



Forretning, politikk og det praktisk mulige

Statlig eierskap og styrets rolle

Tom Colbjørnsen



ARBEIDSGIVERFORENINGEN
SPEKTER

STYRETS HANDLINGSROM

Arbeidsgiverforeningen Spekter er et ektefødt barn av omstillingene av offentlig sektor. Helt fra starten for 25 år siden har utøvelsen av offentlig eierskap derfor vært et sentralt tema for Spekter.

Tanken bak de store reformene rundt tusenårsskiftet var mer politisk styring i stort og mindre detaljstyring. Virksomheten skulle få større autonomi og ledelsen større handlingsrom.

Rolle- og ansvarsdelingen mellom eier, styret og daglig ledelse er avgjørende for virksomhetenes autonomi og handlingsrom. Styrets rolle er særlig utfordrende i skjæringspunktet mellom forretningsmessige krav og politiske føringer og forventninger.

Spekter vet viktigheten av at offentlige eiere utøver eierskapet i tråd med prinsippene for god eierstyring. Tydelig ansvars og rolledeling mellom eier, styret og daglig ledelse er en viktig del av dette.

Spekter har tidligere satt søkelys på lederes handlingsrom i statlig eide selskaper. Vi har i den forbindelse engasjert professor Tom Colbjørnsen ved Handelshøyskolen BI til å gjennomføre undersøkelser av handlingsrommet. Det har resultert i to rapporter, en om daglige lederes handlingsrom i statlige selskaper og helseforetak, og en om lederes handlingsrom i kulturvirksomheter.

For å få et bedre faktagrunnlag om styrets rolle og handlingsrom, og grenseflaten mot eierdepartementer og Stortinget, har vi nå engasjert Tom Colbjørnsen til å se nærmere på dette. Rapporten er basert på intervjuer med syv styreledere, med lang erfaring fra styrearbeid i forskjellige statlig eide selskaper.

Rapporten har gitt Spekter bedre innsikt i styrets rolle og utfordringer i statlig eide selskaper, og vil være et viktig bidrag i vårt arbeid med temaet offentlig eierskap. Innholdet i rapporten vil også kunne være nyttig for politikere, departementsansatte, styremedlemmer og ledelsen i de statlig eide selskapene.

September 2018



Anne-Kari Bratten
administrerende direktør

FORORD

Denne rapporten inneholder resultater fra prosjektet «Styrets handlingsrom i statlige selskaper». Prosjektet har pågått i perioden 1. desember 2017–1. september 2018. Arbeidet er initiert og finansiert av Arbeidsgiverforeningen Spekter (heretter kalt Spekter).

Formålet med undersøkelsen er å belyse styrenes handlingsrom i selskaper som eies helt eller delvis av staten, og hvor eierskapet forvaltes av et departement. Helseforetak og kulturinstitusjoner omfattes ikke, siden disse er belyst i to nylig utgitte Spekterrapporter. Rapporten bygger videre på et foredrag med tilsvarende tittel holdt på Spekterkonferansen 13. mars 2018.

Rapporten er basert på personlige intervjuer med sju styreledere i statlige selskaper. Formålet med intervjuene er å identifisere sentrale temaer forbundet med å ha styreansvar for store statlige selskaper, slik sju profilerte styreledere med lang og bred styre- og næringslivsbakgrunn erfarer det. Intervjuene skal få fram viktige problemstillinger styrene må forholde seg til, og pretenderer ikke å gi et representativt og komplett bilde av styrearbeidet i alle hel- og deleide statsselskaper.

Intervjuobjektene ble valgt ut i et samarbeid mellom undertegnede og Spekter, og samtlige kontaktede styreledere samtykket i å la seg intervju. Intervjuene ble foretatt i løpet av uke 6 og 7 i 2018. Premisset for intervjuene var at de intervjuede ikke skulle kunne identifiseres, og at informasjonen skulle anonymiseres slik at den ikke skulle kunne føres tilbake til verken enkeltpersoner eller selskapene de var styreledere for. De intervjuede har ikke blitt forelagt måten jeg har benyttet intervjuene på, og rapportenes innhold er dermed ene og alene undertegneds ansvar.

Undertegnede har vært faglig ansvarlig for prosjektet, og stått for gjennomføringen. Spekter har vært administrativt ansvarlig, og formidlet kontakter mellom undertegnede og intervjuobjektene. Jeg har i hele prosjektperioden hatt Arild Bryde og Svend Dahl som kontaktpersoner, og hatt stor glede av både deres faglige innspill og praktiske bidrag. Jeg vil også takke Spekters ledelse for nok en gang å ha vist meg tillit til å gjennomføre et faglig spennende prosjekt.

Spekter har gitt meg full faglig frihet under arbeidet, og som alltid vært en både profesjonell og kompetent oppdragsgiver. Spekter har ikke tatt stilling til rapportens innhold som ene og alene står for min regning.

September 2018



Tom Colbjørnsen
professor
Handelshøyskolen BI

INNHold

SAMMENDRAG		6
KAPITTEL 1	INNLEDNING	9
1.1	Overordnet perspektiv	10
1.2	Rapportens temaer	11
1.3	Eierskapets formål	12
1.4	Organisering av statlig eierskap	15
1.5	Intervjuundersøkelsen	17
KAPITTEL 2	STATENS EIERSKAPSFORVALTNING	18
2.1	Ansvarsdeling mellom eier, styre og daglig leder	18
2.2	Staten som eier og myndighetsutøver	18
2.3	Erfaringer med statens eierskapsforvaltning	20
2.4	Nyanser i synet på statens eierskapsforvaltning	22
KAPITTEL 3	STORTINGETS ROLLE I STATENS EIERSKAPSFORVALTNING	30
3.1	Stortingets instruksjonsrett	30
3.2	Selskapenes kontakt med Stortinget	31
3.3	Stortingets interesse for statlige selskaper	32
3.4	Statlige selskaper i parlamentarisk strid	33
3.5	Stortingets kontroll av regjeringens eierstyring	35
KAPITTEL 4	SAMHANDLING MELLOM SELSKAP OG EIERDEPARTEMENT	37
4.1	Heleide sektorselskaper	37
4.2	Heleide forretningsorienterte selskaper	42
4.3	Børsnoterte selskaper	43
KAPITTEL 5	SELSKAPENES SAMFUNNSANSVAR	46
5.1	Departementets oppfølging av selskapenes samfunnsansvar	46
5.2	Lederlønninger	46
5.3	Mulighet for innsideposisjon	47
APPENDIKS A	OM INTERVJUUNDERSØKELSEN	49
	LITTERATUR	50

SAMMENDRAG

Denne rapporten belyser styrenes arbeid og handlingsrom i statlige selskaper som eies helt eller delvis av staten, og hvor eierskapet forvaltes av et departement. Helseforetak og kulturinstitusjoner omfattes ikke av undersøkelsen. Rapporten baserer seg på personlige intervjuer med sju styreledere i selskaper som har staten som eier.

Rapportens overordnede tema er hvordan styrene opererer i et spenningsfelt mellom statens eierstyring og politiske prosesser på den ene siden, og selskapenes forretningsmessige og verdibaserte kontekst på den annen side. Analysene legger vekt på å skille mellom statlige selskaper avhengig av om staten har et forretningsmessig eller sektorpolitisk formål med eierskapet, og om selskapene er børsnoterte eller unoterte. Et sentralt spørsmål i rapporten er også om eierstyringen gir selskapene og deres styrer et uformelt handlingsrom der nye løsninger og tiltak kan prøves ut i selskapenes praktiske hverdag.

Eierstyringens og politikkenes betydning for styrets arbeid ses i sammenheng med fire faktorer:

- Statens eierskapsforvaltning
- Stortingets rolle i eierstyringen
- Kontakten mellom eierdepartement og selskap
- Selskapenes samfunnsansvar.

Selskapenes forretningsmessige og verdibaserte kontekst belyses med utgangspunkt i følgende:

- Selskapslovgivning
- Innflytelsen fra andre aksjonærer i børsnoterte selskaper
- Om selskapene har forretningsmessige eller sektorpolitiske formål
- Selskapenes markeds- og rammebetingelser.

To spørsmål står sentralt i analysen av hvordan statens eierskapsforvaltning påvirker styrenes arbeid:

- Hvordan praktiserer staten rolle- og ansvarsdelingen mellom eier, styre og daglig leder?
- Hvordan kombinerer staten rollene som eier og myndighetsutøver?

De intervjuede styrelederne mente at staten i det store og hele opptrer ryddig på begge disse områdene. Enkelte uttrykte riktignok skepsis til at det fortsatt finnes forretningsorienterte selskaper hvor både eierstyring og myndighetsutøvelse forvaltes av ett og samme sektordepartement. Alt i alt oppleves imidlertid staten som en langt mer profesjonell eier i dag sammenlignet med for 20–25 år siden.

Følgende grunner ble oppgitt til at statens eierstyring er blitt mer profesjonell:

- Samlingen av eierskapet til de forretningsorienterte selskapene i en egen eierskapsavdeling under Nærings- og fiskeridepartementet har styrket eierstyringens profesjonalitet og legitimitet.
- Over tid har sektordepartementene tatt lærdom av den profesjonaliseringen av eierstyringen som NFDs Eierskapsavdeling har stått for
- Mer presise begreper på fagfeltet eierstyring har gjort saksbehandlingen mer ryddig og skapt mer ro rundt eierstyringen.
- Staten har gjennom de siste 10–15 år blitt stadig tydeligere på å skille mellom uformelle signaler på møter og formell eierstyring gjennom generalforsamling
- Statens prinsipper for eierstyring har blitt tydeligere og mer transparente, blant annet gjennom bred politisk oppslutning om eierprinsippene blant politikere

- Parallelt med at statens prinsipper for eierstyring har blitt mer forutsigbare har utenlandske investorers tillit til staten som eier økt
- Sammensetningen av styrene i statlige selskaper er blitt mer basert på kompetanse og mindre på partipolitisk tilhørighet

I tillegg til å anerkjenne den økte profesjonaliseringen av statens eierstyring påpeker de intervjuede styrelederne flere nyanser i bildet.

- Sektordepartementenes eierforvaltning er primært opptatt av sektorpolitiske mål, mens selskapenes økonomiske resultater og utfordringer kan bli mer stemoderlig behandlet. Dette kan særlig være en utfordring for selskaper med forretningsmessige mål som fortsatt eierstyres av et sektordepartement.
- Sektorselskapenes ressurseffektivitet følges lite systematisk opp av eierdepartementet.
- Grensene mellom statens eierstyring og regulering kan av og til være uklare, og skape mistanker om at staten favoriserer egne selskaper, om ikke «in practice», så «in appearance».
- Staten er mer profesjonell som deleier enn som eneeier. I børsnoterte selskaper er staten særlig nøye med å opprettholde eierstyringens regler, også fordi brudd på disse fra statens side kan føre til at det oppstår en statsrabatt på aksjen som forringer statens selskapsverdier. De intervjuede styrelederne gir imidlertid uttrykk for at en slik disiplinering av staten fra aksjemarkedets side med enkelte unntak hører fortiden til.
- Hovedinntrykket fra intervjuene med de sju styrelederne er at statens utbyttepolitikk jevnt over er blitt mer forutsigbar med årene også i heleide selskaper. I deleide selskaper har styrene selv kontroll med utbytets størrelse, selv om styrer som går på tvers av eiernes interesser risikerer å bli skiftet ut
- Dialogen mellom departementer og styrer preges i hovedsak av gjensidig tillit til å ville selskapets beste. Tidvis kan det allikevel oppstå situasjoner der dialogen mellom styre og departement blir konfliktfylt, og best kan beskrives med begreper som makt, motmakt og uformelt press.

Stortinget utøver ikke selv direkte eierstyring av selskapene. Selskapene forholder seg til sitt eierdepartement og ikke til Stortinget. Organiseringen av eierskapsforvaltningen åpner imidlertid for at Stortinget og selskapene møtes indirekte i ulike sammenhenger.

- Stortinget kan instruere statsråden om å instruere styrene gjennom generalforsamlingsvedtak. De intervjuede styrelederne kjenner imidlertid ikke til eksempler på at det har skjedd i deres selskaper.
- Mange selskaper fremmer sine synspunkter på sektororganisering og rammevilkår i møter med stortingskomiteer. Selskapene skal imidlertid ikke ta opp temaer som berører eierstyring i disse møtene. Selskapene legger vekt på å kun formidle faktabasert informasjon og analyse.
- Stortingsrepresentanter fra de fleste partier har etter hvert forpliktet seg til prinsippene for statlig eierstyring slik disse er utlagt i ulike regjeringers eierskapsmeldinger. Dette har økt den statlige eierstyringens forutsigbarhet, og forbedret investormiljøenes tillit til staten som eier. Fortsatt kan det imidlertid forekomme brudd på eierprinsippene fra stortingsrepresentanter i enkeltsaker.
- Opposisjonen bruker tidvis hendelser i selskapene til å kritisere regjeringen. Selskapene er normalt ikke tjent med å bli trukket inn i slike dragkamper. Når slike konflikter oppstår kan styret, eierdepartementet og statsråden samarbeide for å forankre saker i Stortinget slik at konfliktene ikke eskalerer. Mye står og faller i slike situasjoner med statsrådets politiske håndverk.
- Flere statlige selskaper har opp gjennom årene vært i Kontroll- og konstitusjonskomiteens søkelys. Komiteen skal kontrollere regjering og statsråder, og har ikke mandat til å øve kontroll med selskapene. Selskapene innkalles, i prinsippet, kun for å hjelpe komiteen med å belyse om statsråden har opptrådt klanderverdig.

- Kontrollhøringer i komiteen har tidvis skapt en politisert atmosfære rundt selskapene. Dette kan ha fått utenlandske investorer til å bli urolige for om staten vil fortsette å agere rasjonelt og forutsigbart som eier i fremtiden. Flere av de intervjuede styrelederne ga uttrykk for at aksjemarkedets tillit til staten som eier avhenger mer av hvordan Stortinget involverer selskapene i sin kontrollvirksomhet, enn av departementenes eierstyring.
- Kontroll- og konstitusjonskomiteen er opptatt av om statsrådets eierstyring skjer i henhold til Stortingets formelle krav og vedtak. For å forebygge kritikk kan departementene se seg nødt til å gjøre eierstyringen formell også i små detaljer. Dette kan snevre inn det tillitsbaserte rommet mellom selskapene og departementet som selskapene trenger for å ha tilstrekkelig fleksibilitet til å manøvrere hurtig i en dynamisk og kompleks hverdag.

Heleide sektorselskaper, heleide forretningsorienterte selskaper og børsnoterte selskaper samarbeider på forskjellige måter med sine respektive eierdepartementer.

- De heleide sektorselskapene eierstyres og reguleres normalt av ett og samme samme sektordepartement, og må forholde seg til muligheten for uheldig rolleblanding. Hovedinntrykket er imidlertid at embetsverket i praksis lykkes med å skille eier- og regulatorrollen fra hverandre. Slike selskaper har utstrakt formell og uformell kontakt med sine eierdepartementer, og bruker ofte departementene som samtalepartnere om planer og strategier for selskapet. Uenigheter mellom styre og departement kan bli satt på spissen i enkeltsaker, men normalt anstrenger begge parter seg for å finne omforente løsninger.

- De fleste heleide forretningsorienterte selskaper eierstyres fra Eierskapsavdelingen i NFD. Regulering, konsesjonsbehandling og annen sektorvis myndighetsutøvelse ligger fortsatt i selskapenes respektive sektordepartementer. Fortsatt er eierstyringen av enkelte forretningsorienterte selskaper underlagt sektordepartementer som fungerer både som eier og regulator. Stort sett greier embetsverk og saksbehandlere å skille rollene. Utfordringen for selskapene er mer at den forretningsorienterte delen av virksomheten får for liten oppmerksomhet sammenlignet med den sektorpolitiske.
- Den viktigste forskjellen på et børsnotert og et heleid aksjeselskap er kravet om likebehandling av aksjonærer i børsnoterte selskaper. Det innebærer at selskapene ikke skal gi mer kurssensitiv informasjon til staten enn til andre aksjonærer, med mindre staten er villig til å bli innsider. Muligheten for dialog og samarbeid mellom styrene og eierdepartementet er mer begrenset i børsnoterte selskaper enn i andre statsselskaper.

Staten legger vekt på at både sektorselskaper og forretningsorienterte selskaper har et samfunnsansvar. Statens begrunnelse for dette er både at samfunnsansvar kan bidra til å øke statens aksjonærverdier, og at selskaper med statlig eierandel må forventes å opptre samfunnsmessig ansvarlig.

- Intervjuene ga klart inntrykk av at lederlønn og likestilling er de to temaene som staten følger opp tettest og mest konsekvent.
- Selskapene har vanligvis ikke integrert mål- og styringsindikatorer for samfunnsansvar i sine ordinære mål- og resultatstyringssystemer.
- Børsnoterte selskapers dialog med staten om sitt samfunnsansvar har så langt ikke reist spørsmål om staten tilføres innsideinformasjon.

KAPITTEL 1

INNLEDNING

Denne rapporten belyser hvordan styrene i statlige selskaper¹ kan ivareta selskapenes forretningsmessige og verdibaserte formål samtidig som de må forholde seg til politikens spilleregler og omskiftelighet. I dette kapitlet presenteres rapportens overordnede perspektiv på styrenes rolle i statlige selskaper, samtidig som rapportens temaer og informasjonsgrunnlag utdypes. Analysen bygger på personlige intervjuer med sju styreledere i selskaper som staten eier, og på offentlige dokumenter og relevant faglitteratur. Helseforetak og kulturinstitusjoner omfattes ikke².

Rapportens utgangspunkt er at statlige selskapers eksponering for politiske prosesser er forskjellig, avhengig av om staten har et forretningsmessig eller et sektorpolitisk formål med sitt eierskap, og om selskapene er børsnoterte eller unoterte. Mye tyder allikevel på at styrene i statlige selskaper, i det minste selskaper der staten er dominerende eier, oftere kommer i berøring med politiserte situasjoner enn styrene i private selskaper. Statlig eierskap er forankret i tunge parlamentariske og konstitusjonelle institusjoner, og forvaltes av et eierdepartement og en statsråd. Statsråden har både et konstitusjonelt, parlamentarisk og politisk ansvar overfor Stortinget for måten staten driver sin eierstyring på³. I en slik kontekst kommer selskapenes styrer neppe utenom kontakt med politiske prosesser, om enn i ulik grad og på ulike måter.

Styrebeslutninger som ofte passerer i stillhet i private selskaper, for eksempel at styret ansetter en mannlig konsernsjef, kan få stor politisk oppmerksomhet i virksomheter som staten eier, også i selskaper som er børsnoterte. Opposisjonen på Stortinget kan ta tak i saken, ikke for å gripe direkte inn i styrets beslutning (det ville bryte statens regler for god eierstyring, mer om det senere), men for å kritisere ansvarlig statsråd for å unnlate å utnytte eierkanalens muligheter til å få styret til å ansette en kvinne. Slike politiske prosesser kan

legge beslag på mye av styrets tid, og periodevis ta oppmerksomheten bort fra saker som gjelder selskapenes egentlige formål.

Et sentralt spørsmål i rapporten, som også antydes i dens tittel, er om statens eierstyring gir styrene et uformelt og tillitsbasert rom der de gis tid til å prøve ut hvordan løsninger og tiltak fungerer i praksis, før de må gjennom formelle kontroller og detaljert rapportering. Selv om statlig eierstyring må bygge på selskapslovgivning, regler og formelle prosedyrer, kan et unødige rigid eier- og kontrollregime gjøre det vanskelig for selskapene å gjennomføre de praktiske tilleggsoppgaver som kreves for å håndtere selskapenes komplekse og dynamiske hverdag.

I resten av dette innledningskapitlet skal jeg gjøre følgende:

- Presentere en modell som gir et overordnet perspektiv på styrenes rolle i statlige selskaper.
- Utdype hvilke temaer som rapporten tar opp, og gi eksempler på spørsmål som vil bli belyst.
- Presentere statens ulike formål med sitt eierskap.
- Vise hvordan statlig eierskap kan organiseres på ulike måter.
- Beskrive intervjuundersøkelsen som rapporten bygger på.

¹ I denne rapporten benyttes betegnelsene «statlige selskaper», «statlig eide selskaper», «selskaper som staten eier» og «statsselskaper» om hverandre og både om selskaper der staten er eneier og deleier.

² Slike foretak er nylig belyst i to andre rapporter. Se Colbjørnsen (2015, 2017)

³ Knudsen og Fagernæs (2017).

1.1 Overordnet perspektiv

Figur 1 inneholder en modell som viser rapportens overordnede perspektiv på styrets arbeid i statlige selskaper. Modellen viser hvordan styret opererer i et spenningsfelt mellom statens eierstyring og politiske prosesser på den ene siden, og selskapenes forretningsmessige og verdibaserte kontekst på den annen side.

Rapportens drøfting av eierstyringens og politikens betydning for styrets arbeid vil skille mellom følgende fire faktorer:

- Statens eierskapsforvaltning
- Stortingets rolle i eierstyringen
- Kontakten mellom eierdepartement og selskap
- Selskapenes samfunnsansvar

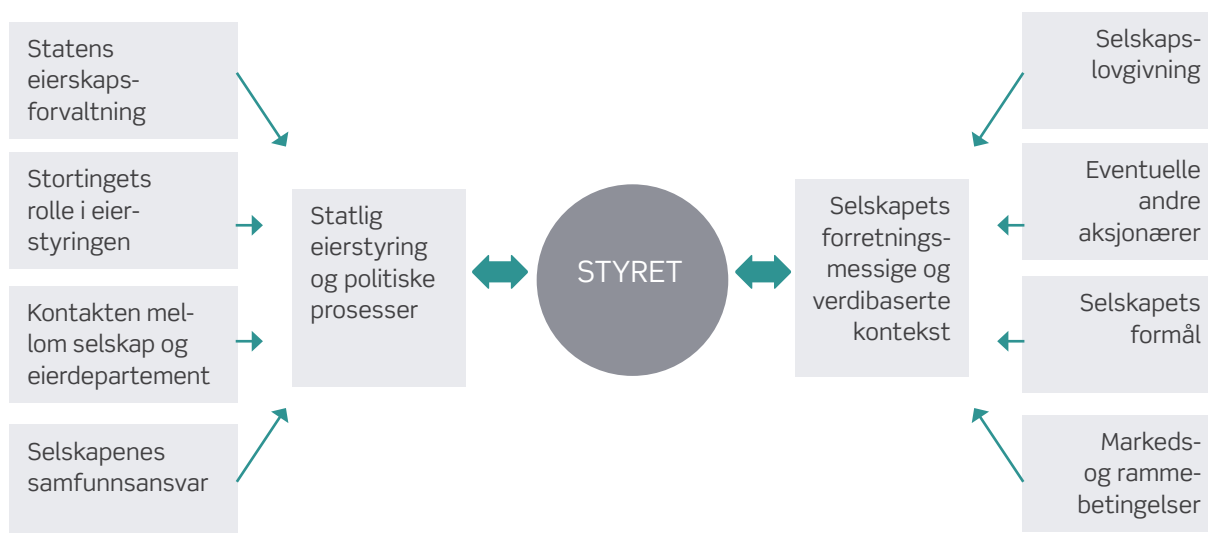
Følgende momenter blir trukket inn for å beskrive selskapenes forretningsmessige og verdidefinerte kontekst:

- Selskapslovgivning
- Eventuelle andre aksjonærer enn staten
- Forretningsmessig versus sektorpolitisk formål
- Selskapenes markeds- og rammebetingelser

Modellen beskriver styrets handlingsrom i statselskaper som et spenningsfelt mellom politiske prosesser og selskapets markedsmessige/verdidbaserte kontekst. Begrepet spenningsfelt kan tolkes på to måter. På den ene siden kan begrepet bety at det er mer krevende å være styremedlem i statlige enn i private selskaper – styrearbeidet kan være ekstra tyngende i statsselskapene siden styret må forholde seg til politikk som en ekstra dimensjon. På den annen side kan betegnelsen spenningsfelt henspille på et energifelt, og bety at styrearbeidet i statlige selskaper kan tilføre styremedlemmene ekstra motivasjon. En grunn til dette kunne være at mange statsselskaper har formål som går ut over det rent økonomiske. Det gjelder eksempelvis Vinmonopolet og Norsk Tipping, som har som sin «mission» at henholdsvis alkoholdistribusjon og pengespill skal skje på sosialt forsvarlige måter. I slike selskaper kan styrearbeidet utløse den ekstra energien som ofte følger med å arbeide for høyverdige formål.

Den samme ekstra energien kan prege styrearbeidet i selskaper hvor det statlige eierskapet har som viktigste formål å gi staten maksimal avkastning på sin investering. Selskaper som Telenor og Kongsberg Gruppen bringer betydelige summer inn

Figur 1: Styrets handlingsrom i statlige selskaper



i statskassen. Statens samlede utbytte fra stats-selskapene var 36.4 milliarder i 2017⁴. Det er alene nok til å dekke statens samlede utgifter til høyere utdanning⁵. På denne måten bidrar selskapene til å skape det økonomiske fundamentet for velferdsstaten, med den ekstra motivasjonen dette kan tilføre styrearbeidet.

1.2 Rapportens temaer

Rapporten har egne kapitler om hvordan styrets arbeid påvirkes av statens eierskapsforvaltning, Stortingets rolle, kontakten mellom selskap og eierdepartement, og selskapenes samfunnsansvar. Under følger eksempler på hva slags spørsmål som vil bli behandlet i disse kapitlene. Eksempelene er ment som tematiske illustrasjoner, og er langt fra uttømmende for rapportens innhold.

Statens eierskapsforvaltning

Aksjeloven har bestemmelser om rolle- og ansvarsdelingen mellom eier, styre og daglig leder⁶. Tydelige roller klargjør både hvem som skal ivareta spesifikke oppgaver, for eksempel at styrets leder har et spesielt ansvar for å følge opp daglig leder, og hvem som skal stå til rette for måten ulike funksjoner ivaretas på, for eksempel at styrets leder er den som skal holdes ansvarlig dersom daglig leder ikke er blitt fulgt godt nok opp.

Staten skiller seg fra private eiere ved ikke bare å skulle drive eierstyring, men også å skulle utøve en rekke myndighetsoppgaver overfor selskapene. I tillegg til å være eier er staten reguleringsmyndighet, tilsynsmyndighet, konsesjonsmyndighet og bevilgende myndighet. For styrene er det viktig at staten er tydelig på når den agerer som eier og når den ivaretar andre myndighetsoppgaver.

- Hvordan erfarer styrene at staten ivaretar selskapslovgivningens rolledeling mellom eier, styret og daglig leder? Respekterer staten at forvaltningen av selskapet tilligger styret?

- Hvordan håndterer staten å være både myndighetsutøver og eier? Praktiseres de ulike rollene med tydelig distanse til hverandre, eller hender det at staten blander rollene på måter som gjør det utydelig for styrene hva slags statlig styring de eksponeres for?

Stortingets rolle

Eierskapsforvaltningen av et selskap tilhører regjeringen ved det departementet og den statsråden selskapet sogner til. Stortinget skal vedta de overordnede rammer for eierskapsutøvelsen, og kontrollere regjeringens og statsrådens eierstyring. Stortinget kan som eier kun påvirke selskapene indirekte gjennom å fatte vedtak som pålegger regjeringen å instruere selskapets styre. Statsråden kan så instruere styret gjennom vedtak på selskapets generalforsamling⁷.

Selskapenes styrer forholder seg til sine eierdepartementer og ikke direkte til Stortinget i eierrelevante saker. Selskapene kan derimot møte stortingskomiteer direkte for å opplyse og informere om faglige og bransjemessige temaer. Temaer som angår eierskapet og statsrådens håndtering av selskapene skal ikke berøres på slike kontaktmøter. Selskapene skal heller ikke benytte møtene til lobbyvirksomhet.

Rapporten vil blant annet belyse følgende tre spørsmål knyttet til Stortingets rolle i eierskapsforvaltningen:

- Hvordan praktiseres den konstitusjonelle arbeidsdelingen mellom Storting, regjering, statsråd og styret? Benytter Stortinget seg av sin rett til å instruere statsråden til å instruere selskapene gjennom generalforsamlingsvedtak?

⁴ Se NFD (2018b: 6).

⁵ Se www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2017/Satsinger/?pid=73005. Høyere utdanning inkluderer fagskolene.

⁶ Aksjeloven brukes i denne rapporten som generisk betegnelse på den selskapslovgivningen som regulerer statlige selskaper, og som i tillegg til aksjeloven inkluderer allmennselskapsloven, statsforetaksloven og ulike særlover.

⁷ Generalforsamling vil i rapporten bli brukt som betegnelse på både generalforsamling og foretaksmøte.

- Hvordan påvirkes selskapenes ledelse⁸ av politisk uro rundt selskapene, og hvordan avhenger utfallet av eventuell uro av statsrådens måter å håndtere Stortinget på?
- Hvordan påvirkes selskapene av Stortingets kontroll av regjeringen, blant annet av Kontroll- og konstitusjonskomiteens virksomhet?

Kontakt mellom styre og eierdepartement

For selskapene gir det større forutsigbarhet å måtte forholde seg til et departement enn direkte til Stortinget i eierspørsmål. Stortingets hverdag preges av mer skiftende og stemningspreget saksbehandling enn departementene.

Kontakten mellom selskapene og dere eierdepartementer arter seg forskjellig for ulike selskaps typer, blant annet avhengig av om selskapet er børsnotert eller unotert. I kapittel 4 vil heleide sektorselskaper, heleide forretningsorienterte selskaper og børsnoterte selskaper bli diskutert hver for seg.

- Hvor stor vekt legger selskapenes styrer på å holde sine eierdepartementer orientert om politisk betente saker som kan være under oppseiling? Hva slags saker er det viktig for departementene å bli orientert om?
- Hvordan praktiserer departementer forskjellen på uformelle diskusjoner og formell eierstyring i dialogen med selskapene?
- Hvordan forholder styrer seg til uformelle signaler fra departementet, og til generalforsamlingsvedtak som styret er uenig i?

Selskapenes samfunnsansvar

Staten legger vekt på at selskapene har et samfunnsansvar, blant annet i form av antikorrupsjon, etterlevelse av regler og etiske normer («compliance»), bærekraftig ressursforvaltning, likestilling, sosial ansvarlighet og forsvarlig lederlønn.

Selskapenes styrer forventes å engasjere seg i arbeidet med slike spørsmål, og å rapportere om virksomheten på både kontaktmøter med departementet og i selskapenes årsberetning.

- Hvor dypt går departementene inn i selskapenes arbeid med samfunnsansvar? Følger staten nøye opp at selskapene gjør det de har tenkt å gjøre, eller nøyer departementene seg med å forutsette at selskapene har på plass nødvendige systemer for å ivareta samfunnsansvaret?
- Risikerer børsnoterte selskaper å sette sitt eierdepartement i innsideposisjon når de informerer departementet om måten selskapene følger samfunnsansvaret opp på?

1.3 Eierskapets formål

Staten hadde i 2017 direkte eierinteresser i 75 selskaper⁹. Staten kan som tidligere nevnt ha både forretningsmessige og sektorpolitiske formål med eierskapet¹⁰.

Forretningsorienterte selskaper

Formålet med et forretningsorientert eierskap er å oppnå konkurransemessig avkastning på statens investering. Forretningsorienterte selskaper skal drives på rent forretningsmessig grunnlag. Eierdepartementet skal avstå fra eierpolitiske korreksjoner så lenge avkastning og utbytte er i samsvar med forventningene. Forretningsorienterte selskaper forventes i tillegg å vise samfunnsansvar på områder som likestilling, lederlønn, bærekraft og antikorrupsjon.

Statens eierskap var i 2017 forretningsmessig i 26 av statens 75 selskaper¹¹. I 2017 var verdien av disse 26 selskapene 844 milliarder. Samme år leverte selskapene 36.4 milliarder i utbytte til staten.

⁸ Betegnelsen *selskapets ledelse* brukes i denne rapporten på samme måte som i selskapslovgivningen, dvs. som fellesbetegnelse på styret og daglig leder.

⁹ NFD (2018b: 6)

¹⁰ Statens ulike formål med å eie selskaper er blant annet beskrevet i NFD (2018b: 5–6)

¹¹ Tallene i dette avsnittet er hentet fra NFD (2018b: 6)

Forretningsorienterte selskaper kan ha spesifikke mål i tillegg til å levere konkurransemessig avkastning¹². Et slikt mål kan være å lokalisere selskapets hovedkontorfunksjoner i Norge, slik tilfellet er for Telenor, Kongsberg Gruppen, Norsk Hydro og Equinor. Andre selskaper har mer omfattende tilleggsmål. NSB skal sørge for effektiv, tilgjengelig, sikker og miljøvennlig transport av personer og gods på jernbane i Norge, mens Posten skal sikre et landsdekkende tilbud av leveringspliktige tjenester til rimelig pris og med god kvalitet. Begge selskaper skal drives på forretningsmessig grunnlag.

Styrene i de forretningsorienterte selskapene har, med lederlønn og kjønnsbalanse i toppledelsen som viktige unntak, stort handlingsrom vis a vis eierdepartementet i måten de driver selskapet på for å maksimere statens avkastning. Det gjelder også forretningsorienterte selskaper som er pålagt tilleggsmål. Om selskaper med tilleggsmål sier regjeringen i sin eierskapsmelding:

«... det (er) ikke behov for særskilt oppfølging i eierskapsforvaltningen for å realisere spesifikt definerte mål. Målene realiseres ved at selskapet driver sin virksomhet på forretningsmessig grunnlag innenfor den aktuelle sektor. For enkelte selskaper vil det imidlertid ut fra statens mål med eierskapet kunne legges enkelte føringer for virksomheten. For at det ikke skal skapes tvil om at selskaper i denne kategorien drives på forretningsmessig grunnlag, vil den sektorpolitiske styringen hovedsakelig ivaretas gjennom reguleringer, konsesjonsregler og forretningsmessige statlige kjøp fra selskapene»¹³

Børsnoterte selskaper

Åtte av statens forretningsorienterte selskaper er børsnoterte og dermed deleide. Disse åtte selskapene ga staten et utbytte på 28.8 milliarder i 2017¹⁴. I slike selskaper må styrearbeidet forholde seg til dynamikken i kapitalmarkedet og aksje-

markedet. Verdipapirhandelslovens bestemmelser om forbud mot innsidehandel legger føringer på hva styret kan informere departementet om uten å sette departementet i innsidedeposisjon. Aksjelovens bestemmelser om likebehandling av aksjonærer begrenser hva slags informasjon som selskapet kan gi til sitt eierdepartement uten å gjøre informasjonen tilgjengelig for alle aksjonærer.

Sektorselskaper

Eierstyringen er mer aktiv og tilstede i de såkalte sektorselskapene, der formålet med eierskapet er å bruke selskapet som sektorpolitisk virkemiddel. Sektorselskaper har hovedsakelig sektorpolitiske mål, men en del av selskapene må også forholde seg til forretningsmessige mål. Alle selskapene skal ha effektiv drift.

Staten har definert 46 av sine 75 selskaper som sektorselskaper, eksempelvis Vinmonopolet, Norsk Tipping, Statnett, NRK og Avinor¹⁵. Disse selskapene pålegges ikke økonomiske lønnsomhetsmål som kan undergrave deres sektorpolitiske oppdrag. For eksempel fører Vinmonopolets samfunnsoppdrag til at staten nekter selskapet å drive salgsmessig virksomhet. Norsk Tipping skal arrangere og formidle pengespill uten å fremme spilleavhengighet, og dette begrenser hvor offensivt selskapet kan markedsføre sine spill. Seks av statens sektorpolitiske selskaper tilførte i 2017 staten et utbytte på til sammen 1.3 milliarder.

Styrene i sektorselskapene kan møte motstridende forventninger fra staten. En rekke sektorselskaper forventes å tilføre samfunnet store beløp, samtidig som staten vil unngå de uheldige sosiale konsekvensene som kan oppstå dersom beløpene blir for store. Staten ser gjerne at eksempelvis Vinmonopolet og Norsk Tipping bidrar med inntekter til statskassen. Alkoholavgiften gir kjærkomne tilskudd til statsbudsjettet, mens spilleoverskuddet skaffer penger til idrett, kultur og humanitære

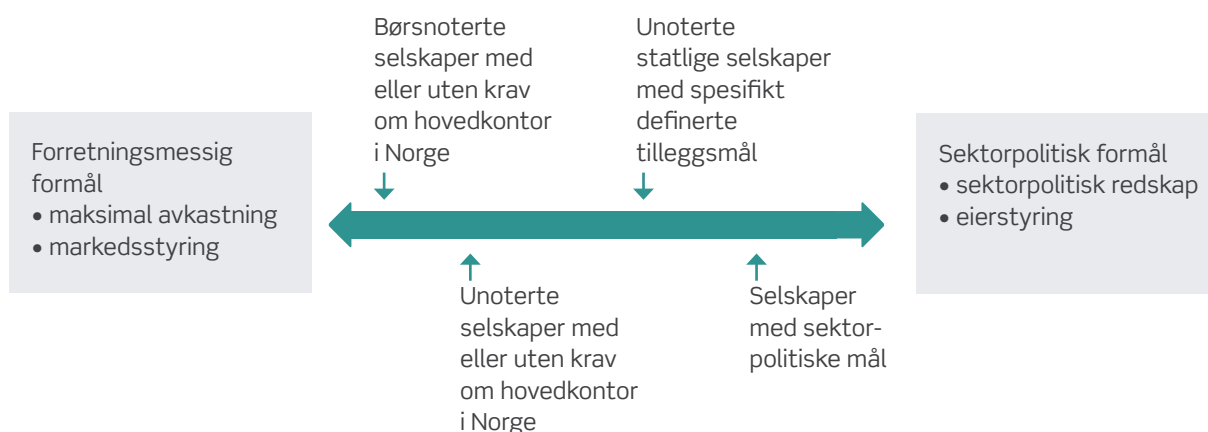
¹² Dette avsnittet bygger på NFD (2014: 89–105)

¹³ NFD (2014: 55–56)

¹⁴ NFD (2018b: 16)

¹⁵ 3 av statens 75 selskaper er ikke kategorisert.

Figur 2: Statlig eide selskaper mellom forretning og sektorpolitikk



formål. Dette er penger som ellers kanskje ville blitt bevilget over statsbudsjettet. Styre og ledelse i slike selskaper må forholde seg til statens ambivalente ønsker om høye inntekter.

Figur 2 illustrerer hvordan statlig eierskap varierer mellom forretningsorienterte og sektorpolitiske formål.

Ytterpunktene på skalaen er på den ene siden børsnoterte selskaper som har maksimal eieravkastning som formål, og som opererer på delvis internasjonale arenaer preget av konkurranse og aksjemarkedets kjøreregler. Politikk påvirker slike selskapers rammebetingelser, men politiske enkeltsaker dukker sjelden opp på styrets dagsorden.

Det andre ytterpunktet på skalaen er de sektorpolitiske selskapene, der statens eierskap er begrunnet med at selskapene er viktige virkemidler for å nå sektorpolitiske mål. Styrene i slike selskaper må oftere forholde seg til politiske saker.

Inndelingen i figur 2 følger i hovedsak statens egen klassifisering av selskaper der hovedskillet går mellom forretningsorienterte og sektorpolitiske selskaper¹⁶. Modellen i figur 2 skiller seg noe fra statens modell ved å differensiere mellom børsnoterte og unoterte selskaper, siden både styrets arbeidsbetingelser og statens eierstyring kan være vesensforskjellig i slike selskaper. Skillet mellom børsnoterte og unoterte selskaper faller forøvrig ofte sammen med forskjellen på å være hel- eller deleid av staten.

Eierstyring og sektorstyring

Staten kan styre selskaper gjennom både eierstyring og sektorstyring. Mens eierstyring er forankret i et skille mellom eier, styre og daglig leder, og har selskapenes generalforsamling som viktigste forankringspunkt, består sektorstyring i å utforme rammebetingelser, tilskudd og avgifter på en slik måte at selskapene bidrar til sektorpolitiske mål. De to områdene er nært forbundet, blant annet når staten eier selskaper for å kunne gjennomføre en bestemt sektorpolitikk¹⁷.

¹⁶ NFD (2018b :6).

¹⁷ Sammenhengen mellom eierstyring og sektorstyring er behandlet mer utfyllende i en tidligere rapport (Colbjørnsen, 2015 :34–68).

1.4 Organisering av statlig eierskap

Denne rapporten innskrenker seg til å analysere statens direkte eierskap. 10 departementer forvalter det direkte eierskapet i statens 75 selskaper. Direkte eierskap er imidlertid bare en av flere måter som staten eier virksomheter på.

Direkte og indirekte eierskap

Staten har et betydelig indirekte eierskap gjennom ulike fond. Noen fond er finansielle og arbeider for å gi staten maksimal avkastning på investert kapital, slik Folketrygdfondet og Statens Pensjonsfond – Utland (Oljefondet) er eksempler på. Statlig eide fond kan også være industrielle, og ha til formål å fremme nyskaping og internasjonal konkurransekraft gjennom å bedre tilgangen på risikovillig kapital. Argentum AS og Investinor AS er eksempler på slike fond. Gjennom Norfund medvirker staten med egenkapital og annen risikokapital til å utvikle bærekraftig næringsvirksomhet i utviklingsland.

Fra forvaltningsorganer til selvstendige rettssubjekter

På begynnelsen av 1990-tallet startet en prosess som førte til at mange statlige virksomheter ble omdannet fra forvaltningsorganer til selvstendige selskaper. Selskapene fikk status som selvstendige rettssubjekter som kunne ha egne juridiske rettigheter og forpliktelser uavhengig av selskapenes eiere¹⁸. Ansvar for å forvalte selskapene ble overført fra departementer til selskapenes styrer. Dette gjaldt blant annet Statkraft, Posten, Telenor, NSB og Avinor¹⁹. Selskapsrettslig kan slike selskaper være organisert som aksjeselskap (AS), allmennaksjeselskap (ASA), statsforetak eller særlovselskap.

Fristillingen av selskapene førte til at statens rolle endret seg fra å være overordnet forvaltningsinstans med hierarkisk og direkte styring av selska-

pets ledelse, til å drive eierstyring i henhold til selskapslovgivningens rolle- og ansvarsdeling. Den samme tendensen fant sted i mange kommuner, særlig innen energi, renovasjon og transport, der selskapene fikk status som kommunale eller fylkeskommunale foretak.²⁰ Et økende antall kommuner har i tillegg gått sammen om å opprette interkommunale selskaper.

Mange statlige virksomheter har fortsatt status som forvaltningsorgan underlagt et departement. Det gjelder for eksempel Statens vegvesen, Toll-etaten, Skatteetaten, Statistisk sentralbyrå og Riksteatret. Slike virksomheters myndighetsområde er forankret i instruks, delegasjon fra overordnet instans, eller særlov. Det varierer om virksomhetene har egne styrever²¹. I slike virksomheter må styret i så fall få tildelt sine oppgaver og kompetanse gjennom særlov eller instruks. Statsråden beholder uansett sin direkte instruksjonsrett overfor virksomheten, og vil fortsatt ha konstitusjonelt ansvar overfor Stortinget.

Ofte beskrives departementer som eiere av sine underordnede forvaltningsenheter. For eksempel kalles Finansdepartementet tidvis for Statistisk sentralbyrås eier. En slik språkbruk kan imidlertid tilsløre at et departement må opptre annerledes i rollen som eier enn i rollen som overordnet forvaltningsinstans. I et forvaltningshierarki kan et departement instruere et underordnet organ direkte. Et departement kan også instruere et styre i kraft av å være selskapets eier, men det må i så fall skje gjennom vedtak på generalforsamling, og ikke ved direkte instruksjon. På grunn av slike forskjeller har det blitt anbefalt å avstå fra å karakterisere departementer som eiere av underordnede forvaltningsorganer, og forbeholde eierbegrepet til relasjoner mellom selvstendige rettssubjekter²².

¹⁸ Jusleksikon.no

¹⁹ Arnesen og Hagen (2008)

²⁰ NAVO (1997: 33–34)

²¹ FIN (2018: 123–124).

²² Se for eksempel Hermansen (2015: 76)

Børsnoterte og unoterte selskaper

Sammenlignet med andre OECD-land eier staten en stor andel av de børsnoterte selskapene i Norge. I 2016 var 33 prosent av den børsnoterte egenkapitalen i Norge eid av staten²³. Statens eierandel var tre ganger høyere i Norge enn i Frankrike og Italia, som delte andreplassen. Den høye eierandelen i Norge skyldes ikke at staten eier mange børselskaper, men at de har høye eierandeler i de aller største, som for eksempel Equinor, Telenor og Hydro²⁴.

Den statlige eierandelen er lavere blant unoterte selskaper. Et eksakt tall er vanskelig å oppdrive, siden offentlig statistikk hovedsakelig dekker børsnotert sektor. En database som inneholder samtlige aksjeselskaper (AS) og allmenaksjeselskaper (ASA) i Norge²⁵ anslår statens eierandel i unoterte selskaper til å ha vært 7 prosent i 2008, etter at selskapenes størrelse (målt ved egenkapital) er tatt hensyn til²⁶. Eksempler på slike selskaper er Avinor, Norsk Tipping og NSB. Bildet endrer seg dersom også kommunale og fylkeskommunale foretak regnes med. Den samlede offentlige eierandelen i unoterte virksomheter var totalt på 24 prosent i 2016.

Aksjemarkedet gir selskapets styre verdifull informasjon om hvordan selskapets disposisjoner og resultater vurderes sett utenfra. Bevegelser i aksjekursen kan gi selskapenes ledelse nyttige korreksjoner. Internasjonal børsnotering kan gi økt tilgang til utenlandske kapitalmarkeder og på den måten styrke mulighetene til å finansiere forretningsorienterte selskapers ambisiøse internasjonaliseringsplaner.

Uttrykket statsrabatt brukes til å beskrive underprising av et børsnotert selskap med en dominerende statlig eier. En vanlig måte å definere en slik rabatt på er som børsverdiens andel av verdijustert egenkapital, der verdijustert egenkapital beregnes som markedsverdien av selskapets aktiva fratrasket gjeld²⁷. Slik underprising kan oppstå ved at aksjonærer som er misfornøyde med statens eierskap selger seg ut, og/eller at flere investorer blir tilbakeholdne med å investere i aksjen, for eksempel fordi deres tillit til staten som eier er blitt mindre. Isolert sett fører en økt statsrabatt til at selskapets børsverdi synker, og at verdien av statens selskapsformue reduseres.

Misnøye blant ikke-statlige investorer kan skyldes mistanker om at en statsråd bruker generalforsamling og styreoppnevning til å fremme politiske hensyn som antas å svekke selskapets verdiskaping. Aksjemarkedet kan fungere som et ris bak speilet. Politikere vil normalt ikke være tjent med at statens (fellesskapets) selskapsformue reduseres, og kan ønske å unngå tiltak som skaper rabatt på statens selskaper.

En eventuell statsrabatt på norske selskaper har sannsynligvis blitt mindre over tid. Investorers tillit til statens eierstyring har økt i takt med at stadig større deler av det politiske miljøet har forpliktet seg til anerkjente prinsipper for «corporate governance». Politisk uenighet om statens eierstyring dreier seg nå først og fremst om hvor mange og eventuelt hvilke selskaper staten skal eie, og ikke så mye om hvordan eierskapet skal utøves.

²³ NFD (2018: 29). Statistikken bruker betegnelsen «eid innen offentlig forvaltning». I følge SSB består offentlig forvaltning i dette tilfellet primært av ulike departementer (NFD 2014: 29, fotnote 6).

²⁴ Bøhren (2011: 57).

²⁵ Databasen er opparbeidet og vedlikeholdes av Senter for eierforskning ved Handelshøyskolen BI (se Bøhren 2011: 34–37).

²⁶ Bøhren (2011: 58).

²⁷ Rabatt = børsverdi/(markedsverdi av aktiva – gjeld). For en utdypning og beskrivelse av ulike beregningsmetoder vises det til www.hegnar.no/Tjenester/Lederkunnskap/Eierskap-og-bedriftsetablering/Hva-er-bedriften-verdt-Balansebaserte-metoder. Intuitivt er formelen over ikke et uttrykk for en rabatt, men et mål på underprising. Et uttrykk for en rabatt kunne vært $1 - (\text{børsverdi}/(\text{markedsverdi av aktiva} - \text{gjeld}))$.

1.5 Intervjuundersøkelsen

Som nevnt innledningsvis baserer rapporten seg på personlige intervjuer med sju styreledere i statlige selskaper. Dette er selskaper hvor staten enten er eneeier eller har en dominerende stilling²⁸. Tekniske og praktiske sider ved gjennomføring av intervjuundersøkelsen er beskrevet i Appendiks A1 til slutt i rapporten.

Formålet med undersøkelsen er å identifisere sentrale temaer forbundet med å ha styreansvar for store statlige selskaper, slik sju profilerte styreledere med lang og bred styre- og næringslivsbakgrunn erfarer det. Hensikten er med andre ord å systematisere erfaringer og vurderinger fra aktører med spesielt relevant erfaringsbakgrunn, og på den måten gi innspill til økt forståelse av styrearbeidet i statlige selskaper. Intervjuobjektene er valgt ut i kraft av sin unike kompetanse og erfaring, og satt sammen slik at både forretningsorienterte selskaper og sektorselskaper, og børsnoterte og unoterte selskaper, er «representerte» med minst én styreleder hver.

Intervjuene er ikke ment å gi en representativ beskrivelse av styrearbeidet i statlige selskaper, verken for samtlige selskaper under ett, eller for ulike selskapskategorier. Intervjuobjektene er ikke et utvalg trukket tilfeldig fra samtlige styreledere i statlige selskaper, men såkalte informerte informanter. Det er ingen garanti for at deres erfaringer og refleksjoner er representative for andre styreledere. Utvalget er også for lite til å kunne gi statistisk interessante estimater på hvordan styrearbeidet foregår i samtlige statlige selskaper. Det kvalitative intervjumaterialet i denne undersøkelsen egner seg bedre til å identifisere sentrale temaer og problemstillinger enn til å si noe om temaenes og problemstillingenes utbredelse og representativitet²⁹.

Som nevnt innledningsvis er verken statlige kulturinstitusjoner eller helseforetak inkludert i undersøkelsen. Enkelte av de intervjuede kan også ha erfaring fra styreverv i slike selskaper, nå eller tidligere. I den grad dette har vært tilfellet har denne delen av deres styreerfaring ikke har vært et tema i intervjuene.

²⁸ Med dominerende stilling menes i denne forbindelse at staten er alene om å eie en stor aksjeandel, gjerne en tredjedel eller mer, mens de øvrige aksjene er spredt på et stort antall investorer.

²⁹ En annen måte å si det på er at intervjuundersøkelsen ikke skal teste ferdig utformede hypoteser, men fungere som en eksplorerende undersøkelse av styrelederes erfaringer med sikte på å identifisere sentrale temaer og vurderinger som eventuelt senere kan gjøres om til hypoteser som testes på representative data.

KAPITTEL 2

STATENS EIERSKAPSFORVALTNING

I dette kapitlet belyses først formelle sider ved statens roller som eier, myndighetsutøver og regulator. Med utgangspunkt i de intervjuede styreledernes erfaringer diskuteres deretter hvordan statens eierstyring påvirker selskapene og deres styrer. To temaer vil være i fokus:

- Hvordan praktiserer staten rolle- og ansvarsdelingen mellom eier, styre og daglig leder?
- Hvordan kombinerer staten rollene som eier og myndighetsutøver?

2.1 Ansvarsdelingen mellom eier, styre og daglig leder³⁰

Aksjeloven fastslår at aksjeeierne utøver øverste myndighet i selskapet gjennom generalforsamlingen. Verken staten eller andre eiere har noen myndighet i selskapet utover dette. Videre tilsier aksjeloven en klar rolle- og ansvarsdeling mellom eier, styret og daglig leder. Forvaltningen av selskapet ligger til styret, og innebærer blant annet å sørge for forsvarlig organisering av virksomheten, fastsette strategi, planer og budsjetter, samt tilsette daglig leder. Daglig leder har i følge aksjeloven ansvar for daglig ledelse av selskapet og skal følge de retningslinjer og pålegg styret gir.

I selskaper hvor staten er eneeier kan statsråden alene benytte generalforsamlingen til å bestemme selskapenes formål, vedtekter, kapitalgrunnlag, resultatkrav og styresammensetning³¹. Aksjeloven gir også statsråden anledning til å fatte generalforsamlingsvedtak som instruerer selskapenes styrer i enkeltsaker. Slik instruksjon kan imidlertid både tilsøre selskapslovgivningens ansvarsdeling mellom eier og styre, og forstyrre statsrådets konstitusjonelle ansvar overfor Stortinget. Staten har derfor tradisjonelt vært varsom med å instruere heleide selskaper i enkeltsaker³².

Når staten er deleier treffes beslutninger på generalforsamling med alminnelig flertall, med mindre

noe annet er bestemt i loven. Blant annet kreves minst to tredjedels flertall ved vedtektsendringer, for eksempel vedtak om å endre selskapets adresse. Aksjelovens krav om likebehandling av aksjeeiere gjør at staten ikke kan bruke sitt eventuelle flertall til begunstige seg selv på bekostning av andre aksjeeiere.

2.2 Staten som eier og myndighetsutøver

Statens rolle som myndighetsutøver og regulator består i å iverksette lover, utforme forskrifter, regulere markeder, foreta tilsyn, håndtere konsekvenser, og kjøpe tjenester fra selskapene som ikke er kommersielt bærekraftige, og som ikke ville blitt produsert uten statlig betalingsvilje³³.

Et tydelig skille mellom rollene som eier og regulator er viktig for at statens forvaltning av forretningsorienterte selskaper skal være legitim. Som eier av forretningsorienterte selskaper skal staten avstå fra å benytte makten som myndighetsutøver til å gi sine egne selskaper konkurransemessige fordeler. For eksempel kan prisen som staten betaler for å produsere ulønnsomme tjenester ikke være så høy at statsselskapene får en ekstraprofit som kan kryssubsidiere den konkurranseutsatte delen av deres virksomhet. En slik praksis ville vært ulovlig, og europeiske konkurransemyndigheter passer nøye på at den ikke forekommer.

³⁰ Dette avsnittet bygger blant annet på regjeringens eierskapsmelding. Se NFD (2014: 61–62)

³¹ Aksjeselskaper hvor staten eier alle aksjene kalles i aksjeloven for statsaksjeselskaper (§20–4 til §20–7). En viktig forskjell mellom statsaksjeselskapene og andre aksjeselskaper er at generalforsamlingen ikke er bundet av styrets eller bedriftsforsamlingens forslag til utbytte. Andre selskapsformer der staten er eneeier er statsforetak og særlovselskap. Vinmonopolet AS er skiller seg fra de andre selskapene ved ikke å ha generalforsamling.

³² Se NFD (2014: 61).

³³ Dette avsnittet bygger på regjeringens eierskapsmelding som gir en oversikt over statens ulike roller. Se NFD (2014: 86).

For heleide sektorselskaper kan avveilingen mellom eierstyring og regulering framstå annerledes. Noen sektorer ønsker staten å regulere ved å gi enkelt-selskaper monopol. Årsaken kan for eksempel være sosialpolitisk, slik Vinmonopolet og Norsk Tipping er eksempler på. Når staten samtidig ønsker å eie slike monopolselskaper er det både for å kunne følge dem tett opp og for å kunne bruke eierstyring til å utnytte selskapene mer effektivt som sektorpolitiske redskaper. I tillegg kan eierstyring øke muligheten til å hindre at sektorselskaper misbruker sin markedsdominans. For en del av sektorselskapene er sammenblanding av eier- og regulatorrollen dermed ikke et uttrykk for dårlig eierstyring, men en forutsetning for å kunne utnytte eierskapet til fulle i sektorpolitikken³⁵.

For styrene i forretningsorienterte selskaper er det viktig at staten er tydelig på når den opptrer som eier og når den opptrer som regulator. For eksempel er statens oppfølging av selskapenes resultater eierstyring, mens markedsreguleringer og konsekjonssaker er sektorpolitisk myndighetsutøvelse. Uten et tydelig skille mellom disse rollene kan det være brysomt for selskapenes ledelse å vite hvilke deler av forvaltningen de skal forholde seg til, og hvilke regler som gjelder for saksbehandlingen.

Eierstyring og regulering av forretningsorienterte selskaper bør heller ikke blandes i departementenes interne organisasjon. De første tiårene etter krigen var de fleste forretningsmessige selskapene knyttet til det sektordepartementet som selskapet sognet til. Selskaper som greide seg godt økono-

Tabell 1: Ulike selskapskategoriers fordeling på departementer i 2017. Prosenttall i parentes.

Kilde: NFD (2018b)³⁴

Departement	Kategori 1: Forretningsmessige mål	Kategori 2: Forretningsmessige mål og hovedkontor i Norge	Kategori 3: Forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål	Kategori 4: Sektorpolitiske mål
Finansdepartementet				
Forsvarsdepartementet		1 (11)		
Helse- og omsorgsdepartementet				7 (14)
Klima- og miljødepartementet				3 (7)
Kommunal og moderniseringsdepartementet			1 (10)	
Kulturdepartementet				10 (21)
Kunnskapsdepartementet				4 (9)
Landbruks- og matdepartementet				4 (9)
Nærings- og fiskeri-departementet	7 (100)	7 (78)	7 (70)	8 (18)
Olje- og energidepartementet		1 (11)		4 (9)
Samferdselsdepartementet			2 (10)	5 (11)
Utenriksdepartementet				1 (2)
Total	7 (100)	9 (100)	10 (100)	46 (100)

³⁴ Antall selskaper i tabell 1 er 72. Staten eier i tillegg 3 selskaper som ikke er kategorisert (NFD 2018b: 6).

³⁵ Dette poenget vil bli utdypet i kapittel 4.1.

misk fikk i stor grad operere i fred for statlig involvering. Selskaper som ikke gikk så bra ble forsøkt knyttet sterkere til departementet ved å oppnevne departementets embetsmenn som styremedlemmer. Dette førte til at mye av den løpende styringen av selskapene ble utført tett innpå statsrådskontoret³⁶, noe som skapte uklare grenser mellom eierstyring og annen politikktutforming. Gassekspløsjonen i Kings Bay-gruvene på Svalbard i 1962, som førte til at 21 personer omkom, bidro til å starte en prosess som førte til at embetsstyret av selskapene ble gradvis avvirket. Med årene førte også ny selskapslovgivning, et mer våkent aksjemarked og fristilling av statlige forvaltningsbedrifter, til behov for en mer profesjonell eierstyring med tydeligere grense mot rollen som regulator og myndighetsutøver.

Dagens eierskapsforvaltning kjennetegnes av at eierstyringen av de fleste forretningsorienterte selskapene er lagt til Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). Dette er i tråd med OECDs anbefaling om å samordne det forretningsmessige eierskapet under én ledelse. Sektorselskaper forvaltes fortsatt av de relevante sektordepartementene³⁷. For de fleste kategori 3-selskapene, dvs. selskapene med både forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål, er eierstyringen lagt til NFD, mens reguleringen fortsatt ivaretas av et sektordepartement.

Fordelingen på departementer av ulike selskapstyper er vist i tabell 1, på forrige side. Tabellen viser at staten i hovedsak har gjennomført å plassere eierstyringen av de fleste forretningsorienterte selskapene i NFD, og eierstyringen av sektorselskapene i sektordepartementer. Noen forretningsorienterte selskaper eierstyres imidlertid fortsatt fra et sektordepartement, noe som vil bli drøftet nærmere senere.

2.3 Erfaringer med statens eierskapsforvaltning

De intervjuede styrelederne understreket alle hvor viktig det er at staten praktiserer en tydelig rolle- og ansvarsdeling i sin eierstyring. Respekt for at eier, styre og daglig leder har ulike ansvarsområder, og for at rollene som eier og myndighetsutøver håndteres ryddig, ble fremhevet som den kanskje viktigste forutsetningen for et godt statlig eierskap.

De intervjuede mente også at staten i det store og hele opptrer ryddig på begge disse områdene. Enkelte uttrykte riktignok skepsis til at det fortsatt finnes forretningsorienterte selskaper hvor både eierstyring og myndighetsutøvelse forvaltes av samme sektordepartement. Alt i alt oppleves imidlertid staten som en langt mer profesjonell eier i dag sammenlignet med for 20–25 år siden. En av de intervjuede beskrev forskjellen på statens eierstyring for 20 år siden og i dag som forskjellen på natt og dag.

De intervjuede trakk fram flere årsaker til den positive utviklingen.

Eierskapsavdelingen i NFD

Samlingen av eierskapet til de forretningsorienterte selskapene i en egen eierskapsavdeling under NFD tillegges stor betydning. Det var samstemthet blant de intervjuede om at en slik organisering har bidratt til å styrke eierstyringens profesjonalitet og legitimitet. Fagmiljøet i avdelingen er blitt tilstrekkelig stort til at avdelingen har kunnet utvikle spisskompetanse på eierstyringens ulike spesialområder. Da eierstyringen av forretningsorienterte selskaper tidligere var spredt på ulike sektordepartementer, og disse departementene i tillegg var mest opptatt av sektorpolitiske problemstillinger, var mange investorer urolige for at eierstyringen kunne bli dominert av politiske agendaer som ikke fremmet selskapenes verdiskaping. Etablering av en eieravdeling i NFD har skapt et tydeligere skille mellom

³⁶ Lie, Myklebust og Norvik (2014: 56–58).

³⁷ NFD (2014: 86–87)

eierstyring og regulering av forretningsorienterte selskaper, og styrket investorers tillit til statlig eierskap.

Sektordepartementene tilegner seg gradvis NFDs eierkompetanse

Over tid har sektordepartementenes eierstyring tatt lærdom av den profesjonaliseringen av eierstyringen som NFDs Eierskapsavdeling har stått for, og overtatt mange av de styringsredskapene som denne avdelingen har utviklet. Departementene i statsadministrasjonen har imidlertid ikke lang tradisjon for å samarbeide seg imellom, og derfor har denne erfaringsoverføringen gått relativt langsomt. Sektordepartementenes eieravdelinger og eierseksjoner er også mindre enn NFDs eierskapsavdeling, og har ikke like mye ressurser og spisskompetanse å sette bak sin eierstyring. NFDs eierstyring er også særlig rettet inn mot forretningsorienterte selskaper, deriblant de børsnoterte, og erfaringene fra disse kan ha begrenset relevans for en del av sektorselskapene.

Mer presise begreper

Parallelt med eierstyringens profesjonalisering har det vokst fram en mer presis begrepsbruk på feltet. Eierstyringen har fått et språk som skaper mer ryddig kommunikasjon og forebygger misforståelser, blant annet om hvilke styringskanaler og prosedyrer som er relevante for ulike sakstyper. For et par tiår siden kunne en statsråd gjerne ringe personlig til en administrerende direktør i et statselskap og gi uttrykk for sitt syn på selskapets utvikling, uten at det var klart om vedkommende ringte som eier, industripolitiker eller partikollega. Da en statsråd på omtrent samme tid nektet å gi Statoil (nåværende Equinor) konsesjon til å ilandføre gass til Tjeldbergodden, ble beslutningen kritisert som et maktovergrep fra eiers side. Beslutningen ble imidlertid tatt som regulator, og handlet om sektorpolitisk myndighetsutøvelse, og ikke eierstyring. Et mer presist språk har ført til færre slike misforståelser. Saksbehandlingen er blitt mer ryddig, og det er mer ro rundt eierstyringen.

Tydeligere skille mellom formell eierstyring og uformelle signaler

Staten har gjennom de siste 10–15 år blitt stadig tydeligere på å skille mellom dialog på møter og eierstyring gjennom generalforsamling³⁸. Synspunkter som departementet gir uttrykk for på uformelle møter er å betrakte som innspill til selskapets ledelse. Saker som eier insisterer på å få gjennomført må vedtas på generalforsamling. Uklar praksis på dette området har tidligere skapt uro blant investorer for at staten har brukt uformelle møter til å presse gjennom politisk motiverte tiltak som ikke er i hele aksjonærfellesskapets interesse. Intervjuene tyder imidlertid på at staten har blitt langt mer profesjonelle i sin praksis på dette området. I heleide selskaper kan det imidlertid fortsatt oppstå situasjoner der styreledere opplever å bli satt under uformelt press fra sitt eierdepartement. Dette vil bli utdypet til slutt i kapitlet.

Transparente og tydelige prinsipper for eierstyring

Siden 1997 har vekslende regjeringer lagt fram egne stortingsmeldinger om statlig eierskap³⁹. Dette har gjort statens prinsipper for eierstyring tydeligere. Gjennom Stortingets behandling har ulike partier forpliktet seg til å følge essensen i prinsippene. Uenighet om eierskapspolitikken handler mer om hvor mye og hvilke selskaper staten skal eie, enn om hvordan eierstyringen skal praktiseres. NFDs Eierskapsavdeling utgir i tillegg årlige eierberetninger der det gjøres rede for de statlige selskapenes resultater, og for hvordan statens prinsipper for eierstyring praktiseres. Til sammen har dette gjort statens eierstyring mer transparent, forutsigbar og tydelig, og bidratt til å skjerme eierskapsforvaltningen fra politiske prosessers omskiftelighet og stemningspreg.

Mindre skepsis i utenlandske investormiljøer

Flere av de intervjuede styrelederne nevnte at profesjonaliseringen av statens eierstyring har blitt lagt positivt merke til blant utenlandske investorer.

³⁸ NFD (2014: 85–86).

³⁹ Den første eierskapsmeldingen ble utformet av Regjeringen Jagland i 1997: St.meld.nr.61 (1996–97): *Om eierskap i næringslivet*. Før den tid ble eierskapspolitikken blant annet omtalt i regjeringens langtidsprogram.

Tidligere var mange av disse investorene grunnleggende skeptiske til staten som eier. Statlig eierskap ble sett på som et sikkert tegn på at politiske hensyn ville fortrenge kommersielle prioriteringer til hinder for selskapenes fremtidige verdiskaping. Det var også en utbredt oppfatning at staten ofte var bundet av politiske vedtak som i sin konsekvens ville føre til forskjellsbehandling av aksjonærer. Etter hvert som staten har vært transparent med sine eierskapsprinsipper, og vist at prinsippene i hovedsak etterleves, er det nå langt mindre igjen av en slik skepsis. Innimellom dukker det imidlertid fortsatt opp enkeltsaker som setter utenlandske investorers velvilje på prøve, og dette vil bli nærmere diskutert i kapitlet om Stortingets rolle.

Kompetansebasert styresammensetning

Styreoppnevninger er et av statens viktigste virkemidler for eierstyring. Staten skal ikke lenger benytte partipolitisk erfaring og tilhørighet som et viktig kriterium ved oppnevning av styremedlemmer⁴⁰. Sammensetningen av dagens styre tyder i tråd med dette på at statens eierskap forvaltes mer atskilt fra politiske (i betydningen partipolitiske) hensyn.

Børsnoterte selskaper har egne valgkomiteer der staten er representert som en av flere eiere. I de heleide selskapene er det stort sett departementets administrasjon som fungerer som valgkomité. I begge tilfeller skal staten legge til grunn at medlemmer skal velges med utgangspunkt i kandidatens erfaring og bakgrunn, samt deres personlige kapasitet og egnethet. Det skal tilstrebes mest mulig lik representasjon av menn og kvinner. Staten ønsker i tillegg å øke antallet kvinnelige styreledere i statlige selskaper.

De intervjuede styrelederne bekrefter alle at kompetanse og kjønn er de avgjørende kriteriene når staten oppnevner styre. Samtlige påpeker at styreverv ikke lenger tildeles som belønning for lang

og tro tjeneste i politikken. I den grad personer med lang politisk fartstid tildeles styreverv er det fordi deres politiske erfaring er relevant for styrevervet. Noen nevner at styremedlemmenes geografiske tilhørighet også tillegges vekt. Alle de intervjuede styrelederne rådspørres når nye styremedlemmer oppnevnes. De har imidlertid varierte erfaringer med om deres råd tas til følge.

Et synspunkt som kom fram under noen av intervjuene er at departementene er for «skjematiske» i sine styreoppnevninger. Departementene har sine faste skjemaer med kriterier som de vurderer kandidater ut fra. Det settes pluser og minuser ved de ulike navnene i tråd med forhåndsbestemte kriterier, men uten å ta tilstrekkelig hensyn til om kandidatene behersker krevende situasjoner som er unike for selskapet, og om de har «guts» til å mestre kritiske hendelser av den typen som lett kan oppstå i den «businessen» selskapet driver, for eksempel i internasjonale kontraktsforhandlinger.

2.4 Nyanser i synet på statens eierskapsforvaltning

I tillegg til å anerkjenne den positive utviklingen som statens eierskapsforvaltning har gått gjennom de siste par tiårene peker de intervjuede styrelederne også på at det er nyanser i bildet.

Sektordepartementenes eierforvaltning

Sektorselskapenes primære formål er å bidra til å gjennomføre myndighetens sektorpolitikk. Eksempelvis er formålet til statsforetaket Bane NOR

«... å sørge for tilgjengelig jernbanestruktur og effektive og brukervennlige jernbaneinfrastrukturtenester (inkludert knutepunkts- og terminalutvikling) som grunnlag for transport av personer og gods på det nasjonale jernbanenettet»⁴¹.

⁴⁰ Statens kriterier og framgangsmåter ved oppnevning av styre er beskrevet i <https://www.regjeringen.no/no/tema/haringsliv/statlig-eierskap/statlig-eierskap1/id200918>

⁴¹ Vedtekter for Bane NOR SF, § 2. Sist endret 20.6. 2017.

NRKs formål er

«... å tilby allmennkringkasting for hele Norges befolkning i radio og fjernsyn samt på øvrige medieplattformer»⁴².

Noen selskaper har i sine vedtekter at de, i tillegg til å oppfylle sine samfunnspålagte oppgaver, skal drive selskapene etter forretningsmessige prinsipper. Enkelte sektorselskaper kan også drive kommersiell virksomhet. Det skal i så fall skje for å styrke virksomhetens sektorpolitiske formål, og ikke for å maksimere staten avkastning på sin investering i selskapet. For eksempel åpner NRKs vedtekter for at selskapet kan drive kommersiell virksomhet på markedsmessige premisser. Slik virksomhet skal skje klart atskilt fra allmennkringkastervirksomheten, og overskuddet skal i sin helhet benyttes til allmennkringkasting og ikke betales ut til staten som utbytte⁴³.

Siden slutten av 1990-tallet har som tidligere nevnt mange av statens forretningsorienterte selskaper blitt overført fra et sektordepartement til Eierskapsavdelingen i NFD⁴⁴. Denne prosessen pågår fortsatt. Siste gang det skjedde var i 2017 da eierstyringen av Posten Norge AS ble flyttet fra Samferdselsdepartementet til NFD. Ansvar for sektorstyring av Posten ivaretas fortsatt av Samferdselsdepartementet.

Et tema som dukket opp i intervjuene var hvorvidt sektordepartementene har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å følge selskapene like godt opp på økonomiske resultater og finansielle spørsmål som på sektorpolitiske mål. Spørsmålet er mest relevant for de fem forretningsorienterte selskapene som i følge tabell 1 fortsatt eierstyres av et sektordepartement.

Forretningsorienterte selskaper som har flyttet eierskapsforvaltningen til Eierskapsavdelingen i NFD rapporterer at de etter flyttingen møter tydeligere finansielle krav og forventninger. NFDs avkastningskrav, utbyttepolitikk og kvartalsvise resultatoppfølging erfares som mer profesjonell. Sektordepartementer setter også avkastningskrav og andre finansielle mål for forretningsorienterte selskaper som de eierstyrer, men oppleves i praksis å være mest interessert i selskapenes bidrag til sektorpolitiske prosjekter og mål. Til tross for at sektordepartementenes eierskapsseksjoner håndterer styrevalg og andre eierspørsmål på stadig mer profesjonelle måter, og etter hvert tar over mer av NFDs modell for eierstyring, erfarer flere av de intervjuede styrelederne at sektorpolitikken alltid er mer interessant i et sektordepartement enn selskapenes finansielle resultater.

Sektorselskapenes ressurseffektivitet

Sektorselskapene forventes å ha ressurseffektiv drift. Mange sektorselskaper er imidlertid dominerende i sine markeder, og noen har tilnærmet monopolmakt. De eksponeres dermed ikke for markedskonkurransens effektiviserings- og innovasjonspress. Begrenset konkurranse øker sjansene for at selskapene blir ineffektive og lite innovative. Statens eierstyring kan motvirke dette. Eierdepartementet kan kompensere for manglende konkurranse gjennom å fastsette tydelige mål for effektiv ressursutnyttelse, følge opp at selskapenes resultater møter fastsatte krav, og iverksette korrektive tiltak i den grad det er nødvendig.

I sin kontroll av sektorpolitiske selskaper i 2016 fant imidlertid Riksrevisjonen at departementene i liten grad har gitt selskapene tydelige mål om effektiv drift⁴⁵. Departementene stilte heller ikke krav til innholdet i selskapenes rapportering om effektivitet. I den grad selskapenes administrasjon har

⁴² Vedtekter for NRK AS, §3, sist endret 10. juni 2014.

⁴³ Vedtekter for NRK AS, §10, sist endret 10. juni 2014.

⁴⁴ Eierskapsmeldingen lister opp 18 selskaper som ble overført til NFD mellom slutten av 1990-tallet og 2014. Se NFD (2014: 87, fotnote 54)

⁴⁵ Riksrevisjonen (2017: 19–25)

blitt målt på effektiv ressursutnyttelse har målene kommet fra styret. I likhet med departementene har imidlertid styrene vært mer opptatt av sektorpolitiske mål enn av å sette mål for effektiv drift.

Riksrevisjonens rapport uttrykte uro for at departementene blir for avhengige av å styre selskapene etter mål satt av selskapene selv. En slik avhengighet kan gjøre det vanskelig å være en krevende eier som utfordrer selskapene til å bli mer effektive. Riksrevisjonen konkluderte derfor med å oppfordre departementene til å formulere flere egne krav til selskapenes ressurseffektivitet, og følge tettere opp at styrenes mål og styringsindikatorer faller sammen med statens mål med eierskapet. Riksrevisjonens rapport diskuterer imidlertid ikke faren for at en tettere styring fra departementenes side kan skape uklare grenser mellom departementenes og styrenes ansvarsområder.

Eierstyring og myndighetsutøvelse

Intervjuene frambragte argumenter både for og mot å plassere eierstyring og regulering av statens selskaper i samme departement. På den ene side kan organisering under felles ledelse gjøre det praktisk enklere for saksbehandlere i departementet å samordne eier- og reguleringssaker. Ledelsen av departementet vil ha tilgang til direkte styringslinjer som gir myndighet til å påse at eierstyring og regulering støtter opp under felles mål. På den annen side kan organisering i samme departement skape mistanker om at staten favoriserer egne selskaper. Avveiningen mellom slike hensyn arter seg forskjellig for sektorselskaper og forretningsorienterte selskaper.

Koordinert eierstyring og myndighetsutøvelse kan bidra til at regjeringens sektorpolitikk kan gjennomføres mer effektivt, sammenlignet med om eierstyringen og myndighetsutøvelsen lå i hvert sitt departement. Noen av de intervjuede styrelederne pekte på mulige synergier mellom eierstyring og regulering. Mens myndighetsutøvende sektorpolitikk ofte virker indirekte gjennom lover, for-

skrifter, markedsregulering, konsesjoner og økonomiske tilskuddsordninger, kan eierskap til heleide selskaper gi statsråden tilgang til et virkemiddel som kan styres «hands on» mot sektorpolitiske mål. Organisering under samme statsråd kan også gjøre spørsmål fra Stortinget praktisk enklere å håndtere.

I forretningsorienterte og konkurranseeksponerte selskaper kan derimot organisering av eierstyring og regulering under felles ledelse skape mistanker om at staten gir konkurransefortrinn til egne selskaper. Slike mistanker har blant annet blitt ventilt i forbindelse med statens kjøp av tjenester fra egne selskaper.

Statens kjøp fra egne selskaper er som tidligere nevnt et virkemiddel til å få produsert tjenester som det ikke er lønnsomt for selskapene å produsere på kommersielle vilkår. Prisen som selskapene fakturerer staten skal dekke tapet som den ulønnsomme produksjonen skaper. Av og til påstås det imidlertid at staten betaler selskapene mer enn det som kreves for å dekke inn slike ekstrakostnader, og at denne gevinsten brukes til å kryssubsidiere statsselskapenes konkurranseutsatte virksomhet. Dermed kan statens selskaper skaffe seg et konkurransefortrinn i den delen av forretningsvirksomheten som er konkurranseutsatt. Staten blir også tidvis beskyldt for å være for lemfeldig med å akseptere selskapenes overprising, særlig når eier- og regulatorrollen er plassert i samme departement.

Hvorvidt slike påstander stemmer eller ei er et empirisk spørsmål. Strengt internasjonale konkurranseregler (EØS og EFTA) tilsier at det vil være vanskelig for staten å la selskaper slippe unna med slik overfakturerings. Men selv om påstandene ikke stemmer, og statens eierstyring og regulering ikke preges av uheldig samrøre «in practice», kan organisering under samme tak framstå som uryddig «in appearance». I så fall risikerer staten at dens legitimitet både som eier og myndighetsutøver svekkes.

Faren for mistanker om at staten favoriserer egne selskaper er mindre når eierstyring og regulering av forretningsorienterte selskaper plasseres i hvert sitt departement. Som vist i tabell 1 er en slik atskillelse langt på vei, men enda ikke konsekvent gjennomført.

Staten som deleier og eneeier

Flere av de intervjuede styrelederne påpekte at staten agerer mer profesjonelt som deleier enn som eneeier. Styreledere i heleide selskaper kan fortsatt erfare at staten forholder seg til dem som om selskapet var et underordnet forvaltningsorgan. På kontaktmøter mellom selskaper og sektordepartementer hender det at styreledere får spørsmål om operative forhold som er langt mer detaljerte enn det som en profesjonell eier normalt er interessert i. Slike spørsmål kommer gjerne fra departementets saksbehandlersjikt og ikke fra departementets ledelse, noe som tyder på at ikke alle departementenes saksbehandlere er fullt innforstått med selskapslovgivningens rolledeling mellom eier og styre.

Noen styreledere i heleide sektorselskaper insisterer på at saker som går fra departementet til styret skal foreligge skriftlig og bekreftes av departementets ledelse, i viktige saker også av statsråden. På den måten ønsker styret å forsikre seg om at departementets synspunkter ikke er basert på personlige oppfatninger fra underordnede saksbehandlere, og unngå å komme i en situasjon der styret vektlegger synspunkter og signaler som ikke er forankret i departementets ledelse. Noen styreledere i heleide selskaper anser det også nødvendig å passe ekstra nøye på at departementets forpliktende eierstyring kun skal skje på generalforsamling, og under full transparens med statsråden tilstede.

I børsnoterte selskaper er staten særlig nøye med å opprettholde eierstyringens formelle regler. Overdreven bruk av uformell dialog med selskapenes styrer fra statens side i slike selskaper kunne fått andre aksjonærer til å mistenke staten for

å ha en politisk agenda som ville svekket selskapets verdiskaping på sikt. Resultatet kunne blitt at investorer solgte seg ut. Aksjekursen ville sunket, og statens verdier blitt redusert. Aksjemarkedet ville fungert som et ris bak speilet som kunne hindret staten i å forfølge politiske særinteresser som ikke ville tjent aksjonærfellesskapets interesser. Som tidligere nevnt gir de intervjuede styrelederne uttrykk for at behovet for en slik disiplinering av staten, med enkelte unntak, hører fortiden til.

Forutsigbarhet i statens utbyttepolitikk

I børsnoterte og andre heleide selskaper legger styret fram forslag til utbytte som eierne kan vedta eller forkaste på generalforsamling. Generalforsamlingen kan ikke bestemme et høyere utbytte enn styret har foreslått. Som eneeier er staten ikke bundet av styrets forslag, og kan ta så høyt utbytte den ønsker innenfor de begrensninger aksjeloven for øvrig setter.

Statens utbyttepolitikk skal ivareta to hensyn. På den ene side kan staten være tjent med å la et selskap beholde mye av overskuddet i sine egne bøker for å gi det finansielle muskler til å investere i lønnsomme prosjekter. Dersom staten tar ut for mye av overskuddet i dividende kan selskapene få for lite egenkapital til å skaffe seg rimelig tilgang til ekstern finansiering av nye investeringer. I noen selskaper har statens utbyttepolitikk vært styrt av behovet for å saldere årlige statsbudsjetter. Dette kan ha svekket selskapenes muligheter til fremtidig vekst, og gjort situasjonen lite forutsigbar for selskapenes styrer.

På den annen side kan lavt utbytte føre til at selskapet blir sittende med et stort kontantoverskudd («free cash flow») som staten ville hatt mer nytte av å få utbetalt som utbytte, og investert i annen og mer lønnsom virksomhet. Statlige selskaper som møter begrenset konkurranse, og kan omsette sin markedsinntekt i høy profitt, kan bli overkapitaliserte. Kontantoverskuddet risikerer å bli brukt til å finansiere prosjekter som enten er lite lønnsomme eller er lite relatert til selskapets egentlige formål.

Interne interessegrupper kan gjennom korridorpolitikk lykkes med å få finansiert prosjekter som tjener deres egne mer enn selskapets overordnede interesser.

I heleide statlige selskaper kan staten som nevnt bestemme utbyttets størrelse selv. For styrene i slike selskaper er det ønskelig at statens utbyttepolitikk er mest mulig forutsigbar. Det vil gjøre det lettere å planlegge investeringer og fremtidig utvikling av selskapet. Intervjuene tyder på at statens utbyttepolitikk i heleide selskaper praktiseres forskjellig og varierer over tid.

I noen selskaper fastlegges utbyttet i henhold til et fast prinsipp, for eksempel at utbyttet skal tilsvare en bestemt andel av resultatet etter skatt. Slike ordninger hindrer at utbyttets størrelse settes i spill under nattlige budsjettforhandlinger i Stortinget. Andre heleide statsselskaper har erfart staten som mer aggressiv og uforutsigbar, og erfart at utbyttet har svingt i takt med politiske behov. Hovedinntrykket fra intervjuene med de sju styrelederne er imidlertid at statens utbyttepolitikk jevnt over er blitt mer forutsigbar med årene også i heleide selskaper.

Styrene i heleide statsselskaper er ikke henvist til kun å tilpasse seg passivt til statens utbytteprinsipper. Selskapene kan selv spille inn investerings- og satsingsplaner til sine eierdepartementer, og argumentere for å få beholde tilstrekkelig av overskuddet til å finansiere sine planer. Noen selskaper har for eksempel opplevd at eierdepartementet og Stortinget, etter innspill fra selskapets styre, og som et bidrag til å finansiere spesielle investeringsprogram, har gått med på å halvere selskapets utbytte i noen år. Selskaper som har en sterk balanse med høy egenkapitalandel, og som er godt posisjonert til å framskaffe attraktiv ekstern tilleggsfinansiering, vil normalt ha best sjanse til å få departementet med på slike ordninger. Egenkapitalandelen er viktig for selskapenes rating hos finansmarkedets ratingbyråer.

I børsnoterte selskaper er det som nevnt opp til styret å foreslå årets utbytte⁴⁶. Generalforsamlingen kan vedta eller forkaste styrets forslag, men ikke vedta et høyere utbytte enn styret har foreslått. Fra styrets ståsted er utbyttepolitikken dermed mer forutsigbar i de børsnoterte enn i de heleide statsselskapene. Forskjellen blir særlig synlig når et heleid statsselskap går på børs, og statens rolle brått endres fra å kunne bestemme utbyttet til bare å kunne foreslå størrelsen på det.

Et styre i et børsnotert selskap ønsker ofte å kartlegge aksjonærenes forventninger før det utarbeider sitt forslag til selskapets generalforsamling. Aksjonærene er ikke vanskelige å be om slike innspill – de fleste har tydelige forventninger til årets utbytte som de mer enn gjerne deler med styret. Staten melder inn sine utbytteforventninger på lik linje med andre aksjonærer. I noen selskaper ligger statens krav godt over de andre aksjonærenes. Staten kan da få beskjed om at deres forventninger er registrert, men at forventningene neppe vil bli lagt til grunn for årets utbytte. Det kan være krevende for en styreleder å gi en slik tilbakemelding til en eier som ofte er så dominerende som staten. I selskaper som er godt kapitaliserte, og hvor ledelsen allerede i utgangspunktet sitter på mye kontanter, er de øvrige aksjonærene ofte mer på linje med staten i å ønske at selskapet deler ut mye til eierne.

Det ligger i sakens natur at verken staten eller andre aksjonærer vil være fornøyde dersom styret ender opp med å foreslå et utbytte som ligger under aksjonærenes forventninger. Styret vil uansett presentere en begrunnelse for sitt forslag på generalforsamlingen, og som regel blir dette godkjent. Skulle misnøyen med styrets forslag vedvare over tid kan staten, eventuelt sammen med andre aksjonærer, reagere med å bytte ut et gjenstridig styre.

⁴⁶ I resten av dette avsnittet omtales børsnoterte selskaper. Teksten er imidlertid relevant for alle selskaper hvor staten er deleier, uansett om selskapet er børsnotert eller unotert.

Ofte baserer staten sin utbytteforventning på en grundig beregning. Slike beregninger kan bli møtt med skepsis av styret for å basere seg på teoretiske forutsetninger som er lite tilpasset selskapets realiteter. Under et av intervjuene ble det gitt et hypotetisk eksempel: Når et selskap gjør et vekstbyks i forbindelse med et stort oppkjøp, og styret derfor foreslår å begrense utbyttet i noen år, kan statens saksbehandlere innvende at de har regnet på saken, og konkludert at selskapet bør kunne lånefinansiere et utbytte som er høyere enn statens forslag. Staten kan eksempelvis argumentere med at selskapet er lavere belånt enn snittet i bransjen. Styret kan svare at slike betraktninger kan virke teoretisk fornuftige, men være lite tilpasset et marked med stor turbulens. Styret ønsker å se hvor godt grep selskapet får om veksten og oppkjøpet før det slipper utbyttet løs igjen. Slike diskusjoner ender som regel i gjensidig forståelse, og uansett kan styret i børsnoterte selskaper gjøre som det selv vil.

I sine samtaler med staten om utbyttets størrelse vil styret i børsnoterte selskaper være opptatt av å unngå å gi informasjon som setter staten i innsideposisjon, eller gir staten fordeler på andre aksjonærers bekostning. Det hender også at staten selv ber om å ikke få tilbakemelding på sine forventninger til årets utbytte før utbyttet offentliggjøres, av frykt for å bli innsidere.

Instruksjon og tillit

Aksjelovens §5-1 innebærer at statsråden i et heleid aksjeselskap står i et overordningsforhold til styret og kan bruke generalforsamlingen til å gi instruks som styret må følge⁴⁷. Instruksjonsretten gjelder også forretningsmessige forhold. En slik myndighet må utøves innenfor rammen av selskapslovgivningen og selskapets vedtekter. Dersom instruksjonen strider mot vedtektene må vedtektene endres først. Styret plikter å rette seg etter instruksjonen, og må trekke seg fra sine verv dersom det ikke ønsker å følge den.

I selskaper hvor det er andre aksjeeiere i tillegg til staten kan styret ikke instrueres til å gjennomføre vedtak som strider mot likhetsprinsippet. Et vedtak som gir staten en urimelig fordel på andre aksjeeieres eller selskapets bekostning ville innebære misbruk av generalforsamlingens myndighet (aksjelovens §5-21). I børsnoterte selskaper forsterkes kravet til likebehandling av verdipapirhandeloven⁴⁸.

Som tidligere nevnt har staten vært tilbakeholden med å benytte seg av statsrådets instruksjonsrett. Dersom staten instruerer styret i forretningsmessige spørsmål kan styret lett komme til å oppleve dette som mangel på tillit, og få som konsekvens at styret trekker seg⁴⁹. Statens tilbakeholdenhet skyldes også at instruksjon av styret vil rokke ved ansvarsdelingen mellom eier og styre slik denne er nedfelt i selskapslovgivningen:

«Ved opprettelse av statsaksjeselskaper og statsbedrifter er det forutsatt at styret og den daglige ledelse skal ha betydelig handlefrihet når det gjelder forvaltningen av selskapet, og statsråden (departementet) bør i sin alminnelighet ikke gripe inn i disse disposisjoner»⁵⁰.

⁴⁷ Dette avsnittet bygger på Knudsen og Fagernæs (2017: 37, 58, 64–65).

⁴⁸ I kapittel 4 kommer jeg tilbake til at likhetsprinsippet ikke er absolutt. Det kan fravikes når det har saklig grunn i selskapets og aksjeeiernes fellesinteresse. Se Knudsen og Fagernæs (2017: 58).

⁴⁹ Knudsen og Fagernæs (2017: 38)

⁵⁰ NOU 1972: 38 – Stortingets kontroll med forvaltningen mv., s. 31. Sitert etter Knudsen og Fagernæs (2017: 38).

Ingen av de intervjuede styrelederne har noen gang erfart å bli instruert gjennom et generalforsamlingsvedtak. De mener heller ikke å ha hørt om situasjoner hvor andre styrer har blitt det.

Som et alternativ til instruksjon kan eier benytte generalforsamlingen til å bytte ut styret, eventuelt bytte ut de styremedlemmer som ikke lenger har eiers tillit. Å bytte ut styret vil normalt være mer effektivt. Selskapets generalforsamling kan på et hvilket som helst tidspunkt bytte ut styremedlemmer uten nærmere begrunnelse.

En tillitsbasert relasjon kan legge forholdene til rette for at styre og departement tar opp uenigheter og drøfter ulike synspunkter underveis med en omforent løsning for øye. Dersom et heleid selskap arbeider med et prosjekt som de mener eier kan ha synspunkter på kan styreleder lufte saken for departementets embetsmenn, og få signaler på om dette er noe departementet ønsker å gå nærmere inn på. Dersom staten er eneeier, og departementet gjerne vil ytre seg, kan det arrangeres et oppfølgingsmøte der selskapet utdyper hva saken handler om, mens departementet kommer med synspunkter og innspill. Styret vil deretter vurdere hvordan de skal forhold seg til eiers synspunkter, vel vitende om at det er styret selv som tar den endelige beslutningen. Normalt vil styret legge stor vekt på hva staten som eneeier måtte mene, forutsatt at styret på uavhengig basis kan slutte seg til at departementets syn er til selskapets beste. Eier er, tross alt, styrets prinsipal.

Gjensidig tillit mellom styret og eier er naturlig nok viktig også i deleide og børsnoterte selskaper. I slike situasjoner risikerer imidlertid styret å sette departementet i innsideposisjon ved å involvere det i forretningsmessige saker. Spørsmålet om innsideposisjon vil bli utdypet i kapittel 4.

Uformelt press, makt og motmakt

De intervjuede styrelederne gir tydelig inntrykk av at dialogen mellom departement og styre for det aller meste foregår i en tillitsfull atmosfære og i samsvar med spillereglene for god «corporate governance». Det forhindrer imidlertid ikke at det kan oppstå uenighet og interessekonflikter som får staten og styrene til å ta i bruk makt og motmakt, og legge uformelt press på hverandre. Heleide selskaper som eies og reguleres av samme departement kan være særlig eksponerte for å komme i slike situasjoner.

Selv et styre som nyter stor tillit kan tidvis irritere sin eier, for eksempel ved å vise standhaftig motvilje mot å innrette seg etter departementets synspunkt i en spesiell sak. Departementet kan få det som det vil ved å instruere styret på en ekstraordinær generalforsamling. Som nevnt flere ganger forsøker imidlertid staten å unngå en slik framgangsmåte, siden det kan tilsøre ansvarsdelingen mellom eier og styre. Et alternativ er å skifte ut det gjenstridige styret, men også dette kan departementet vegre seg mot å gjøre, dels fordi det tar lang tid å få et nytt styre på plass, og dels fordi departementet kan være godt fornøyd med styrets arbeid utenom den aktuelle saken. Skifte av styret kan også skape mediestøy og bli en politisk belastning for statsråden.

Styret kan oppleve at staten dobbeltkommuniserer. Selv om regjeringens eierskapsmelding på generell basis slår fast at departementet ønsker å unngå å instruere selskapene i enkeltsaker, er muligheten til å instruere styret tilstede som et ris bak speilet⁵¹. Samtidig som departementet sier at det ikke ønsker å diktere en løsning, kan styret oppleve at departementet signaliserer «vil du ikke så skal du». Dette setter styret under et uformelt press om å innrette seg etter departementets mening.

Styret kan på sin side øve motmakt overfor departementet gjennom den muligheten som ethvert styre har til å trekke seg. Departementet kan være lite interessert i at dette skal skje, blant annet fordi utskifting av styret kan bli en politisk belastning for statsråden. Vissheten om at styret i verste fall kan komme til å trekke seg legger et uformelt press på departementet om å forsøke å finne en løsning som både staten og selskapet kan akseptere.

I starten på en slik konfliktfylt dialog vil departement og styre teste ut hverandres argumenter, og det gjelder for begge parter å ikke være den første som blunker. Etter hvert går prosessen over i forhandlinger. De aller fleste saker ender i en omforent løsning.

Enkelte av de intervjuede styrelederne ga uttrykk for at staten ofte kommer best ut av slike uenigheter. Statens eiermakt har stort gjennomslag overfor styret i et heleid selskap. Departementet er styrets prinsipal. Styret har imidlertid et selvstendig ansvar for ikke å ta beslutninger som går på akkord med hva styret mener er i selskapets beste interesse. Styrets ultimate motmakt er å trekke seg, og vissheten om dette vil normalt få departementet til å strekke seg for å finne en løsning også styret kan godta, i alle fall dersom departementet er tilfreds med styrets arbeid for øvrig. Faren er at styret går med på for mye. Det kan være fristende for styret i slike saker å tenke at uenigheten er for liten til å trekke seg på, vurdert opp mot de ulemper selskapet ville bli påført av at styret trakk seg. Konsekvensen kan bli at styret i noen saker føler seg presset til å treffe beslutninger som det mener ikke er i selskapets interesse, samtidig som styret finner skadevirkningene for selskapet som for små til å ville trekke seg.

Maktkamper av den typen som er beskrevet over skjer neppe i børsnoterte selskaper. Dialogen mellom departement og styre ville blitt så tett at departementet med stor sannsynlighet ville kommet i innsideposisjon. Det ville også lett oppstått mistanker blant øvrige aksjonærer om at staten benyttet sin dominerende posisjon til å presse styret til å støtte en politisk agenda som ikke var til aksjonærfellesskapets beste.

⁵¹ NFD (2014: 61)

KAPITTEL 3

STORTINGETS ROLLE I STATENS EIERSKAPSFORVALTNING

Stortinget utøver ikke selv noen direkte eierstyring av selskapene, og selskapene forholder seg eiermessig til departementet og ikke til Stortinget. Samtidig åpner organiseringen av eierskapsforvaltningen for at Stortinget og selskapene møtes indirekte i ulike sammenhenger. Dette kapitlet belyser ulike måter dette skjer på. Følgende temaer vil bli belyst:

- Stortingets instruksjonsrett
- Selskapenes kontakt med Stortinget
- Stortingets interesse for statsselskapenes virksomhet
- Selskapenes rolle i parlamentarisk strid
- Stortingets kontroll av statens eierstyring

I følge Norges grunnlov tilligger det regjeringen («Kongen») å forvalte eierskapet til selskapene. Denne rollen kan ikke tas fra regjeringen. Stortingets rolle er å legge premisser for regjeringens eierstyring gjennom selskapslovgivning og annen lovgivning, og ved å vedta overordnede politiske føringer for regjeringens eierskapsforvaltning. Dette skjer blant annet ved å behandle ulike regjeringers eierskapsmeldinger.

3.1 Stortingets instruksjonsrett

Stortinget kan påvirke selskapene indirekte gjennom å fatte bindende vedtak som pålegger regjeringen (ved relevant statsråd) å instruere selskapets styre⁵². Stortingets instruks til statsråden kan være både av generell karakter og gjelde en bestemt sak. Departementet må ta instruksjonen gjennom selskapets generalforsamling for at den skal bli bindende for selskapets styre.

Utvalget som i 2002/2003 utredet Stortingets kontrollfunksjon påpekte at bruk av Stortingets instruksjonsmyndighet kan føre til uklare ansvars-

forhold mellom storting og regjering, og begrense Stortingets mulighet til senere å kontrollere og ansvarliggjøre Regjeringen. Dessuten ble det påpekt at Stortinget mangler et tilstrekkelig utredningsapparat til å behandle eierskapsforvaltning på en faglig forsvarlig måte. Utvalget konkluderte med at Stortinget bør bruke instruksjonsmyndigheten med varsomhet, og Stortinget er i tråd med dette tilbakeholden med å bruke sin instruksjonsrett i eierskapsaker.

Ingen av de intervjuede styrelederne har selv erfart å bli instruert av sin statsråd med utgangspunkt i et instruksjonsvedtak i Stortinget. En av dem har blitt truet med det. Inntrykket fra intervjuene bekreftes av en undersøkelse av daglige lederes handlingsrom i statlige selskaper og helseforetak fra 2015. Tabell 2 viser prosentandelen av de daglige lederne som svarer at selskapene som de leder ofte eller svært ofte har blitt eksponert for ulike typer påvirkning fra Stortingets side⁵³.

⁵² Dette og de to neste avsnittene bygger på Knudsen og Fagernæs (2017: 12–13)

⁵³ Tabellen refererer svar fra selskapenes daglige ledere og ikke fra styreledere. Spørsmålsstillingen kartlegger imidlertid hvor stor påvirkning selskapet (og ikke daglig leder) har blitt eksponert for. Tallene vil derfor også være relevante for styrelederens eksponering for Stortingets påvirkning.

Tabell 2: Daglige lederes rapportering av eget selskaps eksponering for Stortingets påvirkning av statlige selskaper og helseforetak. Prosent. Kilde: Colbjørnsen (2015:27)

Daglig leders eksponering for Stortingets påvirkning	Selskapstype			Total	Antall spurte	Signifikant forskjell
	Forretning	Sektor	Helse			
Selskapet er gjenstand for spørsmål, debatt og interpellasjoner i Stortinget	27	38	71	46	48	Ja
Stortingsrepresentanter forsøker å påvirke virksomhetens beslutninger gjennom personlige henvendelser	00	00	41	15	48	Ja
Stortinget pålegger statsråd å instruere selskapet i enkeltsaker	00	00	6	2	48	Nei

Tabell 2 viser at verken forretningsorienterte selskaper eller sektorselskaper har blitt utsatt for at Stortinget har pålagt statsråden å instruere selskapet. Det samme gjaldt for helseforetak, selv om det blant disse også var noen få eksempler på at instruksjon hadde forekommet. Daglige ledere av forretningsorienterte selskaper eller sektorselskaper hadde heller ikke opplevd at stortingsrepresentanter hadde forsøkt å påvirke selskapets beslutninger gjennom personlige henvendelser. 38 og 27 prosent av henholdsvis sektorselskaper og forretningsorienterte selskaper hadde derimot erfart ofte eller svært ofte at selskapet som de ledet ble gjenstand for spørsmål, debatt og interpellasjoner i Stortinget.

Tabell 2 inneholder også data for helseforetak. Tallene viser at disse skiller seg markert fra andre statlige selskaper. De er langt mer eksponerte for politisk oppmerksomhet og press fra stortingsrepresentanter enn de øvrige selskapene. Dette kan henge sammen med at helse er et spesielt sensitivt politisk tema som politikere kan ha vanskelig for å la være å gjøre noe med, også om det skulle bety

at de må gå på tvers av statens prinsipper for god eierstyring. Siden helseforetak ikke inngår i informasjonsgrunnlaget for denne rapporten vil helseforetakenes spesielle situasjon ikke bli ytterligere fulgt opp her⁵⁴.

3.2 Selskapenes kontakt med Stortinget

Selskapenes styrer skal som nevnt ikke drøfte eierrelevante spørsmål direkte med Stortinget. De kan derimot fremme alminnelige synspunkter på sektororganisering og rammevilkår⁵⁵. Dette skjer blant annet på informasjonsutvekslingsmøter mellom selskaper og stortingskomiteer.

Slike informasjonsmøter finner noen ganger sted etter invitasjon fra stortingskomiteer, for eksempel i forbindelse med at komiteene arbeider med sektorpolitiske problemstillinger. Når et nytt storting tiltrer er det for eksempel vanlig at Telenor inviteres til samferdselskomiteen for å orientere om sitt arbeid med samfunnets infrastruktur, blant annet nødnett. Andre ganger kan det være et av

⁵⁴ For en utdyping av forskjellen på helseforetak og andre typer statsselskaper vises det til Colbjørnsen (2015).

⁵⁵ Knudsen og Fagernæs (2017: 14).

selskapene som tar initiativet, og ønsker å møte en stortingskomité for å orientere om sin virksomhet, for eksempel i forbindelse med at komiteen arbeider med regulatoriske endringer av selskapets sektor. For eksempel har Posten tatt initiativ til å møte samferdselskomiteen for å formidle fakta og analyser i forbindelse med komiteens arbeid med ny postlov.

En direkte kontakt med Stortingets komiteer krever at selskapene er nøye med å innskrenke seg til å belyse sektorpolitiske temaer, og unngår å ta opp temaer som berører eierstyring. Stortingets komiteer består også av opposisjonspolitikere som gjerne mottar informasjon som de senere kan bruke mot statsråden. Dersom en styreleder i et møte med en komitee skulle hevde at selskapet får for lite ressurser til å ivareta sine samfunnsoppgaver, kan statsråden risikere å bli konfrontert med dette i Stortingets spørretime. Et slikt utspill fra selskapets styreleder vil normalt bli sett på som illojalt mot egen statsråd, og ville kunne føre til at styreleder ble skiftet ut.

Noen eierdepartementer er skeptiske til direkte kontakt mellom stortingskomiteer og selskaper, også om reguleringsspørsmål. De frykter at det i praksis er vanskelig å skille mellom eierrelevante saker og reguleringssaker. Intervjuene kan tyde på at mange selskaper mener at de bør møte når en stortingskomité inviterer til det. Menningene er delte styrelederne imellom når det gjelder hvor aktive selskapene selv bør være i å ta kontakt.

For å unngå rolleblanding i sine møter med stortingskomiteer legger selskapene vekt på å formidle hovedsakelig faktabasert informasjon og analyse, og fortrinnsvis informasjon som kunne vært presentert offentlig. Selskapene skal unngå å drive lobbyvirksomhet, og de orienterer sitt eierdepartement om sin kontakt med stortingskomiteer. Det er vanlig at eierdepartementet er tilstede på møter med komiteene, men dette gjennomføres ikke konsekvent. Noen styreledere har som prinsipp å aldri

møte stortingskomiteer uten at eierdepartementet er tilstede for å kunne registrere alt som sies.

For enkelte av statsaksjeselskapene utformes det med jevne mellomrom en egen stortingsmelding om selskapets virksomhet og planer. Stortingsbehandlingen av slike meldinger vil normalt avdekke politiske nyanser i synet på selskapenes drift og utvikling. Så langt har imidlertid ikke slike uenigheter fått Stortinget til å vedta en annen strategisk retning for selskapene enn styrene selv har kunnet stille seg bak.

3.3 Stortingets interesse for statlige selskaper

Statsselskapenes virksomhet kan være politisk interessant for Stortinget. Særlig sektorselskaper og forretningsorienterte selskaper med spesifikke samfunns mål har samfunnsoppdrag som gjør dem politisk relevante. Det kan også skje hendelser i rendyrkede forretningsorienterte selskaper som fanger Stortingets interesse, for eksempel når et eierdepartement oppnevner et styremedlem som har tette forbindelser til statsråden. I den politiske hverdagen får imidlertid de mest forretningsorienterte selskapene stort sett arbeide uten at Stortinget involverer seg. Eller som en styreleder i et slikt selskap formulerte det: «Stortinget bruker vi lite tid på».

Stortingsrepresentanter kommer ofte med uttalelser og politiske signaler som ikke er bindende verken for selskapene eller regjeringen, og som selskapene selv kan vurdere hvordan de vil forholde seg til. Signalene kommer i form av komitémerknader, uttalelser under stortingsdebatter, behandling av stortingsmeldinger, og andre dokumenter som inngår i Stortingets saksbehandling. Tabell 2 i forrige avsnitt viser at om lag hvert tredje stats-selskap utenom helseforetakene svært ofte eller ofte er gjenstand for debatt, spørsmål til regjeringen og interpellasjoner i Stortinget.

De intervjuede styreledernes holdning til slike signaler og ytringer kan oppsummeres i uttrykket «politikk er politikk». Politikken har sine egne uttrykksformer og sin egen logikk, uten at selskapene nødvendigvis behøver å reagere. Mye som sies og gjøres fra stortingsrepresentantenes side følger av de krav til offentlige markeringer som stilles til rolle innehavere på en parlamentarisk scene. Selskapene legger derfor vekt på å ha tilstrekkelig distanse mellom politikk og selskapets virksomhet, og innta en avventende holdning inntil Stortinget eventuelt tar selskapets virksomhet opp med eierdepartementets statsråd.

Noen ganger tar stortingsrepresentanters kommentarer til selskapenes virksomhet form av høylytte protester. Typisk kan dette skje når et selskap legger ned en lokal avdeling, og arbeidsplasser forsvinner i representanters valgområder, eller når selskapet omorganiserer, og vurderer å flytte virksomheten. I tillegg til å kritisere statsråden for passiv eierstyring kan noen representanter også fristes til å forsøke å påvirke selskapet direkte ved å ta personlig kontakt med selskapets ledelse. Tabell 2 viser imidlertid at de aller fleste i så fall lar det bli med fristelsen. Med unntak av helseforetakene skjer det omtrent ikke at stortingsrepresentanter forsøker å påvirke selskapene gjennom å kontakte ledelsen direkte. I den grad slik kontakt allikevel skulle ha blitt tatt mente de intervjuede styrelederne som kommenterte dette temaet at kontakten har vært av en form som er innenfor det spillerommet stortingspolitikere må få ha, uten at selskapene av den grunn har behovd å la seg påvirke.

Politiske initiativ fra stortingsrepresentanter som bryter med statens prinsipper for eierstyring fanges vanligvis opp av partigrupper og komiteer, og kanaliseres gradvis inn i eierstyringens etablerte og konstitusjonelt korrekte former. Når stortingsrepresentantene stort sett følger opp statens

prinsipper for god eierstyring, er det blant annet fordi Stortinget over tid har forpliktet seg til skiftende regjeringers eierskapsmeldinger. Disse meldingene har i hovedsak sammenfallende syn på statens eierprinsipper, uavhengig av regjeringens politiske farge. De aller fleste partiene på Stortinget slutter seg nå til statens prinsipper for god eierstyring⁵⁶.

Fortsatt kan det imidlertid skje at stortingsrepresentanters tilslutning til statens prinsipper for eierstyring glipper. Da Statoil ville skifte navn til Equinor våren 2018 foreslo representanter som var imot navneskiftet at saken skulle behandles i Stortinget. Flertallet i Energi og miljøkomitéen stemte imidlertid dette forslaget ned, med den begrunnelse at en stortingsbehandling ville være politisk detaljstyring av selskapet i strid med statens prinsipper for eierstyring. To av partiene valgte likevel å stå ved sitt forslag om at Stortinget skulle instruere Olje- og energiministeren til å stemme mot forslaget om navneskifte på selskapets generalforsamling, til tross for at de samme to partiene i sin mindretallsinnstilling hadde sluttet seg eksplisitt til statens ti prinsipper for god eierstyring⁵⁷.

3.4 Statlige selskaper i parlamentarisk strid

Statsselskaper kan bli trukket inn i politisk strid mellom regjering og opposisjon. Opposisjonen på Stortinget kan bruke hendelser i statlige selskaper til å kritisere ansvarlig statsråd. Opposisjonen kritiserer i så fall ikke selskapet direkte, men bruker hendelser i selskapet som utgangspunkt for å stille statsråden til parlamentarisk ansvar. Dette skjer særlig i heleide selskaper med sektorpolitiske og samfunnsmessige mål der statsråden er alene om å forvalte eierrollen.

⁵⁶ NFD (2014: 66–73)

⁵⁷ Se www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2017-2018/inns-201718-251s/

Selskapene er normalt ikke tjent med å bli trukket inn i parlamentariske dragkamper der statsråden kan bli overkjørt eller instruert av Stortinget. Involvering i slike konflikter kan føre til at styret og selskapets administrasjon blir avsporet fra sitt arbeid for virksomhetens formål, og risikerer å måtte konsentrere seg om krisehåndtering i ukesvis. Selskapets renommé kan svekkes.

Gjennom intervjuene kom det fram hvordan styret, eierdepartementet og statsråden kan samarbeide for å forankre vanskelige saker i Stortinget slik at sakene ikke eskaleres og skaper unødig politisk uro rundt selskapet.

En god forankring i Stortinget stiller først og fremst krav til statsrådens politiske håndverk. Gjennom informasjons- og forankringsarbeid i både egen gruppe og i ulike fraksjoner kan statsråden roe ned vanskelige situasjoner. Sentrale personer oppsøkes og informeres, og forklares bakgrunnen for saken. Både politiske meningsfeller og opposisjonen involveres. Statsrådets politiske nettverk aktiviseres. Uforutsette situasjoner kan stadig dukke opp, og krever tilstedeværelse i Stortinget. Statsråder som er borte fra Stortinget i håp om at situasjonen vil roe seg overlater scenen til motkrefter. Som det har vært sagt: «Hjemme alene-fest er sjelden lurt. Særlig på Stortinget»⁵⁸.

Politisk uerfarne statsråder som lar seg trekke stadig dypere inn i sakens operative sider, som kaller selskapenes styrer inn «på teppet», og som lar seg drive til å gi unødig detaljerte svar på spørsmål i Stortinget, svar som bare avstedkommer ytterligere oppfølging fra opposisjon og medier, havner lett i vanskelige situasjoner, og kan bidra til å eskalere saken.

De intervjuede styrelederne understreket at selskapets lojalitet i politiserte konflikter er til selskapets eier. I heleide selskaper betyr det lojalitet til statsråden. Styrets jobb er å gjøre statsråden god.

Dersom styret setter statsråden i forlegenhet, eller gir vedkommende overraskelser, kan Stortinget og mediene stille statsråden spørsmål som vedkommende i beste fall svarer unnvikende på. Styrets bidrag til å forebygge vanskeligheter i Stortinget er derfor å holde statsråden informert slik at vedkommende blir i stand til å ligge i forkant. Når selskapet arbeider med en sak som styret mistenker kan utvikle seg til å bli politisk ugrei, bør departementet varsles tidlig. Det gir statsråden tid til å områ seg, jobbe med saken i eget politiske landskap, og unngå å avgi misvisende uttalelser som får opposisjonen til å reagere.

Dersom styret for eksempel skulle komme til at en plan som statsråden tidligere har presentert for Stortinget allikevel ikke lar seg realisere, og selskapet får laget en korrigert plan, bør statsråden få tilgang til denne så tidlig at vedkommende kan forankre den i sitt politiske landskap, før departementet sender den til Stortinget. På den måten kan styret, departementet og statsråden sammen forsøke å hindre politisk uro på Stortinget, og forebygge at det kommer påstander om at statsråden feilinformerte Stortinget da den første planen ble lagt fram.

Det er lettere for styret å holde statsråden og departementet godt orientert i heleide enn i deleide selskaper. I børsnoterte selskaper må styret passe på å ikke formidle informasjon som kan sette departementet i innsideposisjon. Aksjemarkedet kan frykte at politisk uro rundt selskapene skal avstedkomme politiske vedtak som får staten til å legge føringer på styret som ikke alle aksjonærer er tjent med. En slik frykt for forskjellsbehandling trenger ikke være reell for at den skal føre til at mange aksjonærer selger seg ut, og at kursen på aksjen deretter synker. Det vil oppstå det som tidligere i rapporten er kalt for en statsrabatt⁵⁹ på selskapet. Dette kan få stortingspolitikere til å disiplinere seg fra å bruke selskapene i politiske spill rundt statsråden.

⁵⁸ Alstadheim (2018)

⁵⁹ En slik reduksjon i selskapsverdien kalles ofte for en statsrabatt. Dette begrepet er definert i fotnote 27.

Statsråder har forskjellig arbeidsform. Noen styreledere skiller mellom på den ene siden resultatorienterte statsråder, som arbeider målrettet og systematisk gjennom sine politiske nettverk og på forskjellige arenaer for å finne løsninger, og på den annen side utspillspolitikere, som ofte går ut i mediene med sitt syn på saker som styret fortsatt arbeider med, og som gjør at styret lett havner på etterskudd.

3.5 Stortingets kontroll av statens eierstyring

Stortinget kontrollerer at regjeringen følger opp Stortingets vedtak⁶⁰. Stortinget har flere organer som holder løpende kontroll. Et sentralt kontrollorgan er Kontroll- og konstitusjonskomiteen. Komiteen holder løpende oppsyn med regjeringen og forvaltningen, og kan på eget initiativ opprette kontrollsak ved mistanke om feil, mangler eller forsømmelser⁶¹.

Flere statlige selskaper har opp gjennom årene vært i Kontroll- og konstitusjonskomiteens søkelys. Utgangspunktet for å åpne sak kan ha vært mediasaker om mistanker om klanderverdige forhold i selskapene. Det stilles ikke spesielle dokumentasjonskrav til mistankenenes holdbarhet. Komiteens høringer er som hovedregel åpne og pådrar seg ofte stor offentlig interesse.

Komiteen har ikke mandat til å utøve direkte kontroll med selskapet. En kontrollsak skal innskrenke seg til å avdekke om det er grunnlag for kritikk mot ansvarlig statsråds eierstyring. Når komiteen allikevel ofte innkaller selskapet til kontrollhøring er det fordi selskapets ledelse kan bidra til å opplyse om statsråden og departementet har opptrådd klanderverdig. I enkelte saker har imidlertid komiteen blitt kritisert for å gå utover sitt

mandat ved å involvere seg i direkte kontroll av selskapene, og stille seg til doms over selskapenes forretningsvirksomhet.

Selskapenes deltakelse i komiteens høringer skjer etter invitasjon. Selskapene kan selv avgjøre om de ønsker å stille til høring. Velger selskapene å delta kan de nekte å svare på komiteens spørsmål. Uteblivelse fra en høring vil ofte bli tolket som at selskapene har noe å skjule, og selskapene velger derfor normalt å stille.

En utfordring med å stille til høring kan være at komiteens innkalling av mange tolkes politisk og ikke selskapsrettslig. Journalister og andre som omtaler komiteens saker har ofte liten kjennskap til selskapslovgivningens ansvarsdeling mellom storting, statsråd, departement, styre og daglig leder. I stedet for å framstille innkalling av et selskap som et bidrag til å opplyse komiteen om statsrådets rolle, tolkes innkallingen i en politisk kontekst, der det statlige selskapet framstilles som om det skal stilles til ansvar innenfor en parlamentarisk kontekst. Innkallingen tolkes med andre ord som om komiteen skal kontrollere selskapet. Dermed kan det lett skapes inntrykk av at selskapets ledelse har gjort noe galt, med påfølgende spekulasjoner om hvorvidt styre og ledelse bør vurdere sin stilling.

Selskapets ledelse kan være fanget i en «Catch 22»; uansett om den stiller eller uteblir kan det tolkes som om den har gjort noe klanderverdig.

Dersom selskapet velger å stille må den velge hvem som skal representere det. Selskapenes praksis på dette området varierer. Noen ganger stiller styreleder, andre ganger konsernsjef. Det er også eksempler på at de to har stilt sammen.

⁶⁰ Dette avsnittet bygger på www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Kontrollvirksomheten/

⁶¹ Riksrevisjonen er også en viktig del av Stortingets kontrollapparat. Riksrevisjonen er underlagt Stortinget og skal kontrollere at regjeringen styrer slik Stortinget har bestemt. Mens Kontroll- og konstitusjonskomiteen forholder seg til direkte til regjeringen og dens statsråder, og er en del av Stortingets interne kontrollapparat, regnes Riksrevisjonen som et av Stortingets (viktigste) eksterne kontrollorgan, som gjør uavhengige undersøkelser av forvaltningen. Riksrevisjonen gjennomfører også selskapkontroller direkte rettet mot statsselskapene. Se www.riksrevisjonen.no/revisjonsmetodikk/Selskapskontroll/sider/selskapskontroll.aspx. Denne rapporten innskrenker seg til å belyse Stortingets egen kontroll med statsråd og regjering, og vil derfor ikke gå nærmere inn på Riksrevisjonens virksomhet.

En pragmatisk tilnærming er å stille med den i ledelsen som har mest informasjon, kompetanse og «command» over saken.

Når statsråd og eierdepartement innkalles til kontrollhøring i en sak som angår et av deres selskaper, vil de normalt henvende seg til selskapet med forespørsel om å få utarbeidet en rapport med utdypende informasjon. Hvis saken gjelder et børsnotert selskap kan informasjonen som etterspørres være av en karakter som setter departementet i innsidedeposisjon. For å behandle alle aksjonærer likt i slike situasjoner har flere selskaper valgt å offentliggjøre den etterspurte informasjonen samtidig som den sendes til departementet, slik at alle aksjonærer har samme tilgang til den. På den måten får selskapet både demonstrert at det behandler alle aksjonærer likt, og at Stortinget ikke gjennom departementet kan få tilgang til informasjon som ikke er tilgjengelig for alle aksjonærer. Det har hendt at Stortinget via departementet også har bedt om konkurransesensitiv informasjon, men dette har ikke blitt etterkommet av selskapet.

Enkelte av Stortingets kontrollhøringer har skapt en uvanlig sterk politisert atmosfære rundt selskapene. Flere av de intervjuede styrelederne ga uttrykk for at dette har skapt uro blant enkelte utenlandske investorer for at høringene gjenspeiler en ny eierpolitikk fra statens side. Investorene har stilt spørsmål ved om staten vil fortsette å agere like rasjonelt og forutsigbart som eier som den etter hvert hadde begynt å gjøre. De styrelederne som uttalte seg om dette ga samtidig uttrykk for at de aktuelle kontrollsakene ikke ser ut til å ha skapt varige endringer i statens eierstyring, og at de utenlandske eierne dermed har gjenopprettet sin tillit til staten som eier.

Det tillitsbaserte og uformelle innslaget i relasjonen mellom selskap og eierdepartement som ble beskrevet i kapittel 2 kan kollidere med Kontroll- og konstitusjonskomiteens arbeidsmåte og kontrollmodus. Både selskapene og departementet er nøye med å etterleve eierstyringens formelle krav. Eierskapsforvaltning bygger imidlertid også på et betydelig innslag av gjensidig tillit mellom departement og selskap om å ville selskapets beste. En slik tillit betyr at en del eierstyring kan utøves uformelt. Departement og styre arbeider fram felles forståelser av hvordan selskapet skal agere i ulike typer saker, uten at alt dokumenteres og rapporteres formelt. Dette gir selskapenes styrer et handlingsrom som gjør det lettere å tilpasse eierstyringen til selskapenes dynamiske hverdag.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen skal på sin side finne ut om statsrådets eierstyring skjer i henhold til alle Stortingets formelle krav og vedtak. Komiteen er ute etter formelle fakta, logger, dokumentasjon, hjemler, prosessbeskrivelser og beslutningsgrunnlag som kan avdekke om statsråden har opptrådt klanderverdig. Mangel på formell dokumentasjon kan i seg selv være et ankepunkt mot statsrådets eierstyring. For å forebygge kritikk kan departementene se seg nødt til å gjøre eierstyringen mer formell. Fra selskapenes side kan slik innstramming oppfattes som manglende tillit. Resultatet av komiteens formaliseringspress kan bli at det tillitsbaserte rommet for uformelle tilpasninger snevres inn, og at styrenes handlingsrom til å manøvrere hurtig i sin dynamiske og komplekse «hverdag der ute» blir mindre.

KAPITTEL 4

SAMHANDLING MELLOM SELSKAP OG EIERDEPARTEMENT

Departementene har gjennom de siste par tiårene gradvis justert sine oppgaveporteføljer. Saksbehandling og utredningsarbeid som tidligere foregikk i departementene har blitt delegert til direktorater, tilsyn og eksterne rådgivere, mens departementene har lagt større vekt å være sekretariater for politisk ledelse, og forebygge hendelser som kan skape politiske og andre ubehageligheter for statsråden⁶². Som ledd i denne utviklingen har departementene også gradvis profesjonalisert sin eierstyring.

Dette kapitlet vil belyse hvordan selskapene samhandler med sine respektive eierdepartementer. Samarbeidet skjer forskjellig avhengig av om det omfatter heleide sektorselskaper, heleide forretningsorienterte selskaper, eller børsnoterte selskaper (se figur 3). Disse selskapsformene vil bli drøftet hver for seg i dette kapitlet.

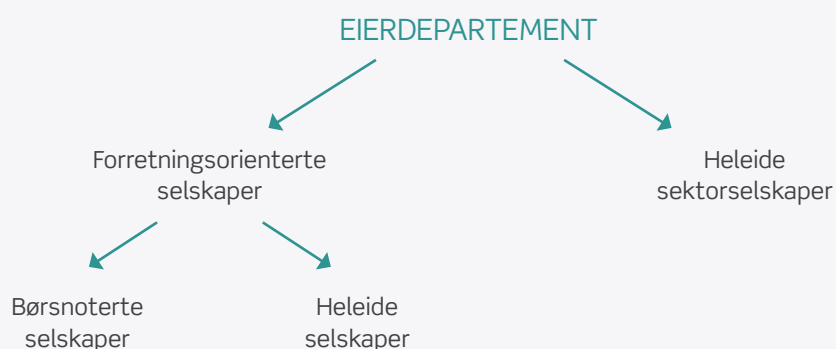
4.1 Heleide sektorselskaper

Sektorselskapene sorterer under ulike sektordepartementer⁶³. Departementenes interne organisering av sin eierskapsforvaltning varierer⁶⁴.

Intern organisering av departementenes eierstyring

Departementenes organisering gjenspeiler en avveining mellom spesialisering og koordinering. En egen avdeling for eierskapsforvaltning vil øke muligheten til å spesialisere eierstyringen og gjøre den mer profesjonell. Til gjengjeld tiltar behovet for å koordinere eierstyring med sektorstyring på tvers av avdelingsgrenser internt i departementet. Dersom eierstyring og sektorpolitikk samles i samme enhet vil mulighetene for koordinert styring av selskapene øke. Til gjengjeld kan den økonomiske delen av virksomheten, og kravet om effektiv

Figur 3: Relasjon mellom eierdepartement og ulike selskapstyper



⁶² Hermansen (2015: 89–90)

⁶³ Se tabell 1 i kapittel 2.

⁶⁴ Det administrative hierarkiet i et departement følger normalt linjen departementsråd – avdelinger – seksjoner.

ressursutnyttelse, få for lite oppmerksomhet sammenlignet med sektorpolitiske oppgaver. I et sektordepartement vil sektorpolitikken vanligvis få større oppmerksomhet enn økonomiske og beslektede resultater.

Departementene har valgt ulike måter å avveie spesialisering og koordinering på, også innen ett og samme departement. Kulturdepartementet har plassert både eier- og sektoransvaret for Norsk Tipping og NRK i medieavdelinga. Olje- og energidepartementet har opprettet en egen Seksjon for eierskap som del av Økonomi- og administrasjonsavdelingen. Seksjonen har ansvar for å følge opp statens eierinteresser i Petoro. Samme departement har valgt en annen løsning for Statnett, som er lagt til Kraftmarkedsseksjonen i Energi- og vannressursavdelingen.

Eierstyring og regulering

Uansett intern organisering har sektordepartementene overordnet ansvar for både eierstyring og regulering av sine respektive selskaper. Eier- og regulatorstyringen samles i siste instans hos departementsråd og statsråd. Dette åpner for en koordinert toppstyring av rollene som eier og regulator, og legger, i prinsippet, forholdene til rette for at departementet kan særbehandle egne selskaper. Mulighetene til å blande rollene som eier og regulator er langt mindre for statens forretningsorienterte selskaper, siden staten har plassert eierstyringen av de fleste av disse i Eierskapsavdelingen i NFD.

En sammenblanding av rollene som eier og regulator, med påfølgende favorisering av statens egne sektorselskaper, kan være villet politikk. I mange tilfeller er slik favorisering selve formålet med eierstyringen og reguleringen. Tre eksempler: Når Kulturdepartementet forsøker å beskytte spillmonopolet til Norsk Tipping er det villet politikk for å hindre utenlandske spillselskaper fra å invadere markedet, og for å forebygge økt spilleavhengighet i befolkningen. Når Vinmonopolet AS har monopol på detaljomsetning av alkohol er det for å fremme

en sosialpolitisk forsvarlig distribusjon. Når Statnett SF er alene om systemansvaret for det totale norske strømmettet er det fordi dette er en samfunnsøkonomisk effektiv måte å organisere denne funksjonen på.

Det skjer imidlertid stadig teknologiske og markedsmessige endringer som påvirker sektorselskapenes reguleringer og markedsbetingelser. Tendensen har lenge vært at monopolregulerte sektorelskaper innen blant annet telecom, energiproduksjon og jernbane har blitt brutt opp og omorganisert for konkurranse. Mange selskaper som tidligere var regulert som monopoler har nå status som forretningsorienterte selskaper. Eierstyring og regulering av selskapene er blitt splittet, og delt mellom Eierskapsavdelingen i NFD og et relevant sektordepartement. Siste selskap ut er Posten. Digitalisering og nye internasjonale reguleringer har over tid endret selskapet fra å være et monopolregulert statlig sektorselskap til å bli et nesten hundre prosent konkurranseutsatt forretningskonsern. Eierstyringen av Posten ble i tråd med dette skilt fra Samferdselsdepartementet i 2017, og lagt til Eierskapsavdelingen i NFD, mens reguleringen av selskapet ble liggende i Samferdselsdepartementet.

Andre monopolbaserte sektorselskaper er under press fra økt konkurranse og digital teknologi. Utenlandske spillselskaper viser seg vanskelige å stenge ute fra internett, og har nå flere brukere i Norge enn Norsk Tipping og Rikstoto til sammen⁶⁵. Vinmonopolet utfordres av taxfreeordning og svenske handel. Mye tyder på at det som er igjen av statens monopolregulerte sektorselskaper vil fortsette å bli eksponert for kombinasjonen av teknologiske endringer og internasjonal konkurranse. Spørsmålet om hva som er en hensiktsmessig departemental plassering av disse selskapenes eierstyring og regulering vil ventelig fortsette å være aktuelt.

Statens sektorselskaper har pr. definisjon primært sektorpolitiske mål, og de har få, om noen, økonomiske avkastningsmål. Det forhindrer ikke at de

⁶⁵ NRK P1, Her og nå, 16. august 2018.

fleste av selskapene også må forholde seg til kommersielle og forretningsmessige problemstillinger, riktignok i varierende grad. For noen av selskapene, for eksempel Statnett og Bane NOR, heter det i vedtektene at selskapene primært skal ivareta sektorpolitiske mål, og for øvrig følge forretningsmessige prinsipper. Vinmonopolet og Norsk Tipping, som begge har sosial ansvarlighet som formål, må også ta kommersielle hensyn. Vinmonopolet legger i sin strategi stor vekt på tiltak for å framstå som attraktiv for kundene, og Norsk Tipping lanserer stadig nye spill. I begge tilfeller forsøker selskapene å framstå som attraktive i konkurranse med henholdsvis svenskehandel og utenlandske internett-selskaper, ikke for å oppnå økonomisk overskudd, men for at mest mulig av spill- og alkoholomsetningen i Norge skal skje på sosialt forsvarlige måter innen rammen av norske selskaper eid av staten.

Flere av de intervjuede styrelederne mener at selv om statens rolle som eier og regulator er samlet i samme sektordepartement, og faren for uønsket rolleblanding dermed også er tilstede, så greier embetsverk og saksbehandlere å skille de to rollene fra hverandre. Samtidig nevner flere av de intervjuede faren med å gjøre ryddig rollehåndtering avhengig av saksbehandlers personlige integritet.

Kontakt mellom selskap og eierdepartement

Sektorselskapene gjennomfører regelmessige kontaktmøter med sine eierdepartementer. Hyppigheten varierer. Noen selskaper har tre møter pr. år, andre to. I noen departementer tas det referater som godkjennes av både departement og selskap. Andre steder ledsages sakene kun av dokumentasjon, og arkiveres som dokumentasjon. Det tas ikke beslutninger på kontaktmøtene. Saker drøftes, og kan senere bli fulgt opp med utdypende kontakt. Ofte lager selskapenes styre og ledelse forslag til agenda for kontaktmøtene. Noen av de intervjuede styrelederne er nøye på at initiativ til å behandle eventuelle forretningsrelevante spørsmål skal komme fra selskapet.

Intervjuene ga generelt inntrykk av at staten er mindre formalistisk i kontaktmøter med heleide enn med børsnoterte selskaper, sannsynligvis fordi staten opplever å ha full kontroll i de heleide selskapene, og derfor ikke er så avhengig av å ha godkjente referater og andre formelle anordninger å vise til. Innslaget av formelle ordninger i samarbeidet varierer med graden av tillit mellom departement og styre.

Sakskartet påvirkes av at saker som antas å være av vesentlig betydning for selskapets formål, eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter, skal forelegges skriftlig for departementet⁶⁶. Typiske eksempler er etablering av datterselskaper og omfattende omorganisering. Styreledere finner det ofte riktig å presentere en sak for mye enn en for lite. På den måten etableres et tillitsforhold mellom selskap og departement. Eier får tillit til at selskapet ikke sitter på hemmeligheter eller vanskelige saker som departementet burde vite om.

Noen av de intervjuede styrelederne påpekte, som nevnt i kapittel 2, at enkelte medlemmer av saksbehandlersjiktet i departementet fortsatt forholder seg til selskapene som underliggende etater, og ikke som selvstendige rettssubjekter. På kontaktmøter kan saksbehandlere ha fokus på operative temaer og jobbe seg langt nedover i detaljer. Etter hvert har imidlertid departementenes ledelse blitt mer nøye med å sette grenser for hvor detaljert informasjon de ønsker å motta om selskapet. Statsråden kan bli trukket til ansvar for driftsmessige forhold dersom departementet vet for mye.

Felles problemløsning

I heleide sektorselskaper kan det være naturlig for styret å bruke departementet som samtalepartner under utarbeidelse av planer og strategier for selskapet. I slike dialoger er det viktig å være bevisst hva som er uformelle sonderinger og diskusjoner, og hva som er formell eierstyring. Uformelle signaler fra departementet fritar ikke styret fra ansvaret

⁶⁶ Sektorselskaper som er organisert som aksjeselskap har en slik bestemmelse i sine vedtekter, mens selskaper som er organisert som statsforetak finner bestemmelsen i statsforetaksloven (§23).

for å treffe selvstendige beslutninger som angår planer og strategier, uavhengig av hvilke synspunkter departementet måtte ha kommet med. Intervjuene tyder på at departementene er blitt mer nøye med å skille mellom formell eierstyring på generalforsamling og uformell dialog i møter.

Som nevnt i forrige kapittel kan dialogen mellom styre og departement noen ganger være konfliktfylt, og best kunne beskrives med begreper som makt, motmakt og uformelt press. Intervjuene tyder på at slike konflikter forekommer, men uten å være det normale. Uenigheter mellom styre og departement settes vanligvis ikke på spissen. Når styret treffer sine beslutninger vil de normalt betrakte eiers synspunkter som viktige og relevante momenter i saken, mens departementet kan revurdere sitt syn etter å ha fått utfyllende informasjon fra selskapet. Styret og departementet har normalt en underliggende felles interesse i at selskapet lykkes, og det skaper et godt grunnlag for å arbeide fram felles forståelse.

Et eksempel som kom fram under intervjuene kan illustrere hvordan departement og styre arbeider seg fram til en løsning⁶⁷. På et kontaktmøte med departementet ble et selskap presentert for et utkast til en ny forskrift. Styret tok utkastet med seg og ba selskapets administrasjon utarbeide en konsekvensanalyse. Denne endte opp med å dokumentere enkelte uønskede konsekvenser for selskapets måloppnåelse. Analysen ble sendt til departementet, som etter å ha studert den sa seg villig til å se på saken på nytt. Etter samråd med statsråden kom departementet tilbake til selskapet og ba om et forslag til hvordan de uheldige konsekvensene av forskriften kunne tas hensyn til. Deretter gikk selskap og departement sammen i en problemløsningsprosess som til slutt endte opp med en omforent løsning.

Forankring og uformell kommunikasjon

Det foregår mye uformell kommunikasjon mellom heleide selskaper og eierdepartement. Alle de intervjuede ga uttrykk for at uformell kontakt og ekstraordinære møter med departementet er en nødvendig del av eierstyringen. I forrige kapittel ble det vist til at departementene ønsker å bli tidlig orientert om hendelser som kan bli politisk vanskelige, slik at embetsverk og statsråd kan forberede seg på å håndtere dem. Departementene liker ikke negative overraskelser. Andre ganger skjer kontakten på departementets initiativ. Embetsverket kan gi styreleder et hint om at det er noe statsråden vil vite mer om eller ikke er helt fornøyd med, hvorpå styreleder normalt vil be om et møte. Ofte fører slike møter til gjensidig forståelse.

Uansett skal styret ta selvstendig stilling til hvordan de ønsker å følge opp statsrådets innspill. Dersom statsråden ønsker å forplikte styret, må det som nevnt skje gjennom vedtak i generalforsamling. Uklarhet på dette området kan skape kjedelige misforståelser. De intervjuede la vekt på at et styre må unngå å innrette seg etter statsrådets uformelle signaler. Det har hendt at en styreleder har tolket et nikk fra en statsråd under en samtale som et løfte fra statsråden om å treffe et bestemt vedtak i generalforsamling. Styrelederen satt i gang tiltak som om vedtaket ville bli truffet, noe som ikke skjedde. Det hele skyldtes en misforståelse. Situasjonen avstedkom mye politisk ugreie i etterkant både for statsråden og styrelederen.

I intervjuene ble det påpekt at uformell kontakt fungerer best når det er høy grad av tillit mellom styrets leder, departementet og statsråden. Uformell kommunikasjon passer også godt i enkle saker, der det for eksempel handler om å få et ja eller nei fra departementet. Et eksempel fra intervjuene kan vise hvordan uformell kommunikasjon mellom styreleder og statsråd kan foregå når relasjonen er preget av gjensidig tillit⁶⁸.

⁶⁷ Eksempelet er omskrevet.

⁶⁸ Eksempelet er omskrevet.

Styret skulle ansette ny administrerende direktør i et av de heleide sektorselskapene. Kvelden før vedtaket skulle fattes ville styrets leder informere statsråden via departementsråden om navnet på den foretrukne kandidaten. I tilfelle departementet eller politisk ledelse skulle vite noe negativt om vedkommende ønsket styret å få vite det. Det ble benyttet telefon siden skriftlig kommunikasjon ville medført risiko for at navnet lekket ut og prosessen havarerte. I samtalen spurte styreleder først om departementet ville vite navnet, og da dette ble bekreftet, fikk styrelederen beskjed om «navnet er greit hvis du ikke hører noe». Det kom ingen negativ tilbakemelding, og styret gjennomførte sitt forsett om å ansette den foretrukne kandidaten.

Deretter skulle konsernsjefens lønn fastsettes. Styret har ingen plikt til å informere departementet om dette i forkant, men å la det være kunne skapt irritasjon og ubehageligheter i etterkant. Styreleder orienterte derfor statsråden om lønnen, og begrunnet styrets beslutning med en markedsvurdering. Statsråden sa lønnen ville bli nevnt under den forestående regjeringsslunsjen, og at lønnen var greit hvis styrelederen ikke hørte noe. Ingen negativ tilbakemelding kom. Da styrelederen senere måtte forsvare lønnen offentlig kunne det skje det i forvissning om at lønnen var forankret politisk og at statsråden ikke ville kritisere styrets beslutning.

Det kan diskuteres hvor langt et styre kan gå i å forankre krevende beslutninger i departementet uten at det forstyrrer lovgivningens ansvarsdeling mellom styre og eier. Når det i eksempelet over ble gått langt i å forankre ansettelsen av ny konsernsjef, var det dels fordi likestilling og lederlønn blant toppledere er to av de temaene som staten er mest nøye med å følge selskapene opp på, og dels fordi det i utgangspunktet eksisterte høy grad av tillit mellom styre, departement og statsråd. I denne konkrete saken var det heller ikke tvil

om at styret hadde ansvaret for beslutningen, og da ansettelsen senere ble kritisert i mediene var det styreleder som stod fram som ansvarlig. Fordelen med å ha forankret saken godt i forkant var at styreleder kunne ha visshet om at statsråden ikke ville kritisere styret i den etterfølgende diskusjonen om ansettelsen.

Virksomhetssensitiv informasjon

Selskapenes styrer får tidvis tilgang til informasjon som avdekker feil og mangler ved den måten systemer og prosedyrer fungerer på. For eksempel kan en internrevisjon utført av et eksternt konsultantselskap nedfelle seg i en rapport som avdekker sviktende sikkerhet og svak internkontroll. Dersom rapporten styrebehandles vil det gå fram av styreferatet at styret har behandlet en sikkerhetsrapport. Kopi av referatet sendes til både eierdepartementet og Riksrevisjonen.

I utgangspunktet er en slik rapport noe mediene kan be om å få utlevert. Dermed kan saken bli offentlig kjent, og selskapets ledelse kan måtte bruke nye tid og ressurser på medie håndtering. Statsråden må kanskje svare for rapporten i Stortingets spørretime, og binde opp departementets ressurser til å forberede svaret. Selskapet kan erfare å måtte bruke mye av sin kompetanse og ledelseskapasitet til å håndtere eksterne reaksjoner på rapporten, i stedet for til å rette opp avdekkede svakheter.

Noen selskaper har fått utført en juridisk betenkning som tilsier at slike tilstandsrapporter kan klassifiseres som interne dokumenter med virksomhetssensitiv informasjon, og dermed ikke rammes av utleveringsplikten. Selskapets eierdepartement er klageinstans ved eventuelle klager på selskapenes vedtak om å holde slike rapporter tilbake.

4.2. Heleide forretningsorienterte selskaper

Som redegjort for i kapittel 2 har eierstyringen av de fleste forretningsorienterte selskaper etter hvert blitt flyttet over til Eierskapsavdelingen i NFD. Regulering, konsesjonsbehandling og annen sektorvis myndighetsutøvelse ligger fortsatt i sektordepartementene.

Fortsatt er enkelte forretningsorienterte selskaper underlagt sektordepartementer som kombinerer rollene som eier og regulator. Styreledere som har erfaring med en slik modell sier at departementenes saksbehandlere og embetsverk stort sett greier å holde forretningsmessige og sektorpolitiske hensyn fra hverandre. Utfordringen for selskapene er mer at den forretningsorienterte delen av virksomheten får for liten oppmerksomhet sammenlignet med den sektorpolitiske.

Å skille statens forretningsmessige eierskap fra sektorpolitisk myndighetsutøvelse har skapt en mer effektiv og profesjonell eierskapsforvaltning. Det har også vært med å øke tilliten til statens rolle som dominerende eier. På den annen side har det gjort helhetlig selskapsstyring vanskeligere. Det er mer krevende for selskapene å koordinere forretningsmessige og sektorrelaterte satsinger så lenge ansvaret er plassert i to departementer. Selv om de fleste styreledere fremhever fordelene med å dele eierstyring og myndighetsutøvelse på to departementer, og understreker at dette er en avgjørende årsak til at den norske staten nå møter økt tillit i internasjonale investormiljøer, er det også styreledere som synes skillet praktiseres for kategorisk, og har gjort det vanskeligere å få eierstøtte for omfattende og sektorrelaterte satsinger fra selskapenes side.

Eierskapsavdelingen i NFD oppleves å være tydelig på at det er selskapets styre som har ansvar for all

forretningsmessig utvikling. Departementet avstår selv fra å involvere seg i beslutninger om selskapets strategiske planer og visjoner. Eierskapsavdelingen i NFD vil gjerne lytte og lære om selskapenes mål og strategier, men avstår fra å uttrykke meninger som kan gjøre departementet og statsråden medansvarlig.

Selskapene skal samtidig forholde seg til sektordepartementer som forvalter konkurransebestemmelser, konsesjonsregler og andre reguleringer som forretningsorienterte selskaper må tilpasse seg. Sektordepartementene og deres statsråder kan ha ambisjoner om å modernisere sektorens tjenestetilbud, og kan ønske å få statens forretningsbaserte selskaper med på nye satsingsområder. Selskapenes styre kan se på en slik sektorpolitisk satsing som en mulighet for selskapene til å løfte seg til et nytt nivå. Eierdepartementet vil imidlertid normalt avstå fra å ha en mening om en slik satsing, og nøye seg med å påpeke det økte ansvaret som styret selv påtar seg ved å gå inn på nye satsingsområder.

I slike situasjoner kan et selskaps styre havne i strekk mellom sitt eierdepartement og sitt sektordepartement. På den ene siden kan selskapet se den sektorpolitiske satsingen som en forretningsmulighet som kan løfte og videreutvikle selskapet. På den annen side er det vanskelig for styret å forplikte selskapet til en slik satsing med en eier som ønsker armlengdes avstand til prosjektet, og kanskje vil motsette seg å gå med på de vedtektsendringer og (midlertidig) reduserte utbyttebetalinger som satsingen kan kreve.

Utfordringen beskrevet over gjenspeiler et organisatorisk dilemma mellom hensynet til profesjonell eierstyring og ryddig rolledeling på den ene siden, og muligheten for koordinert og helhetlig selskapsstyring på den annen side. Det er vanskelig å rendyrke skillet mellom statens roller som eier og myndighetsutøver uten at det kan oppstå koordineringsvansker mellom eierstyring og sektorstyring.

Helhetlig selskapsstyring under felles departemental ledelse kan på sin side skape rolleblanding og dårlige vekstvilkår for profesjonell eierstyring. Dilemmaet forsterkes av at staten tradisjonelt har hatt vansker med å etablere samarbeid på tvers av departementsgrensene.

Som antydnet over ønsker Eierskapsavdelingen i NFD å være orientert om sine forretningsorienterte selskapers mål, strategi og risiko knyttet til selskapenes veivalg. Formålet er å sette staten i stand til å ta gode eierbeslutninger; ikke om mål, strategi og risikoavveininger, det ligger til styret, men om salg av statens aksjer, statens avkastningskrav, hvor mye kapital selskapene skal ha til rådighet, statens utbytteforventninger, og fornuftige kriterier for styresammensetning⁶⁹.

Intervjuene tyder på at staten stiller tydelige avkastnings- og utbyttekrav til sine forretningsorienterte selskaper. Departementet legger også vekt på at selskapene følger vedtatte retningslinjer for lederlønninger og bidrar til likestilling⁷⁰. Eierskapsavdelingen i NFD har kvartalsvise gjennomganger av resultatene med sine selskaper. Der møter konsernsjef (CEO) og finansdirektør (CFO) og noen ganger også styreleder på selskapets vegne. Styreleder er tilstede når årsresultatet legges fram. På møtene presenteres de viktigste prosjektene som selskapet arbeider med, men uten å gå i detalj. Spørsmål stilles og besvares. Mange styreledere betrakter disse møtene som en god arena for avklaringer. De kan også redusere behovet for løpende kontakt. Det arrangeres i tillegg ad hoc-pregede møter ved behov, for eksempel når styreleder og konsernsjef i de største selskapene ønsker å møte ny statsråd etter et statsrådsskifte.

I tillegg til regelmessige kontaktmøter avholdes tidvis seminarlignende møter hvor selskapene orienterer departementet i mer detalj om sine ulike forretningsområder, og de kommersielle og

teknologiske utviklingstrekk disse står overfor. Møtene har preg av uforpliktende utveksling av åpent tilgjengelig informasjon, men på et langt mer detaljert nivå enn på de regelmessige resultatoppfølgingene nevnt i avsnittet over. Flere av de intervjuede styrelederne stilte imidlertid spørsmål ved om slike «seminarer» er fornuftig tidsbruk. Selskapene lærer ikke noe nytt av betydning, og departementet vil ha begrenset nytte av kunnskapen, siden verken departementet eller statsråden vil påta seg det ansvaret som følger med å benytte kunnskapen til å pådytte selskapene bestemte forretningsmessige strategier.

Ved siden av formelle møter er uformell kontakt mellom selskap og departement viktig også for heleide forretningsorienterte selskaper. Selskapets ledelse bør ha antenner for hva slags saker som kan utvikle seg til å bli politisk vanskelige for statsråden. Dersom for eksempel selskapet har kjøpt en virksomhet, og dette fører til at 15 arbeidsplasser legges ned på en bedrift statsråden besøkte og snakket pent om året før, så kan dette kanskje fortone seg som en liten sak for selskapet. Selv om få arbeidsplasser er involvert kan imidlertid saken bli politisk vanskelig. Det kan komme spørsmål i spørretimen fra en sentral politiker med tilhørighet til stedet hvor arbeidsplassene ligger. Departementet setter pris på å bli holdt uformelt orientert når selskapet behandler slike saker, og igjen er grunnen at det er få ting statsråd og departement misliker mer enn overraskelser.

Det kan være vanskelig for en statsråd å ta seg inn igjen hvis de først har mistet grepet på en situasjon, og det kan også sette selskapene i et dårlig lys. Noen styreledere mener at det er forsvarlig at selskapet noen ganger gir departementet informasjon som er helt på grensen av hva styret bør informere om, for å kunne gi departementet litt bedre tid til å tenke gjennom hvordan de skal forholde seg i en vanskelig sak.

⁶⁹ Se Sjø (2018: 37)

⁷⁰ Selskapene følges også opp på deres samfunnsansvar på årlige møter med departementet. Dette temaet vil bli behandlet i neste kapittel.

4.3 Børsnoterte selskaper

En viktig forskjell på et børsnotert og et heleid aksjeselskap er kravet om likebehandling av aksjonærer i børsnoterte selskaper. Likebehandlingskravet er forankret i aksjeloven, og er et av statens 10 prinsipper for god eierstyring. Brudd på likebehandlingsprinsippet kan for eksempel skje ved at staten som eier agerer på basis av informasjon som ikke er kjent for alle, eller utøver eiermakt gjennom uformelle kanaler⁷¹.

En eier som har tilgang til kursrelevant informasjon som ikke er offentlig tilgjengelig eller allment kjent i markedet har tilgang til innsideinformasjon, og er i innsideposisjon⁷². Aktører som er i innsideposisjon er ekskludert fra å handle i selskapets aksjer, og aksjeutstederen skal føre liste over hvem dette gjelder⁷³.

En konsekvens av likebehandlingsprinsippet er at selskapene ikke skal gi mer kurssensitiv informasjon til staten enn det som gis til øvrige aksjonærer⁷⁴. Dette temaet kan bli aktualisert når departementet får spørsmål fra Stortinget som krever utdypende og sensitiv informasjon fra selskapet for å bli tilfredsstillende besvart. Statsråden har informasjonsplikt overfor Stortinget, og plikter å gi Stortinget korrekt og relevant informasjon. All informasjon selskapet gir til departementet kan dermed havne i Stortinget. I en slik situasjon kan et styre velge å gjøre den informasjonen som oversendes til departementet åpent tilgjengelig for alle aksjonærer, for eksempel ved å legge den ut på selskapets hjemmeside. På den måten kan styret unngå en diskusjon om hva slags informasjon selskapet kan gi til staten kontra andre aksjonærer. Både departementet og Stortinget respekterer normalt at selskapene holder tilbake konkurranse-sensitiv informasjon.

Krav om likebehandling av aksjeeiere begrenser muligheten for fri utveksling av informasjon mellom selskap og eierdepartement⁷⁵. Styret i børsnoterte selskaper kan ikke arbeide så tett med statsråden som de kan i heleide sektorselskaper. Det er også grenser for hvor detaljert de børsnoterte selskapene kan informere om sine strategiske prosjekter på de kvartalsvise kontaktmøtene med eierdepartementet. Blir informasjonen for detaljert kan departementet bli satt i innsideposisjon.

Likebehandlingsprinsippet tilsier imidlertid ikke at all aksjonærer skal ha lik informasjon i alle typer saker. Flere av de intervjuede styrelederne påpekte at selskapenes øvrige aksjonærer normalt er innforstått med at staten er særlig opptatt av problemstillinger knyttet til selskapenes samfunnsansvar, for eksempel korrupsjon, og at det er naturlig at departementet gis dypere informasjon om dette enn andre eiere. Selskapenes øvrige aksjonærer vil derfor som oftest akseptere at departementet varsles i forkant om saker som kan bli politisk krevende mediasaker.

I følge de intervjuede styrelederne kan andre aksjonærer være urolige for at departementet skal legge føringer på styrets beslutninger i forretningsmessige saker som ikke er til alles fordel. Imidlertid har staten etter hvert bygget tillit i aksjemarkedet gjennom å være åpen om prinsippene for sin eierstyring, og gjennom å fremheve viktigheten av å likebehandle aksjonærer. Departementet er også innforstått med at brudd på likebehandlingsprinsippet kan medføre en rabatt på aksjen som forringer selskapets verdi. Ingen av de intervjuede styrelederne har erfart at departementet har forsøkt å presse selskapene til å gi staten særfordeler, og eventuelle forsøk på dette ville også bli sett på som uakseptabelt av selskapenes styre.

⁷¹ Se aksjeloven §4.1. og NFD (2014: 67)

⁷² Innsideinformasjon er definert i verdipapirhandelloven Se verdipapirhandelloven §3-2.

⁷³ Se verdipapirhandelloven §3-5.

⁷⁴ NFD (2014: 67)

⁷⁵ NFD (2014: 61)

Aksjemarkedet kan tidligere ha overdrevet troen på at staten sitter på informasjon som ikke alle aksjonærer har tilgang til. Selv om staten normalt ikke kjøper og selger aksjer kan noen ha tenkt at staten sitter på opplysninger andre ikke har, og derfor lar være å selge aksjer slik den ellers kanskje hadde tenkt å gjøre. For å motarbeide slike oppfatninger er departementet blitt mer bevisst på hva slags informasjon den ikke vil ha. Ingen av de intervjuede styrelederne nevnte eksempler fra de senere år på at departementet hadde etterspurt informasjon som departementet ikke burde ha bedt om. Over tid har Eierskapsavdelingen i NFD også blitt mer påpasselig med å ikke be om informasjon som bringer staten i innsideposisjon.

Flere av de intervjuede styrelederne ga uttrykk for at aksjemarkedets tillit til staten som eier nå påvirkes mer av hvordan Stortinget involverer statens selskaper i sin kontroll av regjeringen, og særlig av Kontroll- og konstitusjonskomiteens høringer, enn av departementets eierstyring, som nå betraktes som mer stabilt forutsigbar. Måten selskapene tidvis trekkes inn i politiserte konfrontasjoner mellom opposisjon og regjering på har tidvis fått utenlandske eiere til å spørre om staten fortsatt vil kunne forventes å agere rasjonelt og forutsigbart, eller om Stortingets handlemåte innevarsler en ny og mer politisert eierstyring fra statens side. Etter hvert som parlamentariske konfrontasjoner avklares, og selskapets ledelse igjen kan konsentrere seg fullt ut om den forretningsmessige virksomheten, har utenlandske investorers uro stort sett stilnet.

Staten er langsiktig eier, og vil normalt ikke handle ofte i aksjene den eier. Dette gjør det enklere for staten å akseptere innsideposisjon. Staten kan for eksempel ønske innsideposisjon for å skaffe seg informasjon når et selskap som staten er dominerende eier i planlegger et stort oppkjøp. Staten kan ønske innsideposisjon for å få vite detaljer om oppkjøpsplanene.

Et selskaps planer om et stort oppkjøp stiller departementet overfor to alternativer. Departementet kan la pengene som tenkes brukt til oppkjøpet bli i selskapet, og la selskapet investere pengene i et oppkjøp som forventes å gi verdiøkning på sikt. I stedet kan departementet foreslå at selskapet betaler mer dividende til eierne, og gi staten tilgang til penger som den kan benytte til alternative formål. Det er rimelig at en stor eier som staten kan ønske tilgang til informasjon for å kunne vurdere slike alternativer. Staten kan ønske å bli nærmere informert om oppkjøpsplanene, og få tilgang informasjon som markedet for øvrig ikke får. Dermed kommer staten i innsideposisjon.

Innsideposisjon innebærer imidlertid ikke ubegrenset informasjonstilgang til alle detaljer. I eksempelet med et stort oppkjøp er det ikke naturlig at departementet deltar i prosessen med å innhente due diligence – informasjon om det selskapet som vurderes kjøpt. Due diligence-prosessen er en oppgave som tilligger selskapets ledelse, og er ikke naturlig for en eier å være delaktig i. Derimot skal departementet ha tilgang til sluttresultatet av due diligence. Muligheten for tilgang til slik informasjon kan være en årsak til at staten har ønsket innsideposisjon. En eier blir imidlertid ikke en del av selskapets ledelse ved å være innsider; rolledelingen mellom eier, styret og ledelse fortsetter å gjelde.

KAPITTEL 5

SELSKAPENES SAMFUNNSANSVAR

Staten legger vekt på at både sektorselskaper og forretningsorienterte selskaper har et samfunnsansvar⁷⁶. Tematisk dreier samfunnsansvar seg om antikorrupsjon, etterlevelse av regler og etiske normer («compliance»), bærekraftig ressursforvaltning, likestilling, sosial ansvarlighet og lederlønn.

Statens begrunnelse for å vektlegge bærekraft og samfunnsansvar er både at det antas å bidra til å øke statens aksjonærverdier, og at selskaper med statlig eierandel skal kunne forventes å opptre etisk forsvarlig. Arbeidet med samfunnsansvar skal være forankret i selskapenes styre og bli rapportert i selskapenes årsberetning.

5.1 Departementets oppfølging av selskapenes samfunnsansvar

Selskapenes samfunnsansvar følges opp på årlige kontaktmøter mellom eierdepartement og selskap, og noen ganger også på resultatoppfølgingsmøter i eierkanalen. Selskapenes konsernsjef er normalt til stede på de årlige oppfølgingsmøtene, mens styreleder deltar mer sporadisk. Det tas som oftest ikke formelle referater som skal gjennom departementenes ordinære godkjenningsordninger, men det tas notater. Det kan også dukke opp enkeltsaker, for eksempel mistanker om korrupsjon, som avstedkommer en lang rekke møter mellom selskap og departement. Selskapene er normalt selv tjent med å opplyse saken og hendelsesforløpet grundig, siden det vil gjøre det lettere for departement og statsråd å håndtere saken.

Noen av temaene, spesielt lederlønninger, tas også opp på selskapenes generalforsamling. Styret legger fram et forslag til vedtak om en bindende lederlønnserklæring som spesifiserer hvordan selskapet skal ivareta statens retningslinjer på området.

Relevante temaer i eierdialogen knyttet til samfunnsansvar kan være hvordan arbeidet i selskapet er organisert, hva som er styrets rolle, hvordan selskapene definerer mål og oppfølgingsplaner for prioriterte områder, hva selskapets forståelse er av risikoen knyttet til klimaendringer, hva slags interessentdialog selskapet har på menneskerettighetsområdet, og hvilke retningslinjer selskapet har for å hindre korrupsjon⁷⁷.

Selskapene har vanligvis ikke integrert mål og styringsindikatorer for samfunnsansvar og bærekraft i sine ordinære mål- og resultatstyringssystemer. I stedet velger selskapene ut samfunnsansvarsområder som er spesielt tilpasset deres egenart, risiko og virksomhet, og utformer mål og systemer for å følge opp og rapportere om sitt arbeid på disse områdene. Staten er særlig opptatt av at selskapene har retningslinjer, systemer og tiltak for de prioriterte områdene, og at styret involveres i arbeidet⁷⁸.

5.2 Lederlønninger

Intervjuene ga tydelig inntrykk av at lederlønninger og likestilling er de to temaene som departementet i praksis følger mest systematisk opp. Det vanskeligste sett fra selskapenes side er lederlønnstemaet. Statens forventninger på dette området er vesentlig forskjellig i dag sammenlignet med for ti år siden. Selskapenes lederlønnserklæringer følges svært tett opp, og det kreves transparens på et svært detaljert nivå om selskapenes lønnsavtaler.

⁷⁶ NFD (2018b: 32)

⁷⁷ NFD (2018b: 33)

⁷⁸ NFD (2018b: 33)

Den største utfordringen for styrene er at statens innstramninger er lite tilpasset det internasjonale arbeidsmarkedet som de mest globale og børsnoterte selskapene konkurrerer på. Det har blant annet hatt store konsekvenser for selskapenes lederlønnspakker at det ikke lengre skal kunne opptjenes pensjon utover 12G. Lederes kompensasjon er summen av fastlønn, variabel lønn, bonus, pensjon m.m. Dersom en av disse komponentene begrenses vil det raskt oppstå behov for å kompensere med en økning i andre komponenter, for eksempel i fastlønnen. Staten gir imidlertid selskapene lite handlingsrom til å gjennomføre slike justeringer. Flere av de intervjuede styrelederne erfarer at det er vanskelig å oppfylle statens forventninger om å utvikle selskapene til å bli internasjonalt ledende på utvalgte satsingsområder, når de samtidig må innrette seg etter stadig sterkere begrensninger i statens lederlønnspolitik. Styrelederne ønsker ikke et prinsipielt brudd med statens prinsipper, men et større handlingsrom til å finne pragmatiske løsninger.

Staten involverer seg mindre direkte i selskapenes arbeid med for eksempel antikorrupsjon, «compliance» og bærekraft. På disse områdene nøyer departementet seg som regel med å forutsette at selskapene har egnede systemer og retningslinjer på plass, uten å gå dypt inn i hvordan selskapene arbeider med dem.

Statsråder kan være opptatt av å kommunisere utad, og til Stortinget, at de er opptatt av selskapenes samfunnsansvar, spesielt når slike temaer er på den politiske dagsorden, og har stor mediedekning. Statsråden sender da gjerne melding

til selskapene for å understreke at det aktuelle temaet (for eksempel antikorrupsjon) skal følges opp, og avslutter henvendelsen med at staten forutsetter at selskapet har de nødvendige systemer og retningslinjer på plass. På den måten har statsråden demonstrert politisk handlekraft vis a vis selskapene i tilfellet det skulle komme spørsmål fra Stortinget. Selskapene tar slike henvendelser til etterretning.

5.3 Mulighet for innsideposisjon

I børsnoterte selskaper vil informasjon til departementet om selskapenes samfunnsansvar være virksomhetssensitiv, uten nødvendigvis å bli formidlet til alle aksjonærene. Dermed kan det oppstå fare for at staten kommer i innsideposisjon. Noen selskaper er derfor nøye med å praktisere stor transparens i hvordan de arbeider med samfunnsansvaret, og skrive omfattende redegjørelser i sine årsmeldinger og på sine hjemmesider. Informasjonen blir dermed allment tilgjengelig.

Mye av informasjonen om selskapenes samfunnsansvar er av politisk interesse. Selskapenes øvrige aksjonærer har normalt forståelse for at staten, som største aksjonær, har ekstra stort behov for slik informasjon. Av samme grunn er det stor aksept blant andre aksjonærer for at staten kan ha behov for å motta informasjon i forkant om saker som er under arbeid, og som kan ha politisk sprengkraft. Selskapenes dialog med staten om sitt samfunnsansvar har så langt ikke reist spørsmål om innsideinformasjon, eller svekket statens renommé som en stadig mer profesjonell eier.

Under noen av intervjuene kom det fram at enkelte utenlandske styremedlemmer og aksjonærer kan synes staten får for stor oppmerksomhet som eier fra styrenes side. I Norge er imidlertid ikke statens rolle som eier til å komme utenom, verken som samfunnsaktør eller som næringslivsaktør. Som nevnt i kapittel 1 eier staten om lag en tredjedel av selskapene på Oslo børs. Mens noen utenlandske aksjonærer har maksimal avkastning som kanskje eneste formål med sine investeringer, og vurderer selskapene kun ut fra forretningsmessige kriterier, mener staten at systematisk arbeid med samfunnsansvar også er nødvendig for å ivareta aksjonærverdier. Slike forskjeller i synspunkter kan ses i sammenheng med at det i internasjonale investormiljøer for tiden pågår en diskusjon om hvorvidt aktivt samfunnsansvar knyttet til bærekraft og sosial rettferdighet, såkalt ESG (Environmental, Social Governance), vil bli en viktig kilde til meravkastning i fremtiden⁷⁹.

Intervjuene i forbindelse med denne rapporten gir ingen holdepunkter for at statens engasjement knyttet til selskapenes samfunnsansvar skjer på bekostning av statens ønsker om størst mulig avkastning på den kapitalen som er skutt inn i de forretningsorienterte selskapene. Styrets jobb er å manøvrere slik at både største eiers og aksjonærfellesskapets interesser ivaretas, og at alle parter opplever at selskapet drives best mulig.

⁷⁹ Se for eksempel Finansavisen 23. juni 2018.

APPENDIKS A – OM INTERVJUUNDERSØKELSEN

Det sentrale informasjonsgrunnlaget for rapporten er intervjuer med 7 styreledere i selskaper med dominerende statlig eier. Intervjuene ble foretatt i løpet av uke 6 og 7 i 2018. De intervjuede ble valgt ut skjønnsmessig ut fra en kombinasjon av deres erfaringsbakgrunn og type statlig selskap de var styreledere for. Utvelgelsen skjedde i et samarbeid mellom rapportens forfatter og Arbeidsgiverforeningen Spekter. Samtlige styreledere som ble kontaktet samtykket i å la seg intervjuer.

Premisset for intervjuene var at de intervjuede ikke skulle kunne identifiseres, og at informasjonen skulle anonymiseres slik at den ikke skulle kunne føres tilbake til verken enkeltpersoner eller selskapene de var styreledere for. I den grad det var faglige grunner til å identifisere et eller flere av selskapene, og dermed også intervjuobjektene, skulle dette godkjennes eksplisitt av intervjuobjektene i hvert enkelt tilfelle. Slik identifisering har ikke vist seg nødvendig for å få fram essensen i intervjumaterialet. Hvert intervju ble tatt opp ved hjelp av mobiltelefon, for så å bli slettet umiddelbart etter at essensiell informasjon var blitt notert ned i etterkant. Intervjuene varte +/- 1 time.

I teksten finnes det eksempler der statlige selskaper nevnes ved navn. Informasjonen som benyttes er i så fall hentet fra offentlige kilder. I den grad disse eksemplene skulle innbefatte et eller flere selskaper som er inkludert i rapporten gjennom de intervjuede styrelederne skyldes dette tilfeldig-

heter. Det skal ikke være mulig å avgjøre ut fra slike eksempler hvorvidt styrelederen for selskapet inngår blant de intervjuede.

Utgangspunktet for intervjuene var en momentliste de intervjuede fikk tilsendt på forhånd. Denne dannet utgangspunkt for åpne og reflekterende svar fra intervjuobjektene, der nye og relevante temaer kunne dukke opp i løpet av samtalen. De intervjuede svarte primært med utgangspunkt i det eller de statsselskapene de i øyeblikket var styreledere for, men trakk også veksler på erfaringer fra andre selskaper de for tiden var styreledere eller styremedlemmer i. De tok tidvis også utgangspunkt i sin bakgrunn fra selskaper de hadde vært toppledere i. Samtlige er profilerte næringslivsaktører med lang og variert ledererfaring.

Tabell A1 viser hva slags selskapskategori de intervjuede var styreledere for på intervjutidspunktet. Selskapene er inndelt etter statens formål med eierskapet. Summen i kolonnen for antall intervjuer overstiger 7. Tabellen viser dermed ikke hvor mange styreledere som ble intervjuet, men hvor mange av de ulike selskapskategoriene i tabellen som var representert gjennom intervjuobjektene. Noen av de intervjuede var med andre ord styreledere i flere statlige selskaper på intervjutidspunktet. I så fall ble spørsmålene belyst med utgangspunkt i styrearbeidet i samtlige av disse.

Tabell A1: Antall intervjuer innen ulike selskapskategorier

Statens formål med eierskapet	Antall intervjuer som den enkelte selskapskategori er representert i
Selskaper med forretningsmessige mål	1
Selskaper med forretningsmessige mål og nasjonal forankring av hovedkontorfunksjoner	3
Selskaper med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål	2
Selskaper med sektorpolitiske mål	4

LITTERATUR

Alstadheim, Kjetil B. (2018) *Da pengepolitikk ble spennende*.
Dagens Næringsliv 28.4.2018.

Arnesen, Catherine B. og Kåre Hagen (2008) *Fra vesen til virksomhet. Et tilbakeblikk på erfaringene med fristilte statlige virksomheter*.
Oslo: Handelshøyskolen BI. Forskningsrapport nr. 3 – 2008.

Bøhren, Øyvind (2011) *Eierne, styret og ledelsen. Corporate Governance i Norge*.
Bergen: Fagbokforlaget

Colbjørnsen, Tom (2015) *Daglige lederes handlingsrom i statlige selskaper og helseforetak*.
Oslo: Arbeidsgiverforeningen Spekter

Colbjørnsen, Tom (2017) *Kunsten, kulturen og sjefen. Daglige lederes handlingsrom i kunst- og kulturinstitusjoner*. Oslo: Arbeidsgiverforeningen Spekter

FIN (Finansdepartementet) (2018) *Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå*.
NOU 2018:7.

Hermansen, Tormod (2015) *En bedre styrt stat?* Bergen: Fagbokforlaget

Knudsen, Gudmund og Sven Ole Fagernæs (2017) *Statsrådets forvaltning av statens eierskap i selskaper som staten eier alene eller er deleier i. Forholdet til Stortinget og selskapets ledelse. Utredning for Nærings- og fiskeridepartementet*.
www.regjeringen.no/contentassets/c21cacd8628d430fa6db885e5836bdb7/notat--2051691.pdf

Lie, Einar, Egil Myklebust og Harald Norvik (2014) *Staten som kapitalist. Rikdom og eierskap for det 21. århundre*. Oslo: Pax forlag

NFD (Nærings- og fiskeridepartementet) (2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.
Meld. St. 27 (2013-2014). («Regjeringens eierskapsmelding»).

NFD (Nærings- og fiskeridepartementet) (2018) *Kapital i omstillingens tid*. NOU 2018:5

NFD (Nærings- og fiskeridepartementet) (2018b) *Statens eierberetning 2017*.

NHD (Nærings- og handelsdepartementet) (2011) *Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi*. Meld. St. 13 (2010-2011)

Regjeringen.no (2018) *Statens direkte eierskap i selskaper*. 13.01.2018
www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/statlig-eierskap1/id2009187/

Riksrevisjonen (2017) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2016*. Dokument 3:2 (2017-2018)

Sjø, Hege (2018) *Perspektiver på arbeidet med mål og strategier*. Trykket i NFD (2018b).



VÅRE MEDLEMMER DRIVER NORGE

ARBEIDSGIVERFORENINGEN SPEKTER
PB 7052 Majorstuen, 0306 Oslo
Besøksadr: Sørkedalsveien 6
T: (+47) 47 65 70 00
E: post@spekter.no
www.spekter.no



ARBEIDSGIVERFORENINGEN
SPEKTER