og talerett på styremøtene.

Flere av statsaksjeselskapene har ulike kontrollorgan og råd.

- Overfor NRK virker Allmennkringskastingrådet, distriktsprogramrådene og Rådet for samedioen. Rådene følger med i programmene og kan uttale seg om disse i etterhånd.
- Statkorn Holding har kontrollutvalg utpekt av bedriftsforsamlingen.
- Telenor har bedriftsforsamlingens kontrollutvalg.

5.10 Revisjon av selskapene og Riksrevisjonens rolle

Alle selskapene har valgte revisorer, unntatt Norsk Tipping AS, der det er inntatt i loven (§ 7) at selskapets regnskap skal revideres av Riksrevisjonen.

Den generelle reglen er at Riksrevisjonen skal kontrollere statsrådets (departementets) myndighetsutøvelse i saker som gjelder aksjeselskaper,

statsforetak og enkelte organer mv. organisert ved særskilt lov. Riksrevisjonen utøver sin myndighet ut fra instruks.⁴⁷

Det er statsrådets utøvelse av eierfunksjonen som er gjenstand for Riksrevisjonens kontroll. Kontrollen går særlig ut på å vurdere statsrådets (departementets) myndighetsutøvelse som forvalter av statens eierinteresser, sett i forhold til lover, regelverk, stortingsvedtak og øvrige forutsetninger. Riksrevisjonen søker gjennom sin kontroll å vurdere om de statlige interesser som virksomhetene representerer, forvaltes og bestyres økonomisk forsvarlig og på den av Stortinget bestemte måte, herunder om statsråden bruker sin innflytelse i virksomhetene til å følge opp Stortingets intensjoner.

Riksrevisjonen utfører kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse også i deleide selskaper hvor staten eier så mange aksjer at de representerer 50 % eller mer av stemmene. Kontrollen vedrørende deleide selskaper går i første rekke ut på å vurdere om statsråden har utøvd sin stemmerett på generalforsamlingen i samsvar med Stortingets forutsetninger og vedtak.

5.11 Statsselskapene og spørsmålet om offentlighet

Offentlighetsloven gjelder ikke for statlige selskaper, men spørsmålet om større grad av offentlig innsyn også i selskapene, blir diskutert.

Med hensyn til om offentlighetsloven skal gjelde for statseide selskaper gjøres det et skille mellom de som driver “ren næringsvirksomhet” og de som driver “tradisjonell forvaltningsvirksomhet”. Poenget er at en del av selskapene driver en blanding av disse to typene virksomhet. I slike tilfeller skal hovedregelen være at offentlighetsloven skal gjelde for utøvelse av offentlig myndighet.

I Justisdepartementets gjennomgang av offentlighetsloven⁴⁸ diskuteres statsforetakslovens unntak fra offentlighetsloven. Departementets tolkning er at det er grunnlag for usikkerhet om myndighetsutøvelse fra statsforetak er omfattet av offentlighetsloven. Det er derimot klart at myndighetsutøvelse fra aksjeselskapene er omfattet av offentlighetsloven. Regjeringen mener at et slikt skille ikke er tilsiktet, og mener derfor at det generelle unntaket i statsforetakslovens § 24 bør fjernes.

⁴⁷ § 18-5 i aksjeloven. ”I selskap hvor staten eier alle aksjer og i heleid datterselskap til slik selskap, har Riksrevisjonen rett til å kreve de opplysninger den finner påkrevd for sin kontroll, så vel fra selskapets administrerende direktør som fra styre og en valgt revisor. Den kan i den utstrekning som finnes nødvendig selv foreta regnskapsundersøkelser i bedriften. For øvrig kan Stortinget fastsette regler om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i aksjeselskaper og herunder fastsette hvilke dokumenter m.m. som skal sendes Riksrevisjonen. Riksrevisjonen skal varsles og ha rett til å være til stede på generalforsamlingen og møter i bedriftsforsamlingen eller representantskapet i selskaper som nevnt i første ledd, første punktum.”

⁴⁸ St.meld. nr. 32 (1997-98): Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen.

5.12 De ansattes medbestemmelse

5.12.1 Bedriftsforsamling, krav til sammensetningen og ansvar

Hensikten med ordningen med bedriftsforsamling var å styrke bedriftsdemokratiet. Bedriftsforsamlingen i private aksjeselskaper skal velge medlemmer til styret og styrets formann, gi uttalelse til generalforsamlingen om styrets forslag til resultatregnskap og balanse bør godkjennes, og om styrets forslag om anvendelse av overskudd eller dekning av tap. Etter forslag fra styret skal bedriftsforsamlingen treffe avgjørelse i saker som gjelder (a) investeringer av betydelig omfang i forhold til selskapets ressurser, eller (b) rasjonalisering eller omlegging av driften som vil medføre større endring eller omdisponering av arbeidsstyrken. For øvrig kan bedriftsforsamlingen vedta anbefalinger til styret om en hvilken som helst sak.⁴⁹

Aksjeselskap, statsaksjeselskap og statsforetak med flere enn 200 ansatte skal ifølge lovene normalt ha bedriftsforsamling, men dette kan fravikes. De selskapene i vårt utvalg som har bedriftsforsamling har stort sett fulgt aksjelovens bestemmelser, men det er noen unntak som beskrives nedenfor.

Ingen av statsforetakene har bedriftsforsamling, selv om Statskog, Statnett, Statkraft og Statens kantiner har over 200 ansatte. Av særlovsselskapene skal ifølge lovene alle de tre BA-selskapene og Vinmonopolet ha bedriftsforsamling, men BA-selskapene har ikke opprettet dette. I stedet er det flere ansatte i styret. Av statsaksjeselskapene har alle med over 200 ansatte bedriftsforsamling, unntatt NRK. Etter forslag fra departementet og forhandlinger med de ansattes organisasjoner, har NRK valgt ikke å ha bedriftsforsamling. Med hensyn til sammensetning er det interessant å merke seg sammensetningen av Vinmonopolets bedriftsforsamling, der 2/3 er oppnevnt av Stortinget. Likeledes at en ved valg til Postbankens bedriftsforsamling skal sikre at begge kjønn er representert, og at medlemmene representerer ulike geografiske regioner .

5.12.2 Noen forskjeller i de ansattes rettigheter mellom særlovsselskapene NSB og Posten Norge og de andre selskapene

For statsaksjeselskapene, statsforetakene og flertallet av særlovsselskapene gjelder ikke tjenestemannsloven og tjenestetvistloven. De ansatte er derfor ikke statstjenestemenn. For NSB BA og Posten Norge BA gjelder tjenestetvistloven med unntak av § 31 og loven om arbeidervern og arbeidsmiljøloven (arbeidsmiljøloven). De ansatte er ikke statstjenestemenn, men det er i særlovens § 61 og § 63 tatt inn bestemmelser vedrørende de tilsattes stillingsvern, som erstatter eller supplerer arbeidsmiljølovens regler med regler fra tjenestemannsloven. Dette gjelder oppsigelsesfrister som på enkelte punkt er lengre enn det som følger av oppsigelsesreglene i arbeidsmiljøloven,

⁴⁹ Aksjeloven § 8-20.

fortrinnsrett til annen stilling i staten og rett til ventelønn. Ved omorganiseringer av de andre selskapene fra forvaltningsbedriftsformen, f.eks. Telenor, er tjenestemannslovens regler om fortrinnsrett til annen statsstilling og rett til ventelønn fra staten videreført i selskapene for et begrenset tidsrom på tre år etter omdanningen. Bestemmelsene har dessuten vært begrenset til å gjelde dem som var tilsatt i virksomheten før omdanningen. For Posten Norge BA og NSB BA gjøres reglene ikke tidsbegrenset, og de gjelder alle tilsatte, uansett om de var tilsatt etter omdanningen eller overføres i forbindelse med omdanningen.

5.13 Oppsummerende vurdering

I kapittel tre er de ulike selskapsformene beskrevet og i kapittel fem har vi beskrevet hvordan selskapene er organisert og det formelle grunnlaget for eierstyringen. Hvert av de 19 heleide statlige selskapene som kartleggingen omfatter, er organisert og blir styrt i forhold til en av selskapsformene.

Det er noen viktige forskjeller mellom de to hovedformene statsaksjeselskap og statsforetak mht. eiers styringsmuligheter til å fatte vedtak for selskapet og påvirke dets handlinger og selskapets handlefrihet. Viktige forskjeller gjelder spesielt statens endelige økonomiske ansvar for statsforetakene, med den understreking det gir av statens ansvar for foretakenes virksomhet. Av statens økonomiske ansvar for statsforetakene følger det begrensninger med hensyn til selskapenes låneopptak og engasjement i andre virksomheter. Videre er det ulike regler for hva styret må legge fram for eier før vedtak fattes, og statsforetakene må sende styreprotokoll til eier. Likevel er vårt hovedinntrykk at forskjellene mellom selskapsformene er relativt små.

Ser en derimot på hvilke muligheter eier har til å styre det enkelte selskap, blir forskjeller som kan forklares ut fra selskapsform mer uklare. Forklaringer på dette kan være at det ble valgt en selskapsform som ikke umiddelbart passer til de formål, den konkurransesituasjonen og den virksomheten selskapet har. En annen mulig forklaring er at ulike selskap har fått egne bestemmelser eller er tillagt spesielle oppgaver som avviker fra de generelle bestemmelsene for selskapsformen. Nedenfor illustreres og gis en kort oversikt over selskapene, selskapsformen de tilhører og noen spesielle trekk eller avvik fra det “normale” ved formen. Ettersom de fleste av særlovsselskapene har tatt modell fra enten statsaksjeselskap eller statsforetak, er disse plassert under disse to hovedmodellene.

Statsaksjeselskaper		Statsforetak	
	Spesielle trekk		Spesielle trekk
Arcus Statkorn:	§ 10 i vedtektene Styreprot. sendes eier	Statskog:	Forvaltningsansvar Myndighetsutøvelse
Statoil: Telenor: NRK:	§ 10 i vedtektene § 10 i vedtektene + noen samfunnspålagte oppgaver § 9 (tilsv. § 10 i vedtektene) Lisensfinansiering Formålsparagrafen lovbestemt	Statnett Statkraft Medinnova SIVA Statens kantiner	Tildelingsbrev
Norsk Eiend.info.: VESO	Styreprot. sendes eier		



Særlovsselskapene plassert etter hvilken hovedform de har modell fra			
Modell fra statsaksjeselskapene		Modell fra statsforetakene	
	Spesielle trekk		Spesielle trekk
NSB BA Posten Norge BA Postbanken BA	Tjenestetvistloven og deler av tjenestemannsloven gjelder. § 10 i vedtektene. Nedleggelse ved lov. Posten Norge BA repr. i styret. Spes. krav i fht. Kredittilsynet og Finansdep.	SND	Tildelingsbrev fra tre departementer Tilskuddsbevilgning
Spesielle særlovsselskaper		Spesielle trekk	
Vinmonopolet AS Norsk Tipping AS		Ikke generalforsamling Tildelingsbrev Direktør ansettes av Kongen 2/3 av bedriftsforsamling utnevnes av Stortinget Kan ikke oppta lån Direktør ansettes av departementet Riksrevisjonen reviderer regnskapene Avvik fra vanlig regnskapsregler	

Det som avviker spesielt fra hovedformen er at flere av statsaksjeselskapene og særlovsselskapene har regler om å legge fram “*alle saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning.*”, for generalforsamlingen (§ 10 i vedtektene). Forskjellen i kravet til å legge saker fram for eier mellom statsaksjeselskapene og særlovsselskapene, som har denne paragrafen i vedtektene og statsforetakene, blir svært liten. Andre generelle avvik er kravet om å sende styreprotokoll til eier, som flere statsaksjeselskap gjør, selv om det kun er statsforetakene som må gjøre dette. De andre spesielle trekkene gjelder selskapene enkeltvis. At Statskog har fått delegert myndighetsutøvelse, er et særegent trekk som ikke gjelder noen av de andre selskapene. Statskog har også ansvaret for en større del forvaltningsoppgaver enn andre selskaper. NRK har litt forvaltningsoppgaver i forbindelse med innkrevningen av lisensen. Telenor har noen forvaltningsmessige oppgaver også, som omfatter nød- og sikkerhetstjenesten langs kysten og i nære havområder. Den spesielle organiseringen og styringen av Vinmonopolet gjør at dette

selskapet er svært spesielt, og likeledes er en del av reglene for organiseringen av Norsk Tipping svært spesielle.

En hovedkonklusjon blir at variasjonsbredden innenfor hver av selskapsformene er stor. Og vi kan stille spørsmålet om ikke enkelte av selskapene like gjerne kunne vært organisert etter en annen selskapsform, men med vedtekter og (overgangs)bestemmelser som ivaretar spesielle krav til organisering og styring. Dette gjelder spesielt særlovsselskapene.

6 Eierstyringen i praksis

I dette kapitlet skal vi ta for oss hvordan staten utøver eierstyringen av selskapene i praksis. Dataene og informasjonen som beskrivelsen bygger på, er hentet fra intervjuer med representanter for de avdelinger i departementene som har ansvaret for å ivareta eierstyringen, og et utvalg styreledere og administrerende direktører for selskapene.

Temaet for kapitlet er hvordan eierdepartementene bruker og utnytter de formelle virkemidlene de har til rådighet for styringen av selskapene.

Virkemidlene er

- utformingen av vedtektene og praktiseringen av eierstyringen innenfor de rammer vedtektene og eventuelle særlover setter
- utnevning og sammensetning av styret
- styring gjennom generalforsamling, foretaksmøtet eller årsmøtet
- fastsetting av avkastnings- og utbyttekravene

I tillegg beskrives kontakten mellom selskap og eier, og hva slags informasjon ut over det som er fastsatt i regelverket, som gis fra selskap til eier og fra eier til selskap.

Hovedspørsmålene er om

- det er noen forskjell på eierstyringen i praksis overfor selskapene med ulik selskapsform, statsaksjeselskapene (hel- og deleide), statsforetakene og særlovsselskapene
- de ulike departementene utøver eierstyringen forskjellig uavhengig av selskapsform
- det er andre forhold som medfører ulikheter i eierstyringen

6.1 Hvordan praktiseres eierstyringen innenfor de rammer vedtektene og lover setter?

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

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 hva styret for selskapet selv kan bestemme, hva som må framlegges for eier før beslutning tas og hva selskapet skal rapportere og informere om.

Formålsparagrafen til selskapet uttrykker den samfunnspolitiske og/eller sektorpolitiske hensikten staten har med selskapet, men også at selskapet skal drive forretningsmessig lønnsomt innenfor de rammer som er satt. Dette gjelder uansett hvilken selskapsform selskapet er organisert etter, men statsforetaksformen ble utformet for spesielt å kunne realisere sektorpolitiske mål innenfor forretningsmessig virksomhet.

I St.meld. nr. 35 (1991–92) er det gitt uttrykk for hvilke muligheter myndighetene har til 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 konkurransesituasjon. 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 vedtektene og bestemmelsene i enkelte av særlovene fastlegger dermed 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?

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 særlovsselskaper. Oppfatningen er at gjennom eksistensen av selskapet og gjennom den virksomhet 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 ut over det som er nedfelt i lovene og vedtektene. Dersom denne type pålegg går på tvers av de forretningsmessige mål og vil være ulønnsomt for selskapet, vil selskapet kunne protestere. Selskapets suksess måles i hovedsak i forhold til de økonomiske resultatene. Eier må dermed 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. Tidligere har noen av selskapene som har vært i en monopolsituasjon, f.eks. Telenor, utført en del såkalte ulønnsomme tjenester som motytelse for monopollet. Med avskaffelse av monopolene, opphører denne ordningen.

Hvor viktig selskapet er som sektorpolitisk virkemiddel vil variere fra selskap til selskap, og har også endret seg over tid. For eksempel var Statoil et viktig

olje- og industripolitisk virkemiddel flere år etter etableringen, men spiller en annen rolle nå. SND og SIVA er svært viktige virkemidler i nærings- og distriktsutviklingspolitikken. Vinmonopolet AS er et viktig alkoholpolitisk virkemiddel, og VESO har vært og er til dels viktig i bekjempelsen av sykdommer blant oppdrettsfisk og husdyr. Av den grunn har det vært et krav fra eier at VESO må ha fullt sortiment av vaksiner og dyremedisiner selv om dette kan være ulønnsomt for selskapet. Likeledes var det et sterkt ønske om at selskapet kjøpte seg inn i Akvaforsk selv om dette ikke ble vurdert som særlig lønnsomt.

Hvor viktig selskapet er for utøvelsen av sektorpolitikken vil avta hvis markedssituasjonen endres og andre produsenter kan sikre levering av produkter og tjenester til kunder over hele landet. Et unntak er NRK som er et viktig kulturpolitisk virkemiddel, og som vil ha denne rollen selv om de langtfra er i en monopolsituasjon på kringkastingsområdet. NRK er også spesielt fordi den mest rene forretningsmessige delen av virksomheten er skilt ut i datterselskaper, mens moderselskapet skal ivareta funksjonene som allmennkringkasting og finansieres av en avgift.

Statskog har en viktig samfunnsrolle ved å forvalte en tredel av Norges areal, herunder 90 % av Finnmark. Foretaket skal drives forretningsmessig, men de settes under press fra kommuner som ønsker at de skal gå inn i prosjekter som av foretaket vurderes som ulønnsomme. Statskog er også pålagt en rekke sektorpolitiske oppgaver gjennom at de, som det eneste selskapet, har forvaltnings- og myndighetsoppgaver. Forvaltningsoppgavene utføres etter avtale for Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet. I tillegg har Statskog fått delegert myndighetsoppgaver etter diverse almenningslover og loven om statens umatrikulerte grunn i Finnmark, fra Landbruksdepartementet. Foretaket skal treffe enkelt- vedtak, men har også fått delegert forskriftskompetanse på enkelte områder.

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 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 det sektorpolitiske.

6.1.2 Utøver eierdepartementene ulike grader av sektorpolitisk styring etter hvilken selskapsform selskapene tilhører?

I forrige kapittel sammenlignet vi 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. Innenfor hver av selskapsformene er det selskaper som ved sin eksistens er sterkere 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 de skal ha.

Unntakene er særlovselskapet A/S Vinmonopolet, som kan pålegges tiltak som skal medvirke til mindre omsetning, særlovselskapet 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 gevinstbeløp 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.

Det er også interessant å se 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. 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.

6.2 Hvordan utnytter eierdepartementene og selskapene mulighetene til å endre vedtektene?

Både eierdepartementet og selskapet kan ha behov for å presisere eller endre bestemmelser som regulerer selskapets ansvar og hvilke rammer det skal operere innenfor. Etter omdanning av den statlige virksomheten til selskap, kan både konkurransesituasjonen og andre forhold i omgivelsene bli endret. Eierdepartement og/eller selskapet har også etter en tid erfart hvordan vedtektene har fungert og kan ha behov for å endre eller presisere enkelte paragrafer.

Blant de 21 selskapene i vårt utvalg har det vært få endringer av vedtektene, men det har vært noen reguleringer av egenkapitalen og bestemmelser for låneopptak. Det har også vært formuleringer i formålsparagrafen som etter hvert oppleves som uklare og trenger presisering. For eksempel i formålsparagrafen til Statkraft, der det står at foretaket skal kunne engasjere seg i virksomhet som “*står i naturlig sammenheng med dette*” (kjernevirksomheten). Hva som er “naturlig sammenheng” kan forstås som all form for kraftproduksjon, uansett energikilde og produksjonsland. For eier kan det være et ønske om å avgrense virksomheten for selskapet.

En av årsakene til at det har vært relativt få endringer, er at mange av selskapene er nye. Men vi har sett at det nå kommer forslag, først og fremst fra selskapene selv, om å få endret lover og vedtekter. Eksempler er Postbanken BA og NRK. De begrensninger som er satt for Postbankens finansielle virksomhet, bl.a. innenfor forsikring, blir nå opphevet, og banken får tilnærmet like rammevilkår som private banker. NRK har behov for å få større muligheter til å drive forretningsmessig i datterselskaper, uten at dette må forelegges statsråden, og ønsker endring i sine vedtekter. Blant annet foreslår styret i NRK at § 9, første ledd, skal endres slik at den får ordlyden: *“Styret skal forelegge for generalforsamlingen, ordinær eller ekstraordinær, alle saker som antas å være av vesentlig samfunnsmessig betydning.”*⁵⁰ NRKs styre foreslår også endringer i vedtektene som skal gi selskapet anledning til å opprette datterselskaper som driver annen type virksomhet enn allmennkringkasting, og tilsvarende endringer i kringkastingsloven.

Det er også pekt på nødvendigheten av å endre § 10 i vedtektene til Telenor og Statkorn Holding AS, men vi antar dette er i forbindelse med eventuell delprivatisering.

Dersom selskapet er organisert etter egen lov, vil behovet for endring medføre endring i loven, og det vil dermed være en mer omfattende prosess enn ved endring i vedtektene. Dette kan medføre at eierdepartementet er mer tilbakeholdent med å foreslå endringer, selv om både selskapet og eierdepartementet ville ha behov for å regulere ansvaret mellom eier og selskap på en annen måte. Et eksempel er Norsk Tipping, der det i lov om Pengespill er bestemmelser om at Kongen (departementet) skal ansette direktør og at Riksrevisjonen skal revidere selskapet. Loven ble sist revidert i 1992, og en kvier seg for å foreslå en ny endring nå.

Særlovsselskapene, som har modell fra aksjeloven, vil også komme i en situasjon der departementet må vurdere om særloven skal harmoniseres med endringer som nå er vedtatt i aksjeloven. Blant annet er det en liten endring i Riksrevisjonens oppgaver overfor de statlige selskapene i siste revisjon av aksjeloven.⁵¹

Det inntrykk vi har fått gjennom intervjuene, er at eierdepartementene i liten grad tar initiativ til endring av lover og vedtekter. Dette kunne eventuelt gitt dem større muligheter for å styre selskapets virksomhet. Behovet for og initiativet til endring kommer fra selskapene selv, og motivet er å få større handlefrihet.

⁵⁰ § 9 første ledd lyder nå: *“Styret skal forelegge for generalforsamlingen, ordinær eller ekstraordinær, alle saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning.”* NRKs § 9 tilsvarer de øvrige statsaksjeselskapenes § 10.

⁵¹ Begrepet “regnskapsundersøkelser” er erstattet med det mer generelle begrepet “undersøkelser” i § 18.5. I den nye aksjeloven (gjeldende fra 1.1.1999) lyder § 20-6-1, siste punktum: *“I den utstrekning det finnes nødvendig, kan Riksrevisjonen selv foreta undersøkelser i selskapet.”*

6.3 Hvordan utøves eierstyringen gjennom styret?

6.3.1 Oppnevning og sammensetning av styret

Eier kan gjennom valg av styret sikre at selskapet ledes av et kompetent organ som også tar ansvar for at selskapet har kompetent leder. De aller fleste styrene er såkalte profesjonelle styre med en bred sammensetning av personer med forretningsmessig kompetanse og/eller erfaring fra sektoren/bransjen. Det er med andre ord lite innslag av politisk representasjon og interesserepresentasjon i styrene. For noen av styrene er geografisk sammensetning også et viktig kriterium, men det presiseres at kompetansen til den enkelte og til styret totalt er det viktigste.

I SNDs styret sitter det representanter for hovedpartene i arbeidslivet, LO og NHO. Dette er ikke et krav i loven eller vedtektene, men anses å være hensiktsmessig. Vinmonopolets styre er tradisjonelt politisk sammensatt, uten at dette er nedfelt i loven eller vedtektene. Loven bestemmer imidlertid at selskapets bedriftsforsamling oppnevnes av Stortinget. Stortingsrepresentanter som er aktive kan ikke velges eller utnevnes i styrene.⁵² Dette er å anse som en instruks til regjeringen i de tilfeller der den oppnevner selskapenes styrende organer. Dersom Stortinget selv oppnevner styrende organer kan regelen fravikes ved Stortingets eget vedtak⁵³. I private aksjeselskaper er det vanlig at eier utøver sitt eierskap ved å ha eierrepresentanter i styret. I Norge har vi, i motsetning til Sverige, ikke styrerepresentanter eller embetsmenn fra departementene. Dette opphørte etter Kings Bay ulykken, da det kom en sterk reaksjon på den sammenblanding av ansvarsforhold en kunne få ved å ha embetsmenn i styrene for statsselskapene⁵⁴.

Det har skjedd en endring de siste 10 årene mht. kunnskaper om og viktigheten av å ha kompetente og riktig sammensatte styre. Departementene legger til dels mye arbeid i å finne egnede kandidater, og statsråden blir konsultert spesielt i utnevningen av styreleder. Ved endring eller supplering av styret er det ofte kontakt med selskapets ledelse og/eller styreleder. Enkelte administrerende direktører uttrykker eksplisitt at de ikke ønsker å være involvert i rekrutteringen til styret. Det legges også vekt på å ha en balansert kjønnsfordeling i styrene, men ingen av de 21 selskapene har for tiden kvinner som styreledere, og det er ytterst få kvinner som har vært styreledere i selskapene.

Ved at eierdepartementene ikke har direkte representanter i styrene, må de ha tillit til at styrene, og ikke minst styreleder, har tilstrekkelig politisk forståelse til å kunne styre virksomheten innenfor eventuelle sektorpolitiske mål. Det virker ikke som det er noe stort ønske fra eierdepartementene om å ha direkte representasjon i styrene, men noen få styreledere med erfaring fra private selskaper undres over at staten som eier ikke har denne anledningen til å få direkte informasjon. Svenske departementer er også av den oppfatning at embetsmenn i styrene sikrer et aktivt eierskap. Dette er fremdeles ikke noe tema i Norge.

⁵² Innst. S. nr. 277 (1976–77)

⁵³ Tonje Meinich: *Styring av statsselskaper*. Institutt for offentlig retts skriftsserie nr. 5/1990, s. 65.

⁵⁴ Innst. S. nr. 91 (1969–70)+

Når det gjelder oppnevning av styre for datterselskaper, utføres det i hovedsak av styret i morselskapet eller av konserndirektøren. Hovedbildet er at styret i morselskapet fungerer som generalforsamling for datterselskapet og styret og styreleder for datterselskapet kommer fra ledergruppen i morselskapet.

Det er noen unntak som er beskrevet i kap. 5.1.2.1, mht. styret for et av de største datterselskapene til Telenor, Tele Nett, som har en representant fra styret i morselskapet. Dette er gjort for å sikre nær tilknytning mellom konsernstyret og styret for et viktig datterselskap.

I vedtaket om å skille ut Egenkapitaldivisjonen i SND som et eget aksjeselskap⁵⁵, har departementet og Stortinget besluttet at det skal være ett styre for SND og ett for datterselskapet – Egenkapitaldivisjonen. Stortinget har også bestemt at ingen fra administrasjonen skal sitte i styret, hvilket er uvanlig for et datterselskap. Begrunnelsen for dette er å få større skille mellom og unngå mistanke om sammenblanding av SNDs rolle som deleier i næringsvirksomhet og rolle som lån- og tilskuddsyter. Det er imidlertid åpnet for at to fra styret i SND kan sitte i styret for den utskilte egenkapitaldivisjonen. Styret i morselskapet har vanligvis ansvaret for hele konsernets drift og resultater, men dette oppleves å bli vanskelig dersom datterselskapet har et eget styre der ikke administrasjonen i morselskapet sitter.

6.3.2 Styrets og ledelsens forståelse av sin rolle i et statlig eid selskap

Styret har ansvaret for at selskapet drives i forhold til lover, vedtekter og retningslinjer, og på en forsvarlig forretningsmessig måte, uten at eierdepartementet blander seg inn i dette. En er avhengig av at styret, og ikke minst styreleder, kan og forstår sin rolle, fordi svært få selskaper har en instruks for styret.

I private selskaper er det ikke uvanlig at det utarbeides en forretningsordning eller instruks for styret. Det kan være nyttig, både for styrets medlemmer og administrerende direktør, å ha klare spilleregler for hva styret skal beskjeftige seg med og prioritere. Dette kan synes unødvendig når lovene beskriver rollefordeling.

Selskapets ledelse, ved styret og direktør, må ha en forståelse for hva det vil si å lede et statlig selskap. Selv om ansvaret for å ta mange viktige beslutninger om organiseringen og disposisjoner er delegert til styret, kan disse utløse omtale i media og politisk interesse. Vårt inntrykk er at de fleste styreledere og direktører for de statlige selskapene forstår hvilke saker som kan skape uro, enten i det politiske miljø eller i pressen, og informerer departementet raskt slik at statsråden kan være forberedt. Likeledes at styret informerer departementet om saker og ønsker for å høre deres vurdering før viktige saker skal besluttes i styret. Men det understrekes i slike situasjoner at eier ikke instruerer, men uttrykker sin vurdering på en forsiktig måte muntlig. Uten at vi har kunnet foreta noen form for måling av hvem som tar kontakt med hvem, er det vårt

⁵⁵ Forslaget om å gjøre denne til et eget rettssubjekt fremmes i St.meld. nr. 51 (1996–97) Stortinget slutter seg til dette i Innst. S. nr. 283 (1996–97). Pressemelding fra NHD 26. juni 1998

bestemte inntrykk at det som oftest er selskapet som tar kontakt med eier for å informere om eller drøfte en sak.

Det er noen få, men interessante eksempler på at styremedlemmer med erfaring fra private selskaper, men med begrenset erfaring fra statlige selskaper, har reagert på politiske signaler. Styret har truffet beslutninger som det har kommet reaksjoner på gjennom media og politiske kanaler, og departementet har stilt spørsmål om saken muntlig. Den umiddelbare reaksjonen fra disse styremedlemmene har vært at vi må lytte til eiers "signal". Mens de med erfaring fra offentlig virksomhet har understreket at en skal ikke agere etter politiske signaler, men må vente på eiers utspill enten i form av ekstraordinær generalforsamling eller at det i hvert fall må komme skriftlig.

På den annen side lukker verken styrene eller selskapene ørene for politiske signaler, og de handler ikke på tvers av disse hvis det ikke er svært viktige forretningsmessige hensyn som vil bli rammet. Selskapene følger godt med i hvilke synspunkter som kommer til uttrykk i både sentrale og regionale politiske miljøer, ikke minst når selskapets virksomhet blir diskutert i Stortinget. Årsaken er at selskapene vil ha mest mulig ro og forutsigbarhet rundt sin drift. Det er derfor nødvendig å medvirke til at de politiske miljøene også har informasjon om selskapets strategi og planer. Eksempel på dette er Telenors lokaliseringsstrategi som redegjør for hvordan selskapet vil forholde seg, dersom det er nødvendig å legge ned eller redusere driften ved enheter lokalisert i distriktene.

Flere ledere, med erfaring fra både private og statlige selskaper, hevder at forskjellen mellom hvordan private og statlige selskaper forholder seg til viktige samfunnspolitiske spørsmål, som f.eks. nedleggelse av enheter i distriktene, er svært liten. Store norskeide private selskaper vil strekke seg langt for å ikke legge ned virksomhet i områder med stor avhengighet av selskapets arbeidsplasser.

6.4 Har bedriftsforsamlingen i statlige selskaper noen rolle?

Det er mange selskaper som etter loven skal ha bedriftsforsamling, som har fraveket dette.

I tabellen nedenfor vises hvilke selskaper som har bedriftsforsamling, størrelse på den, og eventuelle krav til sammensetning. De med kursiv angir hva som er foreslått, men ikke gjennomført.

Selskap	Ant. ansatte i selskapet	Størrelse på bedriftsfors.	Sammensetning
Særlovsselskaper			
Vinmonopolet AS	1203 pr. 01.10.97	21 medl	2/3 er oppnevnt av Stortinget
NSB BA	7382	15 medl.	10 velges av generalfors., 5 fra ansatte+2observatører.
Posten Norge BA	29.407	15 medl.	10 velges av generalforsamling, 5 fra ans.+2obs.
Postbanken BA	1923	12 medl	2/3 av årsmøte, 1/3 av de ansatte. Begge kjønn, geografisk repr.
SND	396 pr. 01.11.97	Ikke	
Norsk Tipping		Ikke	
Statsforetakene			
Statskog	361 m/datterselskaper pr. nov. 97	Ikke	
Statnett	ca. 900 i konsernet, ca. 630 i Statnett SF	Ikke	
Statkraft	ca. 1100 i konsernet	Ikke	
Medinnova	7		
SIVA	30		
Statens kantiner	660	Ikke	
Statsaksjeselskapene			
Arcus	685 i konsernet	12	4 fra de ansatte, (2 observ.)
NRK	3276 årsverk	Ikke	
Statkorn Holding	580 i konsernet	18	Gen. fors. velger 12, 6 ans.+ 2obs.
Statoil	15.000	12 medl.	8 velges av gen.fors. 4 fra ansatte
Telenor	19221 i konsernet (18113 årsverk)	17 medl.	10 aksjonærvalgte og 7 valgte av de ansatte
Hydro	38 000	21 medl.	7 + 7 varam. valgt av ansatte, 14 + 4 vara valgt av gen.fors.
Raufoss	1800	12 medl.	4 + 4 varam valgt av ansatte, 8 + 4 vara, valgt.av gen.fors.
Norsk eiendomsinformasjon	14		
VESO	25		

Som tidligere nevnt har ingen av statsforetakene bedriftsforsamling. Alle de tre BA-selskapene skal i følge lovene ha bedriftsforsamling, men har ikke opprettet dette. I stedet er representasjonen fra de ansatte i styrene økt. Av statsaksjeselskapene har alle med over 200 ansatte bedriftsforsamling, unntatt NRK. Begrunnelsen gitt i proposisjonen om NRKs organisering er interessant, fordi den til dels representerer det syn flere av selskapene og eierdepartementene har.

For det første har man begrensningene i bedriftsforsamlingens myndighet, som følger av bestemmelsene om statsaksjeselskaper i aksjeloven. Det innebærer at bedriftsforsamlingen ikke kan velge medlemmer til styret i selskapet. Dessuten vil generalforsamlingen kunne overprøve bedriftsforsamlingens vedtak både i

saker som angår investeringer og med hensyn til forslag til utbytte. For det andre er NRK finansiert ved kringkastingavgift som vedtas i Stortinget hvert år. Det innebærer at de premisser som legges til grunn av Stortinget ikke vil kunne overprøves av bedriftsforsamlingen. For det tredje er også bedriftsforsamlingens *rådgivende* rolle overfor styre begrenset i NRK, ved at redaktøransvaret ligger til kringkastingssjefen (jf. ”redaktørplakaten”). Her har heller ikke styret noen myndighet.

Når det gjelder begrensningene på bedriftsforsamlingens innflytelse, gjelder det generelt for alle selskapene, med unntak av de deleide aksjeselskapene.

De selskaper som har bedriftsforsamling har ulike oppfatninger om hvordan disse fungerer. Noen synes de fyller en viktig funksjon som ambassadører og ”olje i maskineriet”. Andre mener at de eksterne representantene ikke fungerer som representanter for eieren, som i vanlige aksjeselskaper, men som representanter for interessegrupper for blant annet likestilling, miljø- og distriktspolitikk. I hvilken grad de ansatte i selskapene ser seg tjent med bedriftsforsamling, har vi ikke kartlagt i dette prosjektet. I de fleste selskapene har organisasjonene valgt å ha en noe større representasjon i styret, mot at selskapet ikke har bedriftsforsamling.

6.5 Hvordan gjennomføres og utnyttes eierstyring gjennom generalforsamlingen, foretaksmøtet eller årsmøtet?

6.5.1 Ordinær generalforsamling, foretaksmøte eller årsmøte

Den øverste myndighet utøves gjennom generalforsamling, foretaksmøte eller årsmøte. Eierdepartementene presiserer at det er viktig å forholde seg til dette og ikke instruere utenom disse formelle møtene. Det er ingen forskjell mellom departementene eller i forhold til selskapsform med hensyn til å vektlegge at den formelle styringen skal foregå gjennom generalforsamling, i foretaksmøte eller årsmøte. Dette på tross av at statsforetaksloven går lenger enn aksjeloven i å presisere at formell styring skal foregå i foretaksmøtet. Det synes som om departementene prinsipielt vektlegger viktigheten av formalitetene rundt styringen.

Det er ulike måter ordinær generalforsamling, foretaksmøte og årsmøte avholdes på, og hvem som deltar. Det er ingen systematiske forskjeller mellom selskapsformene, men noe forskjellig praksis mellom departementene.

For selskapene under Statsselskapsavdelingen i Næringsdepartementet og Norsk Eiendomsinformasjon under Justisdepartementet, deltar embetsmenn, dvs. at myndigheten er delegert fra statsråden. For de andre selskapene er statsråden eller statssekretær til stede sammen med embetsmenn. På noen av generalforsamlingene, foretaksmøtene eller årsmøtene er det mange deltakere. På foretaksmøtet i SND er både statsråd eller statssekretær fra Næringsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Fiskeridepartementet og en representant fra Finansdepartementet til stede. I de selskaper som har bedriftsforsamling, skal lederen av den være til stede. På

Postbankens årsmøte skal også Kredittilsynet være tilstede. Riksrevisjonen er til stede på alle selskapenes generalforsamlinger, foretaksmøter og årsmøter.

Det er vanlig at selskapets ledelse og styret forbereder sakene og setter opp forslag til dagsorden for møtet. Departementet kan selvsagt innvirke på denne, men står vanligvis bare for innkallingen. Antall og typer saker på dagsorden er stort sett de samme, men tidsbruken varierer mye. Noen avvikler møtet på fem minutter, mens andre bruker lengre tid på den formelle delen av møtet. I tillegg har noen en uformell del i tilknytning til generalforsamlingen, foretaksmøtet eller årsmøtet. Det gis informasjon og redegjørelser om situasjonen i selskapet, og noen legger også vekt på den sosiale siden av "årets møte", med lunsj eller middag og omvisning i selskapet. Riksrevisjonens deltakelse på denne delen av programmet varierer.

Vinmonopolet har ikke generalforsamling, men har møte med statsråden med redegjørelse om virksomheten.

Møtene er forutsett å være godt forberedt av selskapets ledelse, styre og eierdepartement. Det er svært sjelden at generalforsamlingen går mot styrets forslag. For eksempel har det i Statoils historie bare skjedd 3–4 ganger.

Det er heller ikke eksempler på at styreleder eller styrene i selskapene (i den form de har nå), har satt sine verv inn på å få vedtatt saker på generalforsamlingen. På spørsmål om hvorfor dette ikke skjer oftere, er forklaringen at dersom eier ønsker å instruere gjennom generalforsamling, betyr dette at eier og styre ikke har klart å bli enige på forhånd. En slik situasjon vil kunne medføre at styret vil trekke seg. Eventuelle uenigheter er altså blitt avklart før generalforsamling, og de har ikke vært så kritiske at styret har valgt å trekke seg.

6.5.2 Ekstraordinær generalforsamling, foretaksmøte eller årsmøte benyttes lite

Det er få eksempler på at det er innkalt til ekstraordinær generalforsamling, foretaksmøte eller årsmøte. I de tilfellene dette er gjort, presiseres det fra eierdepartement at det har vært nødvendig pga. endring i vedtekter, behov for å øke grensen for egenkapital eller retningslinjer vedrørende låneopptak eller supplering av styret.

Det har vært situasjoner der en kunne anta at eierdepartementet innkalte til ekstraordinær generalforsamling, foretaksmøte eller årsmøte. Det er eksempler på at styret har vedtatt nedleggelse av virksomhet som det har kommet protester om, men saken er overlatt til styret, uten at eier har blandet seg inn i beslutningen. Arcus har ønsket å legge ned produksjonsenheten i Bergen. Spørsmålet er blitt tatt opp i Stortinget, men statsråden for eierdepartementet har svart at dette er Arcus som selskap sitt eget ansvar. Statsråden med spesielt ansvar for distriktpolitikken har på sin side tatt opp spørsmålet om nedleggelsen med Næringsdepartementet, som er eier av Arcus, men det har på nytt blitt presisert at dette er Arcus sitt ansvar.

Et annet eksempel er den situasjonen Olje- og energiministeren har kommet i på grunn av Statkrafts eierandel i Sydkraft og den svenske regjerings vedtak om nedleggelse av kjernekraftverket Barsebäck. Styremedlemmene i Sydkraft kan

ikke instrueres direkte av verken styret eller administrasjonen i Statkraft, ei heller Olje- og energiministeren. Men denne kan innkalle til ekstraordinært foretaksmøte og instruere Statkrafts styre om at Statkraft som stor aksjonær, vil kreve ekstraordinær generalforsamling i Sydkraft, der saken vil bli behandlet. Det er ikke sikkert at Statkraft får gjennomslag for sin anmodning om ekstraordinær generalforsamling, men eierdepartementet har markert sin holdning i saken.

Dersom det har vært noen uenighet, eller saker som kan føre til konflikter mellom eier- departement og selskap, har dette dreiet seg mer om politiske vurderinger enn rent forretningsmessige. Men politiske vedtak kan selvsagt medvirke til at den forretningsmessige driften og lønnsomheten blir svekket. Et eksempel er utbyggingen av Gardemobanen, der kravet om at Romeriksporten skal være helt tett vil forsinke prosjektet og medføre større omkostninger. Et annet er NRKs ønske om å bli deleier i et selskap som drev med såkalt "TV-shopping". I det første tilfellet ble det ikke innkalt til ekstraordinær generalforsamling fra statens side. Det var konsernstyret i NSB BA (generalforsamling for NSB Gardemobanen AS) som tok denne beslutningen. I det andre tilfellet innkalte Kulturdepartementet til ekstraordinær generalforsamling i NRK. I forbindelse med Telia-Telenor saken ble det ikke innkalt til ekstraordinær generalforsamling for å instruere Telenor.

Men vurderer en om eiers reaksjonsmønster varierer i forhold til selskapsform ved å innkalle til ekstraordinær generalforsamling, foretaksmøte eller årsmøte, er det, som en ser av eksemplene ovenfor, ikke noe klart mønster. I ett statsaksjeselskap, NRK, har eierdepartementet stoppet et forslag ved å innkalle til generalforsamling, i ett annet aksjeselskap, Arcus, gjøres ikke dette. I ett statsforetak, Statkraft, anser departementet at det ikke kan gå inn å instruere foretaket. Overfor datterselskapet Gardemobanen AS, antar vi at departementet har satt krav som konsernstyret har fulgt opp.

Vi har ingen eksempler på at de statseide selskapene i vårt utvalg har kommet i en kritisk økonomisk situasjon. Hvordan eier vil agere og gripe inn i en slik situasjon vet vi derfor ikke. Det er statlige industriselskaper som tidligere er slått konkurs (Tandberg, Kongsberg og Horten verft), men få eksempler fra selskaper som nå leverer viktige samfunnstjenester. Et eksempel er Tinglysningsdata, som skulle sikre at eiendomsdata (Grunnboken) ble overført til elektronisk form og formidle disse. Korrekte data er svært viktig i forbindelse med eiendomsoverdragelser og andre endringer som gjelder eiendommer. Staten kan bli økonomisk ansvarlig dersom det oppstår feil. Staten var deleier gjennom Statens datasentral (SDS) og garanterte for finansieringen. Selskapet kom i økonomiske vanskeligheter og Staten, ved Justisdepartementet, overtok hele eierskapet og omgjorde det til Norsk Eiendomsinformasjon AS. Et annet eksempel er Norsk medisinaldepot (NMD), der eierdepartementet fikk vurdert lønnsomheten og framtidsutsiktene for NMD og fant at staten kunne risikere å sitte med et ulønnsomt selskap. Det er blitt vedtatt i Stortinget at NMD skal delprivatiseres.

Men det kan oppstå økonomisk kriser for selskaper som leverer viktige samfunnstjenester, og der det ikke finnes gode nok erstatninger fra private tjenesteytere. Spørsmålet er da om eier vil selge selskapet, la det gå konkurs eller styrke egenkapitalen? Dette vil også være en avgjørende test på om selskapet egentlig er eller burde vært et statsforetak. I Sverige er alle selskaper

organisert etter aksjeloven, og der er det eksempler på at staten har gått inn og reddet selskapet. Det er få eller ingen eksempler på at myndighetene har latt statlige selskaper gå konkurs i Sverige.

Eiers handlingsmåte og muligheter for å styre selskapenes disposisjoner gjennom både ordinære og ekstraordinære generalforsamlinger, foretaksmøte eller årsmøte er preget av stor forsiktighet. Dette viser at når et selskap er opprettet, er departementet ytterst tilbakeholden med å la selv viktige politiske mål legge føringer på eller komme på tvers av selskapenes forretningsmessige disposisjoner. En del stortingsrepresentanter og andre politikere er ikke like tilbakeholdende og stiller spørsmål til statsråden for eierdepartementet om selskapenes virksomhet, og tar også egne initiativ overfor enkelte selskaper⁵⁶. Forståelsen for og aksepten av å ha begrenset innflytelse på driften av statlig virksomhet når de er organisert som selskaper, er tydelig forskjellig når en er ansvarlig statsråd og når en er stortingsrepresentant.

6.5.3 Vurdering av kravene til rapportering i generalforsamlingen, foretaksmøte, årsmøte og departementenes oppfølging

Det er formelle krav til hva som skal behandles på møtene. Dette er forberedt i kontakten mellom daglig ledelse, styret og eier på forhånd. Det er ingen av departementene i vårt utvalg som har noe å bemerke til rapporteringen fra selskapene i generalforsamlingen/foretaksmøtet/ årsmøtet eller som nevner problemer med oppfølging. Men departementene arbeider nå med hvordan de skal utforme de skriftlige retningslinjene for hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves fra departementet og overfor selskapene, slik det stilles krav om i økonomiregelverket. Det antas at styringsinformasjonen som fås gjennom årsberetning, regnskap og revisorrapport, er tilstrekkelig for oppfølging av oppnådde resultater, men departementene er usikre på om det kreves mer.

I tillegg skal virksomhetene følges opp, spesielt med vektlegging av avkastningskrav og utbyttepolitikk, og på dette området hersker det både usikkerhet og uenighet. Uenigheten går ikke så mye mellom eierdepartement og virksomhet, som mellom Finansdepartementet og eierdepartementene. Spesielt de departementene som forvalter eierskapet av selskaper som anses å være viktige sektorpolitiske virkemidler, for eksempel SIVA, synes det er urimelig å pålegge selskapet høyt avkastningskrav eller krav til utbytte. Oppfatningen er at overskuddet bør styrke selskapets virksomhet. Med større krav til økt utbytte vil risikoen være en sterkere målkonflikt mellom kravet til forretningsmessige lønnsomme prosjekter og prosjekter som retter seg mot de distriktpolitiske målene.

SIVA er spesielt fordi det har klarere sektorpolitiske mål enn de fleste andre selskaper, men problemstillingen kan også gjelde andre selskaper. Vår oppfatning er at kravet til avkastning og/eller utbytte ikke er noe stort problem for selskapene som forholder seg til det som er bestemt. Problemet for

⁵⁶ Spørretimepørsmål i fbm. Statkrafts rolle som deleier i Sydkraft (se bl.a. Stortingsforhandlinger for 4. og 11 mars 1998). Jf. Odd Roger Enoksens direkte initiativ overfor Statkraft mht. å gi anbud på to kraftselskaper i Nordland (Dagens Næringsliv 2. juli 1998, leder og ss. 8-9)

selskapene er usikkerheten hvordan utbyttepolitikken på sikt vil bli. Mens eierdepartementene kan både ha vanskeligheter med å fastsette kravene og kvie seg for å sette for strenge krav.

6.6 Hvilken kontakt er det mellom eier, styret og ledelse utenom generalforsamlingen, foretaksmøtet og årsmøtet?

6.6.1 Eierdepartementene presiserer viktigheten av ryddige relasjoner og roller.

Eierdepartementene understreker viktigheten av å ha ryddige relasjoner og klar rollefordeling mellom eier, styret og direktør.

I intervjuene både med departement, styreledere og direktører har det framkommet svært få eksempler på sammenblanding av disse rollene.

Når det gjelder den uformelle og jevnlige kontakten mellom departement og selskap, er hovedmønsteret at dette skjer gjennom møter eller telefonsamtaler angående mer administrative saker mellom administrasjonen i selskapet og departementets embetsverk. Noen få selskaper og departementer sier de skriver eller mottar brev i de få kontaktene de har i løpet av året. Dersom det er viktige saker, er det møte mellom styreleder og statsråd og/eller statssekretær.

Det skjer av og til at statsråden har innkalt administrerende direktør, uten at styreleder har vært med på møtet. Eksempel er når NSBs direktør er blitt innkalt til samferdselsstatsråden for å forklare hva selskapet har tenkt å gjøre med problemene med nærtrafikktoget rundt Oslo. Dette blir forklart med at statsråden i et slikt tilfelle ikke innkaller i kraft av rollen som eier, men som “kjøper” av tjenestene. Ulike typer roller og eventuelle rolleblandinger behandles i et senere kapittel.

Det er også noen få eksempler på at eierdepartementet selv synes det har litt for mye kontakt med administrasjonen for selskapet, uten å trekke inn styreleder. På den annen side er det flere av de små selskaperes styreledere og administrerende direktører som synes de har svært liten kontakt med eierdepartementet. Dette oppleves til dels behagelig, ved at de kan drive sin virksomhet uten noe særlig innblanding, men noen skulle ønske seg en mer interessert eier.

Etter aksjeloven kan ikke en aksjonær instruere det enkelte styremedlem. Styremedlemmene er valgt på generalforsamlingen og er selskapets tillitsvalgte. Dette gjelder generelt for alle typer selskaper. Det har ikke framkommet noen eksempler på at eierdepartementet prøver å utøve sin innflytelse gjennom enkeltmedlemmer av styret og dermed går utenom kontakten med styret som sådant, representert ved styreleder.

6.6.2 Noen praktiserer ordningen med faste uformelle møter

Noen departementer har innført et fastere kontaktmønster. Samferdselsdepartementet som eier av store selskaper, har kvartalsmøter der

selskapet informerer om resultater og situasjonen for selskapet. Det understrekes at dette er uformelle møter, i den forstand at det ikke skrives referat og departementet er ytterst forsiktig med å gi signaler eller instruere. Olje- og energidepartementet har tre til fire møter i året med Statoil. Statsråden er med på ett til to av disse i året. Igjen understrekes det at statsråden ikke instruerer, men det hender at statsråden maner til spesiell årvåkenhet mht. Statoils engasjement internasjonalt. Det hevdes også at ulike statsråder vil anmode private selskaper om årvåkenhet, men at statlige selskaper får begrepet “spesiell årvåkenhet” i tillegg. Kommunal- og regionaldepartementet har halvårsmøter med SIVA i tillegg til generalforsamling.

6.6.3 Hvem får informasjon gjennom styreprotokoller, og hvilke synspunkter har eierdepartementene på dette og kravet til offentlighet?

Som beskrevet i kapittel 5, skal statsforetakene sende styreprotokoller til eierdepartementet. Statsaksjeselskapene og noen av særlovsselskapene skal ikke det, men praksis er forskjellig. Aksjeselskapene Statkorn Holding og Norsk Eiendomsinformasjon og særlovsselskapene Norsk Tipping, Vinmonopolet og SND, sender styreprotokoller selv om det ikke står i loven. Vinmonopolet sender også dagsorden for styremøtene til eierdepartementet, noe også Norsk Eiendomsinformasjon gjorde tidligere.

Selskapene selv har ingen problemer med dette, men flere av eierdepartementene – både de som nå får styreprotokoller og de som ikke får – har synspunkter på hensiktsmessigheten ved å motta styreprotokoller. Flere sier at de helst ikke vil se dem. De mener det er inkonsekvent å etablere et selskap bl.a. ut fra ønsket om å få større avstand mellom selskapet og statsråden (dvs. mindre ansvar for statsråden for driften av selskapet), for dernest å motta informasjon om vedtak som treffes angående driften. I en eventuell vanskelig parlamentarisk situasjon, kan ikke Statsråden si at han eller hun ikke var informert.

Et av departementene som får styreprotokoller regnet ikke dette for “informasjon”. Informasjon om selskapet måtte presenteres i brev form. Først da ville det ta stilling til dette. Det samme departementet var også det eneste som mente at styreprotokollene ikke kunne unntas offentligheten. Selv om offentlighetsloven ikke gjaldt avsender, ville den gjelde mottaker. De andre departementene mente at styreprotokollene helt opplagt inneholdt så mye forretningshemmeligheter at de var unntatt offentligheten. På spørsmål om hvordan de så på eventuelle endringer i offentlighetsloven mht. større innsyn i selskapene og mulighetene for å gjøre styreprotokollen offentlige, var de fleste negative eller pragmatiske til dette. Det vil si at dersom styreprotokoller ble offentlige, ville innholdet bli tilpasset dette for å verne om selskapets forretningsmessige interesser.

6.6.4 Synspunkter på bruken av tildelingsbrev og rapportering i forhold til disse

Styringen av SIVA, SND og Vinmonopolet er spesiell ved at den ordinære eierstyringen blir supplert gjennom utformingen av tildelingsbrev som det skal rapporteres i forhold til. For SIVA og SND er ordningen med tildelingsbrev en følge av at de delvis er finansiert av tilskudd. Men Vinmonopolet mottar ikke bevilgning, forholdet er snarere tvert imot, ved at selskapet yter svært mye til statskassen.

Selskapene skal rapportere tilbake til departementet om virksomheten. Kravene til hva som skal rapporteres, er mer detaljerte enn det som vanligvis står i en årsmelding. SIVA skal rapportere i forhold til indikatorer, gjennomføre evalueringer og undersøkelser som dokumenterer resultater og effekten av virksomheten. Blant annet andelen kvinner som sysselsettes i de bedrifter som er i næringsbygg støttet eller oppført med midler fra SIVA.

Denne type krav stilles ikke til statlige selskaper normalt sett. Men sammenligner vi med den svenske statens styring av sine selskaper, kan ordningen med tildelingsbrev sammenlignes med de “ägerdirektiv” som de svenske eierdepartementene utformer overfor sine selskaper.

6.7 Kan utøvelsen av eierstyringen komme i konflikt med eierdepartementets andre roller?

Et annet av Statskonsults prosjekter vil gå nærmere inn på spørsmålene rundt de ulike rollene som staten har og kan ha i forhold til selskaper. Her vil vi kort skissere noen av disse rollene og de dilemmaer staten, og spesielt eierdepartementet, kan møte.

6.7.1 Rollen som eier vs rollen som regulator

Det forventes at eier skal ivareta interessene for sitt selskap. En regulator skal sikre at alle selskaper som konkurrerer i det samme marked har like betingelser. Reguleringene kan være i form av bl.a. konsesjoner eller andre betingelser som i lov eller forskriftsform stilles til selskapene for å sikre leveranser til brukerne eller for å regulere virksomheten på annen måte. Når det samme departementet både skal ivareta sitt eller sine selskapers interesser, samtidig som det skal sikre like betingelser for det statlige selskapet såvel som for private selskaper, kan det være vanskelig å forene disse rollene. Det er et problem at selskapet ikke kan diskutere regulatoriske spørsmål med sin eier. De statlige selskapene mener at de kan bli skadelidende, fordi dette er viktige strategiske spørsmål for selskapet som det er naturlig å ta opp med eier. Private selskap kan ta opp spørsmål om rammebetingelser med både eier og myndighetene. Men et statlig selskap kan ikke bringe dette på banen fordi det vil sette eierdepartementet, som også er regulator, i en vanskelig situasjon.

I andre tilfeller kan selskapet selv være etablert for å ivareta en regulatorrolle. Et eksempel er Norsk Tipping, som skal regulere omfanget av pengespill. Samtidig kan staten ved et annet departement (Justisdepartementet) gi andre

selskaper konsesjon for å drive pengespill. Dette blir ikke et dilemma for samme departement siden det er to departementer som er involvert. Eventuell uenighet vil måtte løses mellom disse departementene.

Departementet kan også komme opp i et dilemma når det både har ansvaret for infrastruktur for f.eks. jernbanelinjen, og i tillegg skal sikre like vilkår mellom statlig eid og private jernbaneselskap som bruker infrastrukturen. Dersom departementet også forvalter eierskapet av det statlige selskapet, og dermed skal ivareta interessene til sitt eget selskap, kan dette bli vanskelig. Slik det har vært i Norge, blir dette enda vanskeligere ved at det er det samme styret og den samme direktøren som skal lede både forvaltningsorganet for infrastrukturen (Jernbaneverket) og sikre best mulig forretningsmessig drift av selskapet (NSB). Dette skal nå endres.

6.7.2 Rollen som eier vs. rollen som øverste forvaltningsmyndighet

Statskog SF har også forvaltningsoppgaver og myndighetsutøvelse i tillegg til at “eiendommene skal drives effektivt med sikte på å oppnå et tilfredsstillende økonomisk resultat”. Oppgavene utføres dels på kontrakt for Landbruksdepartementet og dels for Miljøverndepartementet. Statskog har fått delegert myndighet etter lov. Landbruksdepartementet blir ankeinstans for de vedtak som Statskog sentralt fatter, mens Statskog er ankeinstans for det underliggende Jordsalgskontoret. Dette kan medføre at departementet blir kjøper av tjenester som de i neste omgang må kunne omgjøre dersom de gir klager medhold.

6.7.3 Rollen som eier vs. rollen som “kjøper” av tjenester

Flere av selskapene utfører tjenester som er såkalt forretningsmessige ulønnsomme, men som staten ønsker å få utført. Det gjelder Posten Norge for posttjenester i grisgrendte strøk, NSBs persontransport på nærtrafikk og en del fjerntog, noen få tjenester for Telenor (beredskap for totalforsvaret, kystradioen, teletjenester på Svalbard, telegram/teleks mot skip og utlandet, nødnummere, ytelser til funksjonshemmede og betalingstelefoner i utkantstrøk). For Telenors vedkommende blir de første fire av disse tjenestene omtalt som *spesielle* samfunnsplagte tjenester som selskapet skal ha betaling for. De tre siste av disse tjenestene er pålagte landsdekkende tjenester som skal sikres ivaretatt gjennom konsesjon fra 1998. Det er ulike modeller for å beregne kostnadene for utførelsen av disse tjenestene. Det forhandles enten for hver enkelt tjeneste/oppgave som i NSB, eller det beregnes en rundsum ut fra en spesiell modell som i Posten. Uansett er departementet kjøper av disse tjenestene og rollen som kjøper er ikke vesentlig forskjellig fra det å kjøpe tjenester fra private selskaper, f.eks. fergeselskaper.

Men det kan oppstå forvirring, i hvert fall for omverdenen, når departementet i kraft av rollen som kjøper klager på tjenesten som ytes av det selskapet de eier. Igjen får en dilemmaet mellom eierens rolle som skal ivareta sitt selskaps interesser og eierens rolle som kritiker av den måten selskapet yter tjenester på.

Dette blir spesielt vanskelig når det er samme avdeling eller seksjon i departementet som skal ivareta begge roller.

Forsvarsdepartementet kan komme i samme situasjon mht. Statens kantiner. Statens kantiner er et virkemiddel for velferdspolitikken i Forsvaret. For å skille mellom eierrollen og "kjøperrollen" har Forsvarsdepartementet skilt disse to funksjonene i to avdelinger i departementet og beskrevet ansvarsfordelingen og hvilke rutiner som skal følges. Eventuelle klager på tjenestetilbudet tas opp med den avdelingen som har ansvaret for velferden og som kan fremsette klagen overfor selskapet, uten at eieravdelingen blandes inn. Eieravdelingen vil bli involvert dersom det er større og alvorligere saker som må tas opp på foretaksmøtet.

6.8 Hvilken rolle har Stortinget i forhold til selskapene?

6.8.1 Behandling av meldinger og proposisjoner

De store selskaperes virksomhet, og spesielt endringer i virksomheten, kan få store samfunnmessige virkninger på sysselsetting, lokalisering omfang og kvalitet på tjenestetilbudet. Som beskrevet i kap. 5 er det derfor bestemmelser i vedtektene for noen av selskapene at det skal legges fram planer som danner grunnlag for meldinger til Stortinget hvert annet år. I tillegg kan Stortinget få til behandling vedtektsendringer, spørsmål om økning eller nedsettelse av egenkapitalen eller behov for lån eller større organisatoriske endringer. Det formelle grunnlaget for at noen av sakene legges fram for Stortinget, er at det er forutsatt i vedtektene (f.eks. §10 planer). Noen saker er en følge av budsjettbehandlingen, og noen er av en slik karakter at regjeringen vurderer det som riktig å legge dem fram for Stortinget. Riksrevisjonen utarbeider også en rapport (Rapport 3:4) til Stortinget hvert år, angående de heleide statlige selskapene og for de selskapene der staten eier mer enn 50 %, samt rapporter fra spesielle undersøkelser, f.eks. rapporten om Gardermobanen.

Innstillingene fra komiteene gir et innblikk i hva stortingsrepresentanter fra de ulike partiene tar opp enkeltvis og hva komiteen fester seg ved samlet. Inntrykket er at det er en lite samlet tilbakemelding til eierdepartement og selskap. Stort sett slutter komiteen seg til innholdet i meldingen, men det kan være enkeltrepresentanter som markerer noe ulikt syn på selskapets virksomhet og planer framover.

For de store selskapene sammenfatter departementet de synspunkter som er kommet fram i behandlingen og sender dette i brev form til selskapet, som tar det til etterretning.

6.8.2 Synspunkter på Stortingets rolle mht. fastsetting av avkastning og utbytte

Når det gjelder å styre gjennom krav til avkastning og utbytte, har Stortinget hatt en aktiv og til dels sterkt kritisert rolle. Stortinget har ikke vært involvert i fastsetting av kravene eller diskusjoner om en samlet avkastnings- og

utbyttepolitikk, men har i etterhånd brukt muligheten til å ta mer utbytte fra selskapenes overskudd enn det som er foreslått på generalforsamlingen, foretaksmøtet eller årsmøtet. Dermed har Stortinget fått økt rammen på inntektssiden i statsbudsjettet og oppnådd en bedre balanse i budsjettet. Stortinget har vedtatt et høyere utbytte før regnskapsåret er omme og selskapets resultat er klart. Dette synes selskapene ikke harmonerer med det som ofte framheves som fordeler ved statlig eierskap – langsiktighet og forutsigbarhet. Noen selskaper opplever at den delen av overskuddet som skulle gått til å styrke egenkapitalen, eventuelt til investeringer, blir mindre. Dette medfører at noen selskaper må via sitt eierdepartement, gå tilbake til Stortinget i vårsesjonen for å få styrket egenkapitalen.

Riksdagen i Sverige har ikke noen mulighet for å kreve høyere utbytte eller avkastning enn det eierdepartementet har foreslått. Årsaken er at Riksdagen har delegert dette til regjeringen, som i sin tur har delegert ansvaret for å ivareta eierskapet til den enkelte statsråd.

Flere stortingsrepresentanter er heller ikke glade for denne praksisen, og det har vært stilt spørsmål om muligheten for å ta mer utbytte enn det som er foreslått vil bli endret med den nye budsjettreformen i Stortinget. Men ved budsjettbehandlingen i 1997 ble utbyttet for Telenor økt to ganger. Først ved den nye regjeringens forslag og deretter ved inngåelsen av kompromisset med de borgerlige partiene. Det nye budsjettssystemet har på denne måten hittil ført til at utbyttet økes på et tidligere tidspunkt enn før.

Det har vært ønsket om utarbeide klarere prinsipper for avkastnings- og utbyttepolitikken. Finansdepartementet arbeider med å utvikle disse prinsippene, og Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) har utført flere utredninger som grunnlag for arbeidet. Et hovedspørsmål er om det skal legges prinsipper som kan stå fast en viss periode for beregning av avkastning og utbytte, eller om det bør vurderes for hvert selskap år for år i forhold til økonomisk situasjon og yteevne. Det første vil gi selskapene større grad av forutsigbarhet, men kan føre til lite tilpassete krav i forhold til selskapets resultat og planer.

6.9 Hvordan utøves eierstyringen av de statlige selskapene i Sverige?

I Sverige organiseres de statlige selskapene i forhold til den generelle aksjeselskaps- lovgivningen. Sverige har ikke statsforetaksformen, og de svenske statlige selskapene kan i prinsippet gå konkurs. På spørsmål til svenske tjenestemenn med erfaring fra eierstyring om hvordan staten som eier ville agere dersom et viktig selskap fikk økonomiske problemer, var svarene at de mente selskapet ville blitt reddet av statlig kapitaltilførsel.

Særskilte sektorpolitiske formål og rammevilkår/styringssignaler ivaretas gjennom vedtekter og eierdirektiver på generalforsamlingen.

I Sverige har spesielt Finansdepartementet og Næringsdepartementet stått i spissen for at departementene skal kunne utvikle en mer systematisk utøvelse av eierskapet. Erfaring fra å ivareta eierstyring av statlige selskaper er ulikt fordelt mellom departementene og de har ulik kompetanse. Det er derfor et

behov for å lage veiledningsmateriale og få nedskrevet en del prinsipper for å forbedre eierstyringen fra alle departementene. Det utarbeides ulike håndbøker, og representanter for alle departementer som har selskaper samles i en gruppe for erfaringsutveksling.

Et mål for dette arbeidet er å få et aktivt eierskap, med tettere og bedre oppfølging, og å få til en god systematikk. For Finansdepartementet gir dette seg blant annet uttrykk i

- kvartalsvise rapporter fra selskapene til Finansdepartementet
- fire møter mellom departementet og styreleder/administrerende direktør i løpet av året, hvorav ett stormøte før generalforsamling der også statsråden er med
- at embetsmenn fra Finansdepartementet sitter i styrene i de 12 selskapene som dette departementet har ansvaret for
- styring gjennom generalforsamlingen
- at revisors synspunkter skal inn i rapporter

Det er både en formell styring gjennom styrerepresentasjon og generalforsamling og bruk av såkalte eierdirektiver på generalforsamlingen, og en "uformell" styring gjennom kontakt med departementets representant i styret og møtene i løpet av året. Såkalte eierdirektiv, er ikke fast rutine for alle selskaper, men brukes etter behov. Det kan variere om dette er krav til selskapet som fremlegges muntlig på generalforsamlingen eller om det gis i skriftlig form. Det kan dreie seg om krav til avkastning og utbytte og/eller være i form av et måldokument.

Næringsdepartementet har også opprettet en rådgivende gruppe bestående av styrelederne i selskapene.

Finansdepartementet i Sverige ser det ikke som noe problem at embetsmenn fra samme departementet som har forvaltningen av eierskapet, sitter i styrene. Eventuelle lojalitetskonflikter anses ikke som et problem. Det viktigste er å kunne ha muligheter til kontinuerlig informasjon og en tett oppfølging. Det kan forekomme problemer mellom sammenkobling og uklarhet mellom rollene som politikktutformer/utfører, kontrollør og eier, men dette blir løst ved at styrerepresentantene kommer fra en avdeling som ivaretar andre funksjoner enn eierstyringen.

Utbyttepolitikken er som i private bolag. Generalforsamlingen beslutter utbyttet. Riksdagen treffer ikke vedtak om utbyttets størrelse, men beløpet inngår i inntektsoppstillingen i statsbudsjettet.

6.10 Oppsummerende vurdering

Måten eierstyringen praktiseres på overfor selskapene er svært lik fra et departement til et annet og fra et selskap til et annet. Hvilken type selskapsform selskapet er organisert etter spiller liten rolle. Den viktigste forskjellen fremkommer når vi vurderer noen særegne forhold rundt enkelte av selskapene. For eksempel vil selskap som får tildelingsbrev som følge av tilskuddsbevilgninger, ha en noe annen oppfølging enn de andre. Likeledes må det selskapet som er tillagt forvaltningsoppgaver og myndighetsutøvelse –

Statskog, følges opp på en noe annen måte. Men praktiseringen av eierstyringen overfor disse selskapene avviker også svært lite fra de andre. Unntaket er Vinmonopolet, med spesielle styringsorganer og ikke generalforsamling.

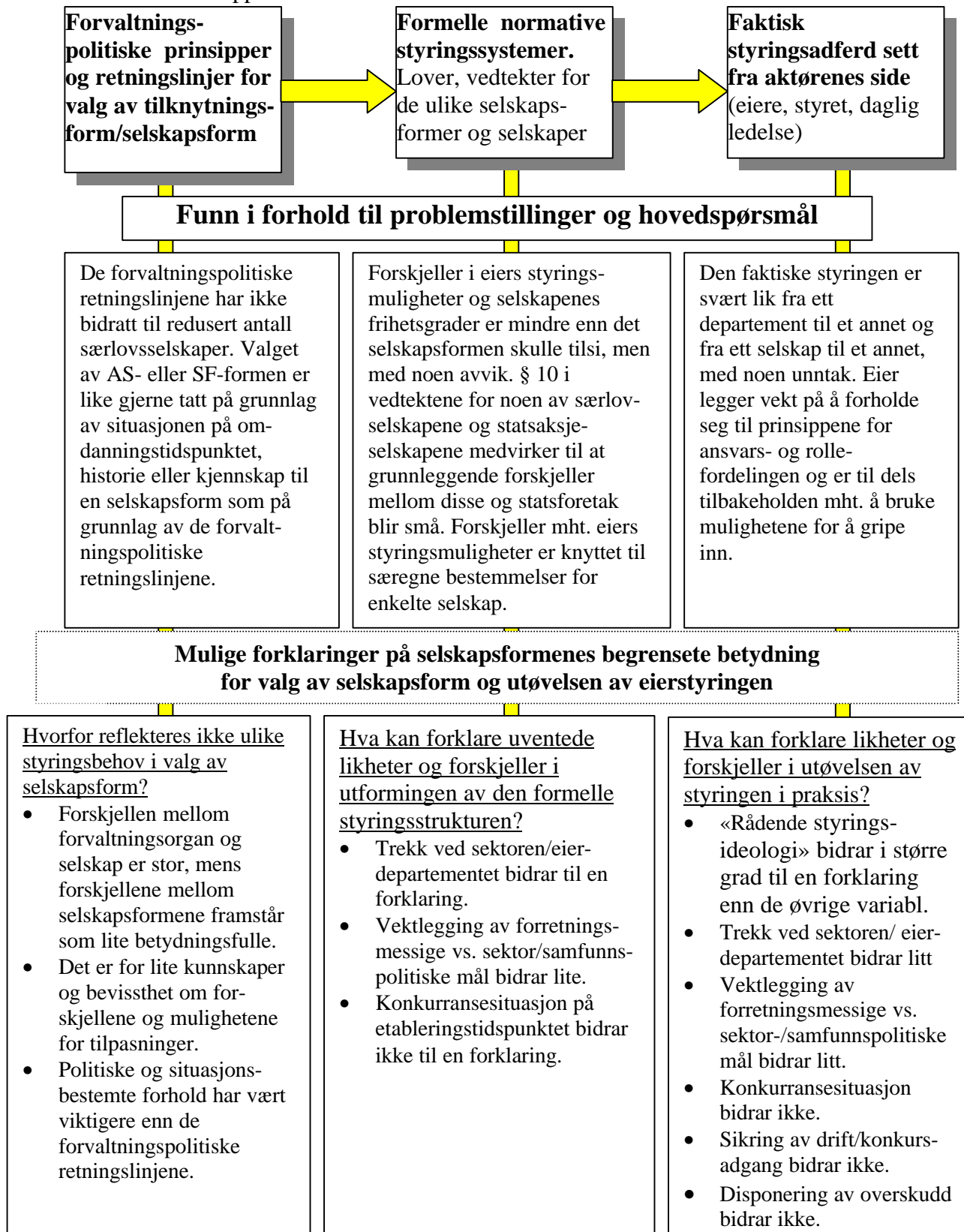
Hovedinntrykket er at eierstyringen praktiseres gjennom de formelle fora og organer, og at eierdepartementene er opptatt av at dette skal foregå på en ryddig måte og etter fastlagte spilleregler. Brudd på spillereglene er i følge våre informanter, sjeldne.

Det er til dels liten kontakt mellom selskap og departement utenom generalforsamling, foretaksmøte eller årsmøte. Departementer med store selskaper har innført faste uformelle møter. Selskapenes administrasjon og styreledere tar oftere initiativ til kontakt enn eierdepartementet. Det tas kontakt når det er viktig for selskapet å informere eier, spesielt i saker det kan bli politisk interesse rundt eller som kan omtales i media. Styret og spesielt styreleder, må forstå den rollen de har som ledere av statlige selskaper. Vårt inntrykk er at bevisstheten og forståelsen av denne rollen i hovedsak er godt utviklet. Selskapene forstår hvilke politiske hensyn som må tas og forholder seg til disse, men tar også initiativ til å endre rammebetingelsene utfra ønsket om å få økonomisk lønnsomhet og positiv utvikling for selskapet.

På den annen side kan man ut fra kartleggingen få et inntrykk av at staten i Norge er en svært tilbakeholden, forsiktig og til dels passiv eier. Svenske departementer (spesielt de med mye erfaring som eiere) legger vekt på å være aktive eiere, med direkte representasjon i styrene og skriftlige direktiver til selskapene i forbindelse med generalforsamlingen. Eierdepartementene i Norge utnytter i liten grad muligheten til å instruere selskapene i generalforsamling eller innkaller til ekstraordinær generalforsamling. Dette gjelder også de selskapene som i kraft av sin eksistens, er viktige sektorpolitiske virkemidler, eller som i kraft av sin størrelse og virksomhet, spiller en viktig samfunnspolitisk rolle. Når en statlig virksomhet er omgjort til selskap, har staten fått et organ som i større eller mindre grad er et virkemiddel i sektorpolitikken, men som i hovedsak skal drive forretning, og som etter manges mening også har bedre kompetanse til å gjøre dette enn statlige forvaltningsorganer. Staten har som eier mulighet til å gripe inn i viktige disposisjoner som selskapet gjør, men er forsiktig med å utnytte mulighetene. En årsak til dette kan være frykten for å blande rollene som myndighet og eier, sammen med vektleggingen av å forholde seg strengt til prinsippene for myndighets- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsorganer og selskapenes styre og daglig ledelse.

7 Hovedfunn

Innledningsvis presenterte vi en modell for kartleggingen og analysen. Nedenfor har vi oppsummert resultatene i forhold til denne modellen.



7.1 De forvaltningspolitiske retningslinjene og valg av selskapsform

7.1.1 Sammenlikning av formene

Aksjeselskapsformen er den grunnleggende modellen for alle de statlige selskapsformene. Men aksjeloven i ren form benyttes kun i de deleide selskapene. Aksjeloven har egne bestemmelser for statsaksjeselskapene som innskrenker styrets og eventuelt bedriftsforsamlingens ansvar, ved at Kongen kan overprøve styrets beslutninger og vedta avkastning og utbytte gjennom generalforsamling/foretaksmøte/årsmøte.

Det er noen grunnleggende forskjeller mellom de to hovedformene statsaksjeselskap og statsforetak. Statsforetak bør ifølge de forvaltningspolitiske retningslinjene brukes ”dersom et statlig engasjement i forretningsmessig virksomhet også er et virkemiddel for å realisere sektorpolitiske mål”. I loven er det derfor lagt inn bestemmelser om at Staten vil sikre kreditorene dersom selskapet skulle gå konkurs, statsforetaksformen er derfor spesielt egnet når selskapet produserer tjenester og ivaretar oppgaver som er spesielt viktige for samfunnet. Mens statsaksjeselskapene er mest egnet når selskapet har mer rene forretningsmessige mål.

Forskjellen mellom statsforetak og statsaksjeselskap med § 10 i vedtektene, er liten mht. eiers mulighet for å få innflytelse i “*saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning.*” Når det gjelder særlovsselskapene har disse dels tatt modell fra de to hovedformene, og dels er det helt egne lover som avviker fra disse. Det siste gjelder i hovedsak Vinmonopolet AS, men også i noen grad Norsk Tipping AS.

7.1.2 Valg mellom formene

Dersom en ser på begrunnelsene for valg av selskapsform, fremkommer det ikke noe klart mønster mht. hvilke begrunnelser som er brukt og hvilken selskapsform som er valgt. En vurdering av om selskapene ved etablering eller på omstillingstidspunktet i hovedsak hadde sektor- og samfunnspolitiske eller forretningsmessige mål, forklarer ikke valget av selskapsform. Det gjør heller ikke en vurdering av selskapenes markedssituasjon. En forskjell er imidlertid at statsforetakene og noen av særlovsselskapene er noe mindre preget av mål om størst mulig økonomisk utbytte til statskassen. For disse selskapene er det i større grad et mål at økonomisk overskudd skal tilbake til selskapets virksomhet. Hovedinntrykket er at valget av selskapsform ikke systematisk baseres på de forvaltningspolitiske retningslinjene. For flere av selskapene synes politiske kompromisser og situasjonsbestemte forhold å spille en større rolle i valget enn en vurdering av statens styringsbehov og formålet med selskapet.

Denne påstanden må imidlertid modifiseres med et potensielt viktig forbehold. Om staten faktisk vil la et konkurstruet statlig AS eller BA gå konkurs, kan vi ikke vite med sikkerhet i dag. En slik situasjon vil utgjøre en viktig test på om

man har valgt riktig formell form i forhold til statens opplevde ansvar for selskapets virksomhet.

Mulige forklaringer på at vi må konkludere med at forvaltningspolitiske retningslinjer i liten grad er fulgt, kan være

- at det er for lite kunnskaper og bevissthet om forskjellene mellom selskapsformene og hvilke muligheter som finnes for tilpasninger. Tilpasninger brukes, men det fører stort sett til større likheter mellom selskapene mht. organisering og rammene for eiers styringsmuligheter. Spørsmålet er om en i stedet kunne valgt en selskapsform som passet bedre for de styringsbehov eier har.
- Politiske kompromisser og situasjonsbestemte forhold har vært viktigere ved valg enn de forvaltningspolitiske retningslinjene og herunder det som særpreger selskapsformene angående statens ansvar og styringsmuligheter.

7.2 Selskapsformens betydning for eiers styringsmuligheter

Hvilke ønsker og muligheter eierdepartementet har for inngripen i selskapets virksomhet, avgrenses av den selskapsform selskapet tilhører og de vedtekter selskapet har. Dette utgjør de formelle rammene selskapene opererer innenfor og varierer fra selskap til selskap. Eiers styringsmuligheter har mer sammenheng med de særegne regler for det enkelte selskap enn med hvilken selskapsform selskapet tilhører.

Det er for eksempel egne bestemmelser for Norsk Tipping, Vinmonopolet og SND som særlovsselskaper, SIVA og Statskog som statsforetak og NRK som aksjeselskap. Disse er tatt inn i vedtektene eller særlovene for selskapene. Eksempel på dette er «§ 10-bestemmelser» i vedtektene for særlovsselskapene NSB BA og Posten Norge BA og statsaksjeselskapene NRK, Statkorn Holding, Statoil og Telenor.

Ut fra det formelle lovgrunnlaget er de ulike statsselskapsmodellene noe forskjellige med hensyn til ansvarsforhold og i hvilken grad eier kan gripe inn i ledelsen og drift av selskapene. Men forskjellene blir små når selskapene får egne bestemmelser som ofte er de samme, uavhengig av selskapsform.

Vi har prøvd å finne noen forklaringer på hva som kan være bestemmende for utformingen av den formelle styringsstrukturen (selskapsform og vedtekter). Nedenfor oppsummeres dette kort.

Kan selskapenes departementstilhørighet forklare de likheter og forskjeller vi har funnet?

Det er en tendens til at departementene velger den samme formelle styringsformen for de selskapene de styrer. Telenor AS er til dels blitt det eksemplet som følges i Samferdselsdepartementet, selv om tre av selskapene er blitt særlovsselskaper. Posten Norge og NSB har «§ 10-bestemmelser» i vedtektene og det er lagt opp til samme rutiner for såkalte uformelle kvartalsvise møter for alle selskapene under departementet. Innenfor Olje- og

energidepartementets område er både Statskraft og Statnett blitt statsforetak, selv om det ene forvalter et monopol og det andre er i konkurranse.

Kan konkurransesituasjon på etableringstidspunktet forklare forskjeller på de muligheter eier har for styring?

Selskaper som har helt eller delvis monopol på sine områder har til dels de samme styringsregler som selskaper som er i konkurranse.

Kan vektlegging av forretningsmessige mål vs. sektor- eller samfunnspolitiske mål forklare forskjeller?

Det er ingen forventet styringsmessig variasjon etter dette kriteriet. Vi hadde ventet at det var sterkere behov for politisk styring av selskaper som skal ivareta sektor- og samfunnspolitiske mål, og at dette hadde ført til at man valgte statsforetak. Tilsvarende hadde vi ventet at man hadde valgt statsaksjeselskap for selskaper med mer forretningsmessige mål.

7.3 Utøvelse av eierstyringen i praksis

Eierstyringen praktiseres relativt likt for selskapene uansett hvilken selskapsform de tilhører. Eierdepartementene legger stor vekt på å ha ryddige relasjoner mellom departement, styre og daglig ledelse og forholder seg til de formelle kanalene for utøvelse av eierstyring. Anledningen til å kalle inn til ekstraordinære møter i selskapenes øverste organ brukes i liten grad. Eierdepartementene overlater slik sett styringen av selskapene til styret. Vi kan konkludere med at staten framstår som en svært tilbakeholden og forsiktig eier. Eierdepartementene utnytter i liten grad muligheten til å instruere selskapene i generalforsamling/ foretaksmøte eller innkalle til ekstraordinær generalforsamling/foretaksmøte. Staten har som eier mulighet til å gripe inn i viktige disposisjoner som selskapet gjør, men er tilbakeholden med å utnytte mulighetene.

Både eierdepartementene og selskapene gir uttrykk for at uformelle styringsmåter anvendes lite. Slik styring oppfattes ikke som legitim, verken av departementene eller virksomhetene. Men for en del av selskapene er det til dels hyppig kontakt mellom selskap og eier. Vi har også et inntrykk av at det er selskapenes styreleder og/eller daglig leder som oftere tar initiativ til kontakten, enn departementet. Likevel mener både eierdepartement og selskapene at det ikke forekommer styring i forbindelse med denne kontakten. På den andre siden kan det ikke utelukkes at det skjer en form for ”uformell styring” ved at virksomhetene er oppmerksomme på eierens ønsker og tar hensyn til disse, noe som minsker behovet for aktiv styring.

Med hensyn til formenes betydning for faktisk styring viser vårt datamateriale at det ikke er systematisk variasjon etter hvilken organisasjonsform selskapene har. For noen selskaper brukes det andre virkemidler som er viktige og kommer i tillegg til eierstyringen. Eksempler på dette er bruken av tildelingsbrev for særlovsselskapene Vinmonopolet og SND og statsforetaket SIVA.

Vi har oppsummert analysene av datamaterialet og prøvd å finne noen forklaringer på hva som kan være bestemmende for hvordan eierstyringen utøves i praksis. Nedenfor oppsummeres dette kort:

Kan trekk ved sektor- og departementstilhørighet forklare de likheter og forskjeller vi har funnet? Eierstyringen utøves i praksis så likt at det er vanskelig å identifisere noen vesentlige forskjeller som kan forklares utfra sektortilhørighet eller eierdepartement. Men eierstyringen praktiseres noe forskjellig mellom departementene mht. hvor mye uformell kontakt de har med selskapene og hvilken form denne kontakten har. Departementer med flere store selskaper har faste uformelle møter flere ganger i året, der eier blir orientert om virksomheten og resultatene. Dette gjelder i hovedsak Samferdselsdepartementet og Olje- og energidepartementet.

Kan konkurransesituasjon forklare forskjeller i styringsadferd? En ville trodd at eierstyringen ville praktiseres forskjellig overfor monopoler og de som er konkurranseutsatt. Generelt sett kan vi imidlertid ikke se at det er noen forskjeller mellom selskaper med ulik markedsituasjon. Vinmonopolet er imidlertid i en spesiell stilling, noe som har lite med monopolet å gjøre, men mer med selskapets spesielle oppgaver og den formelle styringsformen.

Kan vektlegging av forretningsmessige mål vs. sektor- eller samfunnspolitiske mål forklare forskjeller? Vi kan ikke se at det er noen større forskjeller mellom praktiseringen av eierstyringen overfor selskaper som skal ivareta viktige sektorpolitiske mål eller er viktige sektorpolitiske virkemidler i forhold til de selskapene som er mer forretningsorienterte. Eierdepartementene har tillit til at styreleder og daglig leder forstår den rollen de har som ledere av statlige selskaper, at selskapene forstår hvilke politiske hensyn som må tas og at de forholder seg til disse.

Kan regler som sikrer drift og hindrer konkurs gi forklaringer på likheter og eventuelle forskjeller i praktiseringen av eierstyringen?
Det er ingen systematiske forskjeller med hensyn til hvordan eierstyringen praktiseres overfor statsforetakene og de andre selskapene.

Kan forskjeller mht. kravene til og disponering av overskuddet forklare noen forskjeller?

Det er ingen sammenheng mellom kravene til og disponering av overskuddet og hvordan eierstyringen praktiseres. Hvor aktiv eller passiv eier er, ser ikke ut til å henge sammen med utsiktene til stort utbytte som skal disponeres av staten eller et lite som går tilbake til virksomheten.

Kan spørsmål om ansattes situasjon forklare forskjeller? Vi kan ikke se at eierstyringen overfor BA selskapene utøves på noen annen måte enn overfor de andre selskapene.

Kan rådende styringsideologi forklare likhetene?

Vi mener at den viktigste forklaringsvariabelen på de likheter vi har funnet mht. praktiseringen av eierstyringen er "*rådende styringsideologi*" som legger stor vekt på en ryddig ansvars- og rollefordeling. Styringsideologien understreker

hvor viktig det er å ikke blande rollene som myndighet og eier. Eierdepartementene vektlegger at de forholder seg strengt til prinsippene for myndighets- og ansvarsfordelingen mellom statsorganer og selskapenes styre og daglig ledelse.

Våre resultater stemmer på ett punkt godt overens med Grøndahl og Grønlie (1995), som mener at det er og har vært en overdreven tiltro til (juridisk) organisasjonsform. De sier: ”Med utgangspunkt i 50 års erfaring med fristilte virksomheter kan det hevdes at juridisk form i seg selv har begrenset betydning for graden av faktisk styring som blir de forskjellige fristilte virksomhetene til del.”⁵⁷ Forfatterne mener dette skyldes at formene bare legger nokså grove rammer for virksomhetene og styringen av dem og at det finnes omfattende uformelle styringsveier som kommer i tillegg til de formelle. I vår kartlegging har vi funnet svært lite uformell styring, noe som avviker fra Grøndahl og Grønlies funn. Vi tror dette i stor grad henger sammen med den rådende styringsideologien. Vi må imidlertid igjen understreke at vår kartlegging baserer seg på aktørenes oppfatninger.

⁵⁷ S. 204.

8 Vurderinger og Konklusjoner

De hovedfunn som vi har redegjort for i forrige kapittel, baserer seg på kartlegging og analyse av aktørenes oppfatninger av begrunnelsene for valg av selskapsform, hvordan organisasjonsformen fungerer, samt hvordan eierstyringen utøves. Denne delen av datamaterialet speiler altså oppfatningene til eierdepartementene, styrerepresentanter og representanter for den daglige ledelsen i selskapene. Det bildet som kommer frem viser en *nåsituasjon* og sier ikke noe direkte om utvikling over tid. I tillegg baserer analysen seg på dokumenter som

- omhandler begrunnelser (Stortingsproposisjoner og innstillinger)
- utgjør det formelle grunnlaget for organisering og styring (lover, vedtekter, retningslinjer)
- gir informasjon om selskapets virksomhet (årsmeldinger, stortingsmeldinger)

Hovedinntrykket fra datamaterialet er at

- valg av selskapsform ikke samsvarer med de generelle forvaltningspolitiske retningslinjene
- den enkelte hovedvariant av selskapsformen i seg selv har begrenset betydning for eiers styringsmuligheter i normalfasen, fordi hovedformene modifiseres av egne regler for hvert enkelt selskap
- utøvelsen av styring i praksis varierer i liten grad med selskapsform, men i stor grad følger de formelle kanaler mellom eier, styre og selskapets daglige ledelse. De mulighetene eier har til å gripe inn utnyttes lite.

I korthet kan det sies at: *Eierdepartementene er lite opptatt av sammenhengen mellom formalia og realia når det gjelder valg av formell form, men mye opptatt av formalia når det gjelder praktiseringen av styringen.* Vi mener at man har vært lite opptatt av de formelle forskjellene mellom selskapsformene når man har valgt selskapsform. Her har man i større grad vært opptatt av hva som har vært politisk mulig og av situasjonsbestemte forhold. Man er derimot opptatt av at styringen av selskapet skal foregå på en formalisert måte. Styringen av selskapene berører imidlertid i liten grad substansielle forhold. Innholdet i styringen er heller ikke påvirket av særtrekk ved selskapene og sektoren de opererer innenfor.

En enkel slutning ville være å anbefale én selskapsform med muligheter for tilpasninger. Og at én form ville være tilstrekkelig for kunne organisere statlig engasjement i forretningsmessig virksomhet, selv om virksomheten også ses som et virkemiddel for å nå sektorpolitiske mål.

Men denne konklusjonen tar ikke hensyn til

- betydningen av å markere grunnleggende formål og hensyn ved konstitueringen av selskapene
- utviklingen på markedet og framtidig konkurransesituasjon
- konsekvenser av mulige framtidige krisesituasjoner

8.1 Selskapsformens betydning ved etablering

At valget av selskapsform kan framstå som lite systematisk ut fra virksomhetens mål, rolle og oppgaver og markedssituasjon, behøver ikke å bety at selskapsformen som sådan er unødvendig eller har utspilt sin rolle. Vi har eksempler på at

- utforming og vedtak av en særlov for selskapet gjorde det mulig å endre et forvaltningsorgan til selskap
- valg av statsforetaksformen understreket at selskapet ved etablering skulle ivareta sektorpolitiske mål, eller i seg selv var et viktig sektorpolitisk virkemiddel.
- valg av statsaksjeselskapsformen signaliserte at det nye selskapet i hovedsak skulle drive næringsvirksomhet i et marked, som var eller kunne bli konkurranseutsatt, men også ivareta viktige nasjonale interesser og verdier.

Blandingsforholdet mellom sektor- og samfunnspolitiske mål og de forretnings- og markedsmessige målene bør være avgjørende for valget av selskapsform. Selskapene skal, uansett form, drives etter forretningsmessige prinsipper. Selskapsformen skal imidlertid angi hvilket blandingsforhold man har tenkt seg mellom forretningsmessige og andre mål. Er virksomheten tillagt oppgaver som myndighetsutøver, bør en kritisk vurdere om virksomheten bør være organisert som et selskap. Dersom virksomheten skal være organisert som et selskap, bør man kritisk vurdere å legge myndighetsoppgavene til et forvaltningsorgan.

Selv om det kan være spesielle årsaker til valget av selskapsform, må en konklusjon være at departementene ofte ikke har vurdert grundig nok hvilken selskapsform som egner seg best i forhold til selskapets virksomhet og markedssituasjon. Det er også en tendens til å imitere de valg departementet har gjort før, eller til at de selskapsformene departementet kjenner virker førende på valget. Ved valg av selskapsform bør eierdepartementet, og virksomheten selv, basere valget på en grundig analyse av

- virksomhetens sektor- og samfunnspolitiske betydning, og hva slags mål staten har for selskapet
- konkurranse- og markedssituasjonen, både ved etablering og framover
- krav til lønnsomhet og anvendelsen av eventuelt overskudd

8.2 Selskapsform og forholdet til markedet

Resultatene av kartleggingen viser at det kan skje raskere endringer i markedssituasjonen og konkurransesituasjonen for enkelte selskaper enn forutsatt ved etablering. I noen tilfeller burde kanskje endringen vært forutsett, særlig når den inngikk i planene for virksomheten, slik tilfellet er med Statens kantiner, der forsvarskantinene skulle konkurranseutsettes. Men for andre selskaper har den teknologiske utviklingen, deregulering av markedet og den nasjonale og internasjonale konkurransesituasjonen, endret seg raskere enn antatt.

Utslaget av dette er dels at

- den selskapsformen som ble valgt passer bedre i dag enn ved etablerings-
tidspunktet. Det gjelder bl.a. VESO og Telenor
- selskapsformen ikke er tilpasset konkurranseutviklingen og de krav som
stilles til konkurranse. Det gjelder bl.a. Statkraft, og muligens Medinnova

På den annen side kan begrensningene i konkurransen ha blitt tydeligere eller antatt konkurranse mindre. Årsakene til dette er enten at private selskaper ikke har etablert seg på markedet, eller at staten har ønsket å sikre tjenestene gjennom å la det statlige selskapet produsere disse. Følgen er at selskapet har helt eller delvis monopol, og dermed at en annen selskapsform ville ha egnet seg bedre. Dette gjelder bl.a. Norsk Eiendomsinformasjon.

Erfaringene både fra Norge og andre land er at det settes i gang en endringsprosess når en virksomhet går over fra å være organisert som forvaltningsorgan til å bli et selskap. Dernest fra selskap, som helt eller delvis er i en monopolsituasjon og med særskilte mål (sektor- og samfunnspolitiske mål), til selskaper som er i full konkurranse, og der forholdet til markedet og de forretningsmessige målene blir viktigere eller helt dominerende. En lineær framskrivning av en slik utvikling vil gi hel- eller delprivatisering. I denne forbindelse kan det være relevant å vurdere hvilke drivkrefter som medvirker til denne utviklingen, og hvilken betydning en slik utvikling har for valget av selskapsform.

Er det kun ytre drivkrefter i form av internasjonalisering, deregulering og teknologisk utvikling som påvirker utviklingen? Eller er det også indre drivkrefter i selskapene som fører til at selskapet blir mer forretningsorientert? Kartleggingen viser at det i stor grad var virksomhetene selv som tok initiativet til endring fra forvaltningsorgan til selskap, begrunnet i utviklingen på området og behovet for et større forretningsmessig handlingsrom. Fra virksomhetsledelsens side kan dette ses som et ønske om å omstille virksomheten for at den skal kunne overleve på sikt.

Dersom det er slik at selskapet følger en mer eller mindre determinert utviklingslinje, bør en da ta hensyn til dette når selskapsform skal velges? Bør en først som sist velge statsaksjeselskapsformen fordi selskapet vil komme i full konkurranse og bli et rent forretningsmessig selskap? Vi tror dette er en for lettvinnt løsning. For det første må en anta at staten som eier har mulighet for styre utviklingen, og at staten sikrer at de samfunnsmessige oppgaver selskapet skal ivareta, blir utført. Selskapsformen er avgjørende for eiers mulighet til å sette grenser for hvilken risiko selskapet kan sette seg i (f.eks. grensene for låneopptak i statsforetak), til å gripe inn overfor selskapet før viktige beslutninger tas, og ikke minst å sikre selskapet mot konkurs. For det andre har selskapene selv behov for en selskapsform som reduserer risikoen når viktige samfunnsoppgaver skal ivaretas, i tillegg til at selskapet skal drives etter forretningsmessige prinsipper. Nyetablerte selskaper har i flere tilfeller relativt liten erfaring når det gjelder forretningsmessig drift, og verken markedet eller eventuell konkurransesituasjon er testet. Selskapene, og markedet de skal operere i, kan ha behov for en prøveperiode.

8.3 Selskapsform og mulige økonomiske krisesituasjoner

I forbindelse med eventuelle økonomiske kriser, vil selskapsformen som er valgt for det enkelte selskap bli satt på prøve. Den nåværende situasjonen i selskapene er relativ stabil, og det er få eksempler på hvordan staten som eier vil agere dersom et særlovselskap, statsforetak eller statsaksjeselskap skulle komme i en kritisk økonomisk situasjon. Det kunne tenkes at staten går inn og sikrer kreditorene til et statsaksjeselskap eller til et særlovselskap som er organisert etter modell for statsaksjeselskaper fordi viktige samfunnsmessige interesser vil bli skadelidende hvis selskapet går konkurs. I så fall har enten forskjellene mellom selskapsformene mistet sin betydning, eller selskapet burde vært organisert som et statsforetak.

På den annen side kan man tenke seg at dersom staten sikrer kreditorene til et statsforetak, men deretter velger å oppløse selskapet, er det grunn til å tro at selskapet burde vært organisert som et statsaksjeselskap. Selskapet måtte i så fall selv dekket kreditorene så langt som mulig og deretter slås konkurs.

Intensjonene med loven om statsforetak var å etablere en selskapsform som skulle sikre drift av statlig forretningsmessig virksomhet, som også er et virkemiddel for å realisere sektorpolitiske mål, og der staten i praksis ikke kan fri seg fra ansvaret for virksomheten fordi den er av stor samfunnsmessig betydning å videreføre. Dersom statsforetaksformen ikke benyttes til å organisere denne typen statlig virksomhet, og dersom staten vil agere på samme måte som overfor de andre selskapsformene, er det nærliggende å konkludere med at verdien av statsforetaksformen er sterkt redusert.

8.4 Selskapsformene og praktiseringen av eierstyringen

Vi har konstatert at det er liten forskjell, og ikke noen systematisk variasjon, mellom selskapsform og hvordan eierdepartementene styrer og griper inn i selskapenes disposisjoner. Hvilken selskapsform selskapet er organisert etter, spiller tilsynelatende liten rolle. Derimot varierer kontaktmønsteret og formen på styring noe med eierdepartement, og med de særegne forhold rundt det enkelte selskap.

Noe som fremheves som spesielle fordeler ved å organisere statlig virksomhet som et selskap, er de klare ansvarsforhold mellom eier, styre og daglig ledelse. Aksjeloven har lagt til rette for å skape denne type ryddige forhold, og særlovene og statsforetaksloven har lagt seg på de samme prinsippene. Det er da kanskje ikke så underlig at praktiseringen av eierstyringen blir relativ lik.

På den annen side har eier større muligheter til å gripe inn i selskapenes disposisjoner enn det som gjøres. Det gjelder spesielt overfor statsforetakene og statsaksjeselskaper med §10 i vedtektene. I statsforetakene skal "saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter", forelegges skriftlig før saken vedtas.

Likeledes kan eier gripe inn overfor aksjeselskaper eller særlovsselskaper med § 10 i vedtektene, fordi *“alle saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning”* skal forelegges generalforsamlingen. I tillegg kunne eierdepartementet presisert i vedtektene for selskapene hvilke saker som skal fremlegges for eier.

Vi kan konkludere med at eierdepartementene er svært forsiktige med å instruere sine selskaper i generalforsamling, foretaks- eller årsmøtet, og styringen er tilsynelatende svært formell og følger formelle spilleregler. Hva som er de mest grunnleggende årsakene til dette, er det noe vanskeligere å finne forklaringer på, men det er mulig å formulere noen hypoteser.

De fleste eierdepartementene har relativt begrenset og kort erfaring med styring av selskaper. Eierstyring er, og skal være, vesentlig annerledes enn etatsstyring. Departementene er redd for at de skal overføre styringen av forvaltningsorganer til selskaper og legger seg derfor på en form som holder seg strengt til spillereglene.

Styrers rolle og funksjonsmåte, og når og hvordan styrer skal brukes generelt i forvaltningen, har vært et viktig tema de siste ti årene. Bevisstheten og kunnskapene om dette, og om hvilke spilleregler som bør følges, har økt. Med relativt liten erfaring fra å styre selskaper er det sikrest å forholde seg til disse reglene.

Det er ikke rimelig å forvente at departementene har kompetanse på selskapenes forretningsområder. Det overordnede ansvaret for driften av selskapet er lagt til styret, og ansvaret for den daglige driften er lagt til ledelsen av selskapet. Departementet skal ikke gripe inn og instruere hvordan selskapet skal drives. Men selskapet kan beslutte om endringer i driften som får direkte eller indirekte samfunnsmessige eller politiske konsekvenser. I stedet for å risikere å forkludre ansvarsforholdene, er departementet tilbakeholdent og legger ansvaret på styret. Departementet viser styret stor tillit og har tro på at styret og ledelsen besitter den kompetansen de selv mangler. Eier belager seg derfor på at styret kan bedømme om selskapets disposisjoner kan få samfunnsmessige og/eller politiske konsekvenser, og vil informere og søke råd hos eier, og eventuelt handle deretter.

Gjensidig tillit mellom styret og departementet kan være en forklaring i seg selv. Departementet har valgt ut styrerepresentanter som forstår hva det vil si å drive et statlig eid selskap. Styret driver selskapet etter forretningsmessige mål og prinsipper, men sikrer at de holder seg innenfor de rammer som er satt for virksomheten. Dersom det er behov for å utvide eller endre rammene, tas dette opp med eier for å få dem endret. Det oppstår sjelden eller aldri konflikter, fordi en oppnår en gjensidig forståelse for behovene og eventuelle endringer.

Årsaken til å organisere forretningsdriften i et selskap kan være av konstitusjonell art og begrunnet med behovet for større avstand mellom statsråd og selskap. Statsråden får dermed et noe mindre omfattende ansvar for driften og detaljsaker, ved at den løpende driften er selskapets ansvar.

Uansett hva som er forklaringer på eierdepartementenes tilsynelatende forsiktighet med å gripe inn overfor selskapene, mener vi det kan være behov for å styrke kompetansen og dermed tryggheten i rollen som eier.

9 **Anbefalinger**

Det konkrete formålet med dette prosjektet var å

- bidra til å belyse valg av selskapsform og tilpasninger innenfor selskapsformen i forhold til de mål og oppgaver selskapene skal nå og ivareta
- bidra til at utøvelsen av eierstyringen blir mest mulig hensiktsmessig
- få mer kunnskap om likheter og forskjeller mellom de ulike selskapene og selskapsformene

Resultatene av kartleggingen og analysen gir grunnlag for anbefalinger som kan bidra til å klargjøre forvaltningspolitikken på dette området og medvirke til at organiseringen av selskapene og utøvelsen av eierstyringen blir mest mulig hensiktsmessig. Vi mener også at det er behov for et videre arbeid med statlige selskapsdannelser og eierstyring.

9.1 Rendyrke selskapsformene slik at valgene blir klarere

9.1.1 Behov for å klargjøre de forvaltningspolitiske retningslinjene

Vi mener det er gode grunner til å beholde to hovedformer for organisering av statlig forretningsdrift. Man bør imidlertid legge økt vekt på kunnskaper om og bevissthet rundt forskjellene mellom formene. Det vil si at statsforetaksformen bør velges i de tilfeller der virksomheter som ivaretar eller er viktige sektorpolitiske virkemidler omgjøres til selskap, og der virksomheten er av en så viktig samfunnsmessig karakter at staten om nødvendig vil gå inn å dekke kreditorenes krav. Eksistensen av statsforetaksformen kan også gjøre det enklere å skille ut tjenesteproduksjon fra forvaltningen.

Statsaksjeselskapsformen velges når virksomheten i hovedsak skal drive forretning på et konkurranseutsatt marked. I tillegg bør en unngå å få selskaper organisert etter egen lov. Det bør være tilstrekkelig med to selskapsformer, i og med at man har adgang til spesialtilpasninger gjennom utforming av vedtektene. Dette har vært nedfelt i de forvaltningspolitiske retningslinjene tidligere, men det er grunn til å få det presisert.

9.1.2 Behov for grundigere analyser før valget av selskapsform treffes

Ved valg av selskapsform bør eierdepartementet og virksomheten selv basere valget på en grundig analyse av

- virksomhetens sektor- og samfunnspolitiske betydning, og muligheter for bruk av alternative sektorpolitiske virkemidler til eierstyring
- konkurranse- og markedssituasjonen på virksomhetens område ved etablering og potensiell utvikling

-
- krav til forretningsmessig drift, lønnsomhet og anvendelsen av eventuelt overskudd

9.1.3 Behov for å vurdere nåværende selskapsform og revidere særlover og vedtekter

Omfanget og arten av endringer i statlige virksomheters rammevilkår tilsier etter Statskonsults mening at spørsmål om omdanning til selskap og valg av selskapsform bør vurderes med visse mellomrom.

Funnene i kartleggingen gir grunnlag for at vi mener det på kort sikt bør vurderes om

- Statskog bør være et statsforetak når foretaket også har myndighetsutøvelse og omfattende forvaltningsoppgaver
- organiseringen av de gamle særlovsselskapene, AS Vinmonopolet og Norsk Tipping AS, bør revideres og bli statsforetak. Særlovene for disse selskapene bør gjennomgås. For Norsk Tipping bør det vurderes å få endret reglene om ansettelse av direktør, om bruk av Riksrevisjonen som revisor, og regnskapsordningen.

På noe lengre sikt bør det vurderes hvorvidt

- Posten Norge BA og NSB BA bør være særlovsselskaper. Disse selskapene ivaretar i dag så viktige sektor- og samfunnspolitiske oppgaver at basisvirksomheten burde organiseres som statsforetak, men valg av selskapsform vil også avhenge av hvilken konkurranse det kan utvikle seg til å bli på det postale området og mht. jernbanedrift.
- Medinnova fortsatt skal være statsforetak som er sikret fra å gå konkurs ettersom selskapet er i konkurranse med andre aktører
- Statkraft som er i sterk konkurranse, fortsatt skal være statsforetak, spesielt når industrikontraktene etterhvert reforhandles
- Norsk eiendomsinformasjon fortsatt skal ha monopol på elektronisk salg av eiendomsinformasjon, og om selskapet ut fra dette bør være et statsforetak. Alternativet er at det åpnes opp for konkurranse eller at formidling av denne type informasjon er en rettighet for brukerne som bør formidles gratis.

9.2 Forbedre eierstyringen og rammene for den

9.2.1 Behov for å vurdere paragrafer i lovene for statsforetak og statsaksjeselskap

Vi vil påpeke noen forhold som bør vurderes:

- Offentlighetsmeldingen har tatt opp at det er uklart om offentlighetsloven gjelder for statsforetak når disse har forvaltningsoppgaver.
- Flere departementer har tatt opp kravet i statsforetaksloven om å sende styreprotokoller til eierdepartementet. Det hersker også en viss usikkerhet om denne er offentlig eller ikke når den kommer til departementet. En bør, hvis ikke det skulle være særskilte grunner, ha like regler om styreprotokoller for alle selskapene.

-
- Det er også stilt spørsmål om hensikten ved å ha bedriftsforsamling i statlig eide selskaper. Det er imidlertid muligheter for å fravike dette dersom organisasjonene og selskapet er enige. Det bør vurderes nærmere om det er nødvendig å ha en regel om dette i statlige selskaper når så mange ikke ser hensikten.

9.2.2 Behov for styreinstrukser

En styreinstruks kan være et godt hjelpemiddel for styrets leder, styremedlemmer og daglig leder. Den kan klargjøre hvilke oppgaver styret har og hvilke spilleregler styret bør følge og hvordan styremøtene skal avvikles. Styreinstruksen konkretiserer det ansvaret som styret har ifølge lovene og i vedtektene, og er spesielt nyttig for nye styremedlemmer. Den kan også inneholde en mer konkret angivelse av ansvarsfordelingen mellom styret og daglig leder av selskapet, og hvordan styret skal forholde seg til eier og omgivelsene, inkludert media.

Det er som regel styret selv, ved styreleder, som tar initiativ til og utarbeider styreinstruksen, men det vil være naturlig å forelegge denne for eierdepartementet.

- Det er relativt få eksempler på at selskapene har styreinstrukser, og vi vil anbefale at dette utarbeides.

9.3 Kunnskap om organisering og styring av selskaper

De aller fleste eierdepartementene har eierstyring av kun ett til to selskaper. Få avdelinger har ansvaret for mer enn ett selskap. Kompetansen er spredt, og det synes å være et behov for erfaringsutveksling og kunnskapsbygging. Næringsdepartementet ved Statselskapsseksjonen har i viss grad fungert som veileder til andre departementer når de trenger råd om organiseringen av og utøvelse av eierstyringen. De erfaringer dette departementet og andre sitter med, bør utnyttes mer systematisk.

- Statskonsult vil anbefale at det etableres et eierforum med deltakere fra departementer som har selskaper. I dette forumet kan departementene utveksle erfaringer og gi råd om ulike sider ved eierstyring, og hvordan den mest hensiktsmessig kan praktiseres.
- Det anbefales også at det utarbeides en håndbok for eierstyring av statlige selskaper. Dette kan være en konkret oppgave for, og resultat av, erfaringsutvekslingen i "eierforumet". Også departementer som vurderer eller har besluttet å endre statlige virksomheter til selskaper, kan dette være svært nyttig.

Liste over litteratur/referanser:

Offentlige dokumenter:

NOU 1989:5 *En bedre organisert stat* (Hermansen-utvalget)

NOU 1991:8 *Lov om statsforetak*

Innst. S. nr. 31 (1996–97) *Endret tilknytningsform for Postverket og NSBs trafikkdel m.m.*

Innst. S. nr. 283 (1996-97) *Statens nærings- og distriktsutviklingsfond*

Innst. S. nr. 252 (1997–98) *Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1998.*

Ot.prp. nr. 57 (1991–92) *Lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond*

St.meld. nr. 8 (1991–92) *Om televirksomheten i Norge*

St.meld. nr. 35 (1991–92) *Statens forvaltnings- og personalpolitikk. Fundament for fellesskap*

St.meld. nr. 51 (1996–97) *Statens nærings- og distriktsutviklingsfond.*

St.meld. nr. 17 (1997–98) *Telenor AS si verksemd*

St.meld. nr. 32 (1997–98) *Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen*

St.meld. nr. 40 (1997–98) *Eierskap i næringslivet*

St.prp. nr. 65 (1997–98) *Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1998.*

Diverse:

Aksjeloven: Lov av 4. juni 1976 nr. 59 Lov om aksjeselskaper. Lov av 13. juni 1997 nr. 44 Lov om aksjeselskaper (aksjeloven). Lov av 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven), De to sist nevnte lovene trer i kraft 1.1.1999.

Statsforetaksloven: Lov av 30. august 1991 nr 71 Lov om statsforetak

Grøndahl, Øyvind Nordbrønd og Tore Grønlie (red) 1995: *Fristillingens grenser*. Fagbokforlaget.

Sand, Inger-Johanne (1996): *Styring av kompleksitet. Rettslige former for statlig rammestyring og desentralisert statsforvaltning.*

Instruks for Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i statsbedrifter, aksjeselskaper og enkelte organer mv. organisert ved særskilt lov. Vedtatt i Stortinget 27. mai 1977.

Instruks for Riksrevisjonens kontroll med virksomheter organisert etter lov om statsforetak av 30. august 1991. Vedtatt i Stortinget 10. mars 1992.

Meinich, Tonje: *Styring av statselskaper*. Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 5/1990.

Riksdagens revisorer: Rapport 1997/98:2

Regjeringens skrivelse 1996/97:20 : 1996 års redogjørelse för företag med statligt ägande

Finansministeriet i Danmark, Budgetdepartementet: Erfaringer med statslige aktieselskaber

NAVO: Offentlig eierskap – et virkemiddel for framtiden?

Økonomireglementet for staten. Fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996.

Pressemelding fra NHD 26. juni 1998: *SNDs egenkapitalvirksomhet*

Årsmeldinger (1996), vedtekter og diverse informasjon fra de aktuelle selskapene.

Vedlegg 1

«Eierstyring i teori og praksis» - utvalg

1. Selskapene i vårt utvalg fordelt på departement

<u>Departement</u>	<u>Selskap, selskapsform</u>
Forsvarsdepartementet (FD)	Statens kantiner <u>SF</u>
Justisdepartementet (JD)	Norsk eiendomsinformasjon <u>AS</u>
Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)	SIVA <u>SF</u>
Kulturdepartementet (KD)	Norsk Tipping AS (særlovselskap) NRK <u>AS</u>
Landbruksdepartementet (LD)	Statskog <u>SF</u> Statkorn Holding <u>AS</u> VESO <u>AS</u>
Nærings- og handelsdepartementet (NHD)	SND (særlovselskap) Arcus <u>AS</u> Norsk Hydro ASA (deleid selskap) Raufoss ASA (deleid selskap)
Olje- og energidepartementet (OED)	Statnett <u>SF</u> Statkraft <u>SF</u> Statoil <u>AS</u>
Samferdselsdepartementet (SD)	Posten Norge <u>BA</u> (særlovselskap) Postbanken <u>BA</u> (særlovselskap) NSB <u>BA</u> (særlovselskap) Telenor <u>AS</u>
Sosial- og helsedepartementet (SHD)	A/S Vinmonopolet (særlovselskap) Medinnova <u>SF</u>

2. Selskapenes departementstilknytning

Selskap	Eierdepartement
Særlovselskap:	
Vinmonopolet AS	SHD
NSB BA	SD
Postbanken BA	SD
Posten Norge BA	SD
SND	NHD
Norsk Tipping	KD
Statsforetak:	
Statskog SF	LD
Statnett SF	OED
Statkraft SF	OED
Medinnova SF	SHD
SIVA	KRD
Statens kantiner SF	FD
Statsaksjeselskaper:	
Arcus	NHD
NRK	KD
Statkorn	LD
Statoil	OED
Telenor	SD
Norsk Eiendomsinformasjon AS	JD
VESO - Vetrinærmedisinsk oppdragssenter AS	LD
Deleide selskaper	
Hydro	NHD
Raufoss	NHD

Vedlegg 2

Initiativtakere til endring av tilknytningsform

Selskap	Viktigste initiativtakere til endring
Statsaksjeselskapene	
Arcus AS	Eksternt krav (EØS-krav om avvikling av grossist, import- og eksportmonopol, som Stortinget godtok)
NRK AS	Virksomheten selv, men utredet før NRK ble stiftelse
Telenor AS	Virksomheten selv
Statkorn Holding AS	Eksternt krav, kornimportmonopolet avviklet. Virksomheten selv ønsket endring
Norsk eiendomsinformasjon AS	Justisdepartementet, ved overtakelsen
VESO AS	Virksomheten selv, ved utskillelse fra forskningsinstitutt
Statsforetakene	
Statskog SF	Stortinget
Statnett SF	Endringer på kraftsektoren, forslag utredet av Forskningsstiftelsen SAF
Statkraft SF	Endringer på kraftsektoren, forslag utredet av Forskningsstiftelsen SAF
Statens kantiner SF	Forsvarsdepartementet
Medinnova SF	Virksomheten selv, ved dannelsen som statsbedrift - 1965-loven
SIVA SF	Overgang fra 1965-loven
Særlovsselskapene	
NSB	Virksomheten selv
Posten Norge	Virksomheten selv
Postbanken	Endring av tilknytningen til Postverket
SND	Næringsdepartement

Vedlegg 3

UTBYTTEPOLITIKK I EN DEL STATLIG EIDE VIRKSOMHETER

I delprosjektet «Eierstyring i teori og praksis» er det plukket ut et utvalg av statlig eide selskaper som gjøres gjenstand for nærmere analyser. Under følger en oversikt over utbyttepolitikken for disse selskapene:

Selskap	Dagens utbyttepolitikk
Særlovsselskaper:	
AS Vinmonopolet	I St.prp. nr. 1 (1997–98) foreslås utbyttet fra Vinmonopolet satt til 30 pst av årsresultatet i 1997, før ekstraordinære poster og etter vinmonopolavgift. I tillegg betaler selskapet utbytte på 5 pst av aksjekapitalen, jf. vinmonopollovens § 2. Aksjekapitalen utgjør 50 000 kroner og dette utbyttet blir dermed 2 500 kroner.
NSB BA	NSB ble omgjort til særlovsselskap fom. 01.12.96. Samferdselsdepartementet vil behandle langsiktig utbyttepolitikk for selskapet i Stortingsmelding om NSBs virksomhet høsten 1998.
Postbanken BA	Utbyttet fra Postbanken er satt til 6 pst. av egenkapitalen, jf. St.prp. nr. 1 (1996–97), Tillegg nr. 7.
Posten Norge BA	I St.prp. 1 (1997–98) foreslås det et utbytte på 30 pst av årsoverskuddet i 1997. Samferdselsdepartementet vil komme tilbake til den langsiktige utbyttepolitikken for selskapet i Stortingsmeldingen om Posten Norges virksomhet høsten 1998.
SND	Utbyttet fra SNDs grunnfinansieringsordning utgjør 75 pst av årsresultatet inntil utbyttet tilsvarende statens innlånsrente multiplisert med innskuddskapitalen, jf. St.prp. nr. 58 (1995–96). Utbyttepolitikken gjelder for regnskapsårene 1995–98. Tilsvarende utbyttepolitikk er lagt til grunn for SNDs egenkapitalordning, jf. St.meld. nr. 51 (1996–97) og SNDs lavrisikoordning, jf. St.prp. nr. 1 (1997–98).
Statsforetak:	
Statskog SF	Utbyttet settes til 75 pst av konsernets årsresultat inntil utbyttet tilsvarende statens innlånsrente multiplisert med konsernets gjennomsnittlige bokførte egenkapital, eksklusiv skogavgiftsfond, jf. St.prp. nr. 1 (1996–97). Utbyttepolitikken gjelder for perioden 1996–98. Dersom Statskog får ekstraordinært gode resultater i perioden vil høyere utbytte bli vurdert.
Statnett SF	Statnett SF betaler utbytte på 50 pst. av konsernets overskudd etter skatt, jf. St.prp. nr. 51 (1994–95). Denne utbyttepolitikken gjelder for regnskapsårene 1994–97.
Statkraft SF	Ingen fastsatt utbyttepolitikk. Selskapet har inntil videre udekkede tap og kan i henhold til statsforetakslovens § 17 ikke betale utbytte.
Medinnova SF	Medinnova betaler ikke utbytte, jf. foretakets forskrift § 8.
SIVA	
Statens Kantiner SF	Statens Kantiner ble omgjort til statsforetak fom. 01.01.97. Det er ikke fastsatt utbyttepolitikk.

Stats-AS:	
Arcus AS	Det ble i 1996 lagt til grunn at utbyttet fra Arcus i gjennomsnitt over noen år skal utgjøre 40 pst av selskapets disponible overskudd.
NRK	
Statkorn Holding AS	Utbyttet settes til 75 pst av morselskapets årsresultat inntil utbyttet tilsvarer statens innlånsrente multiplisert med morselskapets bokførte egenkapital, jf. St.prp. nr. 72 (1995–96). Utbyttepolitikken gjelder for regnskapsårene 1996–98. Dersom Statkorn får ekstraordinært gode resultater i perioden, vil høyere utbytte bli vurdert.
Norsk Medisinaldepot AS	Ingen klar utbyttepolitikk. I St prp nr 1 (1997–98) er utbyttet satt til 25 mill. kroner.
Statoil AS	Utbyttet fra Statoil for regnskapsåret 1997 foreslås satt til 50 pst av årsresultatet, jf. St.prp. nr. 1 (1997–98).
Telenor AS	Telenor betaler utbytte på 30–40 pst av resultatet etter skatt, jf. St.prp. nr. 64 (1995–96). I St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 3 (1997–98) foreslås utbyttet for regnskapsåret 1997 satt til 50 pst.
AS Norsk Eiendomsinformasjon	Ingen klar utbyttepolitikk. I St.prp. nr. 1 (1997–98) er utbyttet satt til 10 mill. kroner.
VESO	
AS Olivin	Det ble i 1996 lagt til grunn at A/S Olivin skal betale et utbytte tilsvarende 35–40 pst av overskuddet for perioden 1996–98