



NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENTET

REGJERINGENS EIERPOLITIKK



INNHold REGJERINGENS EIERPOLITIKK 2012

1.

STATSRÅDENS FORORD	4
--------------------	---

2.

REGJERINGENS EIERPOLITIKK	6
2.1 Mål med statens eierskap	6
2.1.1 Overordnede begrunnelser	6
2.1.1.1 Nasjonal forankring	6
2.1.1.2 Kontroll med og avkastning av felles naturressurser	6
2.1.1.3 Sektorpolitiske hensyn	7
2.1.1.4 Produksjon ved markedssvikt og forvaltning av monopoler	7
2.1.1.5 Langsiktig eierskap i det norske kapitalmarkedet	8
2.1.2 Kategorisering basert på mål med eierskapet	8
2.1.3 Mål med eierskapet i det enkelte selskap	10
2.1.3.1 Selskaper med forretningsmessige mål	10
2.1.3.2 Selskaper med forretningsmessige mål og nasjonal forankring av hovedkontorfunksjoner	12
2.1.3.3 Selskaper med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål	13
2.1.3.4 Selskaper med sektorpolitiske mål	16
2.2 Hva staten bør eie	23
2.2.1 Kort om omfanget av statens eierskap	23
2.2.2 Behov for fleksibilitet i eksisterende portefølje	25
2.2.3 Fullmakter gitt av Stortinget	25
2.2.3.1 Emisjoner	25
2.2.3.2 Endringer i statens eierandeler	25
2.2.4 Etablering av nytt statlig eierskap	26
2.2.4.1 Nye såkornfond	26
2.2.4.2 Investinor AS	27
2.2.4.3 Invest in Norway	27
2.3 Eierskapsutøvelsen	28
2.3.1 Nye forventninger til de statlig eide selskaper	29
2.3.1.1 Årsregnskap og årsberetning også på norsk	29
2.3.1.2 Vurdere lærlingplasser til funksjonshemmede	29

2.3.2 Forventninger til de statlig eide selskapene	30
2.3.2.1 Avkastning	30
2.3.2.2 Utbytte	31
2.3.2.3 Tilbakekjøp av aksjer	33
2.3.2.4 Samfunnsansvar	34
2.3.2.5 FoU og kompetanse	41
2.3.2.6 Lederlønn	41
2.3.2.7 Styret – forventninger og sammensetting	44
2.3.2.8 Mangfold og likestilling	46
2.3.3 Organiseringen av statens eierskap	47
2.3.3.1 Prinsipp om å samle det forretningsmessige eierskapet	47
2.3.3.2 Åpenhet	48
2.3.3.3 Kontakten med selskapene	49

3.

RAMMEVERK OG RETNINGSLINJER	52
3.1 Statens ulike roller	52
3.2 Rammer for statens eierskapsutøvelse	53
3.2.1 Konstitusjonelle rammer	53
3.2.2 Statsrådets myndighet i selskaper	54
3.2.3 Forvaltningen av selskapet	56
3.2.4 Andre rammer	56
3.3 Eierstyringsprinsipper	58
3.3.1 Statens prinsipper for god eierstyring	58
3.3.2 Andre prinsipper (NUES og OECD)	59
3.3.2.1 Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse	59
3.3.2.2 OECDs retningslinjer for statlig eierskap	60

1

STATSRÅDENS FORORD

Et sentralt element i den norske samfunnsmodellen er samspillet mellom en aktiv og medvirkende stat og det konkurransedyktige og nyskapende næringsliv, uavhengig av privat eller statlig eierskap. Det statlige eierskapet skal forvaltes på en aktiv og profesjonell måte, kjennetegnet av langsiktighet, forutsigbarhet og bærekraft. Slik vil et omfattende statlig eierskap bidra til økt verdiskaping, industriell utvikling og trygge arbeidsplasser i Norge og internasjonalt.

Det er noen overordnede begrunnelser for at staten skal være en betydelig direkte eier i norske selskaper. Blant annet skal statlig eierskap sikre at avkastningen av felles naturressurser kommer fellesskapet til gode, og bidra til at norske bedrifter med norsk teknologi beholdes og videreutvikles i Norge. Statlig eierskap betyr også mye for et sterkt norsk eierskap. Ofte vil de eneste eiermiljøene som er store nok til å overta statens eierandel være utenlandske. En privatisering av det statlige eierskapet vil derfor i mange tilfeller også bety at eierskapet flagges ut av Norge. Statlig eierskap sikrer at oppgaver som er grunnleggende viktig å ivareta, utføres av selskaper som ikke styres av kommersielle interesser.

Åpenhet rundt statens mål med eierskapet gir troverdighet som eier. Åpenhet tydeliggjør hvilke ambisjoner staten har for utøvelsen av eierskapet og hvilke forventninger som stilles til selskapene. Det gir forutsigbarhet for selskapene og andre eiere. Et hovedmål med statens forretningsmessige eierskap er å bidra til selskapenes langsiktige verdiskaping, industriell utvikling og lønnsomhet, med sikte på

best mulig avkastning på statens investeringer. Sammen med andre langsiktige eiere kan staten både bidra til stabilitet i eierskapet og stimulere til industriell utvikling av norske selskaper og oppbygging av norsk kompetanse og teknologi. Statlig eide selskaper forventes derfor å ha langsiktige strategier for utvikling av virksomhet i Norge, i tillegg til eventuelle internasjonale satsinger, som kan bidra positivt med arbeidsplasser og verdiskaping i lokalsamfunnene. Dette vil være relevant i eierskapsdialogen med selskapene.

Omfanget av det statlige eierskapet skal være omtrent på dagens nivå. Det er godt forankret i regjering og Storting. Allikevel må statens eierskap omfattes av en stor grad av pragmatisme og dynamikk. Det vil være enkelte tilfeller der det finnes andre eiere enn staten som kan bidra til en bedre industriell utvikling av et forretningsmessig selskap. Eierskapet må vurderes i hvert enkelt tilfelle og vurderes over tid. Det innebærer at statens eierandeler i selskaper kan endres dersom forutsetningene er tilstede for det.

Konsekvensene av økt globalisering, endringer i god praksis for eierstyring og selskapsledelse, og økt betydning av samfunnsansvar, stiller høye krav til eierskapsutøvelsen. Særlig har kravene til selskapers samfunnsansvar utviklet seg både i Norge og internasjonalt de siste årene. På dette feltet er Norge og norske selskaper langt fremme og har et godt utgangspunkt for å ta lederskap. Forventninger til samfunnsansvar understøtter målet om høyest mulig avkastning på statens investeringer over tid i de forretningsmessige selskapene. Jeg er overbevist om at



pensjonsvilkårene til ledende ansatte. Innskjærpede forventninger skyldes at lederlønninger i selskaper med statlig eierandel samlet sett ikke har utviklet seg i tråd med regjeringens mål om moderasjon. Dette er et område som følges aktivt opp overfor styrene, og som vil være en del av vurderingene som gjøres knyttet til styrets arbeid.

Jeg ønsker med denne publikasjonen å tydeliggjøre hvilke mål og ambisjoner som ligger til grunn for statens eierskap og utøvelsen av eierskapet, slik den er forankret i regjering og Storting, samt informere om hvilke rammer og prinsipper som er sentrale i statens eierskapspolitikk.

God lesning!

Juni 2012

Trond Giske

selskapene som er gode på å ivareta sitt samfunnsansvar på en strategisk og relevant måte, også vil levere best avkastning over tid.

Regjeringen legger stor vekt på betydningen av en moderat lønnsutvikling for ledere i de statlig eide selskaper. Det kan gi ringvirkninger til lønnsutviklingen i det øvrige næringslivet. I regjeringens Retningslinjer for ansettelsesvilkår for ledere i statlige foretak og selskaper av 31.3.2011, er det en forventning om økt åpenhet om lønnsfastsettelsen i de heleide selskapene gjennom rapporteringskrav, og krav til forleggelse for generalforsamlingen. Retningslinjene strammer også inn på

Regjeringens eierpolitikk

2.1 Mål med statens eierskap

Regjeringen mener det er riktig og viktig at staten bidrar til næringsutvikling i Norge gjennom en betydelig og aktiv eierposisjon i norsk næringsliv. Et statlig eierskap innebærer en forutsigbarhet og mulighet for satsing på langsiktig industriell utvikling og verdiskaping. Statlig eierskap betyr også mye for et sterkt norsk eierskap.

Regjeringen legger vekt på at det skal være klarhet om hvorfor staten er eier i ulike selskaper. Dette tydeliggjør statens ambisjoner med eierskapet og gjør det lettere for selskapene å forholde seg til statens interesser som aksjonær. Samtidig gjør klarhet om statens mål det enklere å kommunisere statens forventninger til selskapene og å følge opp disse i eierskapsforvaltningen.

Regjeringen vil peke på noen overordnede hovedbegrunnelser for at staten skal være en betydelig direkte eier i selskaper, i tillegg til den langsiktige verdiskapingen.

2.1.1 Overordnede begrunnelser

2.1.1.1 Nasjonal forankring

Regjeringen vil føre en næringspolitikk som legger til rette for et nyskapende, kunnskapsbasert og bærekraftig næringsliv i hele landet. Statlig eierskap skal spille en viktig rolle og være et positivt bidrag i utviklingen av det samlede norske næringslivet. Regjeringen vil derfor gjennom det statlige eierskapet bidra til at norske bedrifter, teknologi, og virksomheter beholdes og videreutvikles i Norge. For å lykkes med dette er det nødvendig at selskaper som representerer bransjer og nøkkelkompetanse som er av nasjonal betydning, opprettholder sin forankring i Norge og sitt tyngdepunkt i Norge. Med en eierandel på minst en tredel kan staten som eier sikre at et selskap beholder sitt hovedkontor, og dermed viktige hovedkontorfunksjoner, i Norge.

2.1.1.2 Kontroll med og avkastning av felles naturressurser

På enkelte områder er andre offentlige virkemidler ikke tilstrekkelig for å sikre råderetten over og inntektene fra landets store naturressurser, spesielt innenfor energi. Regjeringen mener det i disse tilfellene er nødvendig med statlig eierskap. Målet om at inntektene fra naturressursene skal komme hele befolkningen til gode ivretas bl.a. gjennom skattesystemet. Statens eierskap i energiselskaper er likevel viktig i regjeringens politikk for at



Foto: Baneservice

inntektene fra naturressursene skal komme fellesskapet til gode i størst mulig grad. I tillegg gir statlig eierskap i denne typen selskaper god mulighet for kontroll av rammene for selskapenes virksomhet gjennom fastsettelse av formålsparagraf og andre vedtekter.

2.1.1.3 Sektorpolitiske hensyn

Regjeringen mener at enkelte oppgaver er så grunnleggende viktige å ivareta at disse bør utføres av offentlige organer eller selskaper som ikke styres av kommersielle interesser. Dette omfatter blant annet sektorpolitiske oppgaver knyttet til helsesektoren, samferdselssektoren og annen samfunnskritisk infrastruktur. Selv om statlige selskaper med sektorpolitiske mål ikke skal styres av kommersielle interesser er det viktig at virksomhetene drives effektivt.

2.1.1.4 Produksjon ved markedssvikt og forvaltning av monopoler

For et samfunn er det enkelte varer og tjenester som best produseres på en annen måte enn i et marked med fri konkurranse. Dette kan for eksempel være tilfellet ved produksjon av fellesgoder eller produksjon på områder hvor det er naturlige monopoler. Staten har

skilt ut statlige virksomheter for å etablere markedsplasser for virksomhet som tidligere er drevet som statlig monopol, der markedet ikke fungerer eller der markedet preges av ufullkommen konkurranse. Slike selskaper vil normalt drives på forretningsmessige vilkår og ha et sterkt fokus på å oppnå god konkurranseevne.

2.1.1.5 Langsiktig eierskap i det norske kapitalmarkedet

Regjeringen mener at staten, som en langsiktig og kapitalsterk eier, gir et viktig bidrag til å styrke langsiktig eierskap i det norske kapitalmarkedet. Staten kan sammen med andre langsiktige investorer, bidra til stabilitet i eierskapet og stimulere til industriell utvikling av norske selskaper og oppbygging av norsk kompetanse over tid. Staten er opptatt av den økonomiske utviklingen i selskapene og krav til denne på kort sikt, men staten har som eier et langsiktig perspektiv på sitt eierskap som vektlegger en god utvikling av selskapene over tid.

2.1.2 Kategorisering basert på mål med eierskapet

Regjeringen viderefører praksisen med inndeling av selskapene i fire kategorier ut fra statens mål med eierskapet i det enkelte selskap. Regjeringen mener at det har vært nyttig å synliggjøre at staten har forskjellige mål med eierskapet, og at kategoriseringen har bidratt til en klargjøring.

Regjeringen har valgt å endre kategori plassering av to selskaper. Dette gjelder Cermaq ASA (fra kategori 2 til 1) og Veterinærmedisinsk Oppdragscenter AS (fra kategori 3 til 1). Norsk Eiendomsinformasjon AS skal videreføres i kategori 4, men vil bli flyttet til kategori 1 når overgangsordningen for å sikre drift, vedlikehold og systemutvikling av grunnboken blir avviklet.

De fire kategoriene som ligger til grunn for statens eierengasjement i de ulike virksomhetene er:

1. Selskaper med forretningsmessige mål
2. Selskaper med forretningsmessige mål og nasjonal forankring av hovedkontorfunksjoner
3. Selskaper med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål
4. Selskaper med sektorpolitiske mål

Kategori 1 – Selskaper med forretningsmessige mål

For selskapene i denne kategorien er målet med det statlige eierskapet bedriftsøkonomisk lønnsomhet, høy verdiskaping og størst mulig avkastning over tid. For enkelte av selskapene i kategori 1 kan det være aktuelt med endringer i statens eierandel dersom

det kan bidra til at selskapet får en bedre industriell og kommersiell utvikling og at statens verdier ivaretas på en god måte.

Kategori 2 – Selskaper med forretningsmessige mål og nasjonal forankring av hovedkontorfunksjoner

Statens eierskap i denne selskapskategorien er forretningsmessig motivert, men med den tilleggsdimensjon at det sikrer en norsk forankring av selskapets hovedkontor og tilhørende hovedkontorfunksjoner som for eksempel forskning, innovasjon og teknologiutvikling. Operasjonalisering av eierstyring og selskapsledelse for disse selskapene vil være den samme som i kategori 1. Det er kun lagt til en tilleggsdimensjon om at selskapene skal ha hovedkontorfunksjoner i Norge. Dette sikres ved en eierandel på over en tredel.

Statens eierandeler i selskapene i kategori 2 skal ligge fast, med mindre det i spesielle situasjoner vurderes som hensiktsmessig å endre på eierandelen. Eksempler på slike situasjoner kan være en fusjon eller en emisjon for å muliggjøre internasjonal vekst gjennom eksempelvis oppkjøp i utlandet.

Kategori 3 – Selskaper med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål

Ivaretakelsen av spesifikt definerte mål gjennom eierskap til selskaper er over tid i økende grad blitt overtatt av alminnelige reguleringsinstrumenter som lover og forskrifter, konsesjonsregler og gjennom forretningsmessige, statlige kjøp fra selskapene. Kjentegnet ved kategori 3 er imidlertid at det foreligger mål ut over bedriftsøkonomisk lønnsomhet som skal ivaretas gjennom eierskapet i et selskap.

Statens eierandeler i selskapene i kategori 3 skal normalt ligge fast. Det kan likevel i spesielle situasjoner vurderes som hensiktsmessig å endre eierandelen.

Kategori 4 – Selskaper med sektorpolitiske mål

Statens eierskap i selskapene i denne kategorien har hovedsakelig sektorpolitiske formål. Kvalitative eller kvantitative mål for slike selskaper bør tilpasses formålet med eierskapet i det enkelte selskap. Dette krever avveininger og vurderinger som må gjøres av de ansvarlige politiske myndigheter. Målene bør oppnås på en effektiv måte. Som eier vil staten fokusere på at de sektorpolitiske målene nås mest mulig effektivt og med kostnadsdekning, og der det er mulig med et eventuelt regnskapsmessig overskudd.

Statens eierandeler i selskapene i kategori 4 skal ligge fast, med mindre det i helt spesielle situasjoner vurderes som hensiktsmessig å endre på eierandelen. I praksis vil slike situasjoner oppstå svært sjelden.

2.1.3 Mål med eierskapet i det enkelte selskap

2.1.3.1 Selskaper med forretningsmessige mål

Argentum Fondsinvesteringer AS

Målet med statens eierskap i Argentum Fondsinvestering AS er å få god avkastning på investeringer i aktive eierfond (private equity), å fremme tilgangen til kapital for selskaper i en utviklingsfase gjennom saminvesteringer i slike fond med private investorer, og å bidra som investor til en videreutvikling av private equity-bransjen. Selskapet skal drives på forretningsmessig grunnlag.

Baneservice AS

Målet med statens eierskap i Baneservice AS er å bidra til konkurranse i markedet for jernbanetekniske entreprenørtjenester. Statens mål gjenspeiler at Baneservice ble etablert i 2005 ved utskilling fra Jernbaneverket for å understøtte et velfungerende marked for slike tjenester. Selskapet skal drives på forretningsmessig grunnlag.

Cermaq ASA

Målet med statens eierskap i Cermaq ASA er å bidra til utviklingen av et viktig miljø for oppdrett, fôr og forskning på fôr i Norge og internasjonalt. Staten er opptatt av at selskapet er en vesentlig aktør i videreutviklingen av norsk oppdrettsnæring. Selskapet skal drives på forretningsmessig grunnlag.

Entra Eiendom AS

Målet med statens eierskap i Entra Eiendom AS er å bidra til utviklingen av et konkurransedyktig eiendomsselskap. Entra kan videreutvikle seg uten spesielle bindinger så lenge selskapet bygger på en klar og langsiktig forretningsidé om å betjene det statlige behovet for lokaler på konkurransedyktige vilkår. Selskapet skal drives på forretningsmessig grunnlag og møte tilsvarende avkastingskrav som private eiendomsbedrifter. Regjeringen mener at det ikke foreligger særskilte grunner til at staten bør være en langsiktig eier av virksomheten og er derfor åpen for å vurdere løsninger som innebærer en reduksjon av statens eierandel.

Flytoget AS

Målet med statens eierskap i Flytoget AS er å oppnå lønnsom togtrafikk som bidrar til en høy kollektivandel til og fra Oslo Lufthavn Gardermoen. Dette gir både samfunnsøkonomiske og miljømessige gevinster. Selskapet skal drives på forretningsmessig grunnlag.

Mesta Konsern AS

Målet med statens eierskap i Mesta Konsern AS er å bidra til industriell og kommersiell utvikling av konsernet. Etableringen av Mesta AS, nå et konsern med Mesta Konsern AS



Foto: Mesta Konsem AS

som morselskap, i 2003 innebar et organisatorisk skille mellom myndighetsoppgavene til Statens vegvesen og de produksjonsoppgavene som lå i etaten. Selskapet skal drives på forretningsmessig grunnlag.

SAS AB

Målet med statens eierskap i SAS AB er å fremme et godt og kommersielt rutetilbud for norske flyreisende innenlands og til og fra landet gjennom et skandinavisk samarbeid. SAS ABs eierskap i Widerøe bidrar også til et trafikktilbud på kortbaneflyplassene som er koordinert med det ordinære rutenettet. Eierskapet framover vil bli vurdert i forhold til de endringene som har skjedd i flymarkedet de senere årene. Staten vil derfor vurdere å selge aksjene i SAS AB i forbindelse med en industriell løsning. Selskapet skal drives på forretningsmessig grunnlag.

Secora AS

Målet med statens eierskap i Secora AS er å bidra til god industriell og kommersiell utvikling i selskapet. Secora AS ble etablert i 2005 for å skille mellom myndighetsoppgavene til Kystverket og rene produksjonsoppgaver som kan omsettes i et marked. Selskapet skal drives på forretningsmessig grunnlag. Regjeringen mener at det ikke foreligger særskilte grunner til at staten bør være en langsiktig eier av virksomheten og er derfor åpen for å vurdere løsninger som innebærer salg av statens aksjer i selskapet.

Veterinærmedisinsk Oppdragscenter AS (VESO)

Målet med statens eierskap i VESO er å fremme tilgangen på kompetanse og tjenester fra de veterinære forskningsmiljøene og det veterinærmedisinske fagfelt på forretningsmessig grunnlag. Det er et fungerende marked hvor selskapet konkurrerer både når det gjelder salg av legemidler og oppdragsvirksomhet. Selskapet skal drives på forretningsmessig grunnlag.

*2.1.3.2 Selskaper med forretningsmessige mål og nasjonal forankring av hovedkontorfunksjoner***Aker Kværner Holding AS**

Målet med statens langsiktige eierskap i Aker Kværner Holding AS er å bidra til at industriell kompetanse innenfor petroleumsrelatert virksomhet utvikles og at slik virksomhet ledes fra Norge. Selskapet skal drives på forretningsmessig grunnlag.

DNB ASA

Målet med statens eierskap i DNB ASA er å opprettholde et stort og kompetent finanskonsern med hovedkontorfunksjoner i Norge. Gjennom dette ønsker staten å bidra til at det norske næringslivet har tilgang til et finanskonsern som kan være en god partner for næringslivet både innenlands og på eksportmarkedet. Selskapet skal drives på forretningsmessig grunnlag.

Kongsberg Gruppen ASA

Målet med statens eierskap i Kongsberg Gruppen ASA er å bidra til videreutviklingen av en viktig kunnskapsindustri med utgangspunkt i miljøet på Kongsberg, og å sikre en norsk forankring av selskapet, blant annet når det gjelder hovedkontorfunksjoner og forsknings- og utviklingsaktiviteter. Selskapet skal drives på forretningsmessig grunnlag.

Nammo AS

Målet med statens eierskap i Nammo AS er å bidra til å opprettholde hovedkontorfunksjoner og kompetansemiljøet på Raufoss og til en god industriell utvikling i konsernet. Det er et mål at Nammo skal bygge videre på sin nordiske plattform og anerkjennelse som en ledende aktør innenfor ammunisjon og rakettmotorer. Selskapet skal drives på forretningsmessig grunnlag.

Norsk Hydro ASA

Målet med statens eierskap i Norsk Hydro er å opprettholde hovedkontorfunksjoner og forsknings- og utviklingsoppgaver i Norge, som et bidrag til innenlands industri- og

kompetanseutvikling, arbeidsplasser og forvaltning av store norske naturressurser. Selskapet skal drives på forretningsmessig grunnlag.

Statoil ASA

Staten har forretningsmessige mål med eierskapet i Statoil ASA, med en tilleggsdimensjon om nasjonal forankring av hovedkontorfunksjoner. Staten ønsker med dette å bidra til at forsknings- og utviklingsoppgaver skal forbli i Norge, som et bidrag til innenlands industri- og kompetanseutvikling og sikring av viktige kompetansearbeidsplasser. Funksjoner og beslutningskompetanse som følger av dette, skal ha basis i Norge. Statoil er den viktigste aktøren på norsk sokkel. Etter sammenslåingen med Hydros petroleumsvirksomhet er denne posisjonen ytterligere styrket. En viktig målsetting med eierskapet i Statoil ASA er å sikre en langsiktig og sikker utnyttelse og avkastning av selskapets olje- og gassressurser. I tillegg krever avsetningsordningen at staten er majoritetseier i Statoil ASA. Staten er opptatt av at Statoil som et ledende energiselskap også kan ha virksomhet innen fornybar energi.

Telenor ASA

Målet med statens eierskap i Telenor ASA er å bidra til nasjonal forankring av eierskapet, at hovedkontorfunksjonene og sentrale forsknings- og utviklingsaktiviteter forblir i Norge og sikre en god industriell utvikling av selskapet. Telenor er en av verdens ledende leverandører av telekommunikasjonstjenester og representerer et sentralt miljø for innovasjon, teknologi og videreutvikling av norsk IKT- kompetanse og arbeidsplasser. Selskapet skal drives på forretningsmessig grunnlag.

Yara International ASA

Målet med statens eierskap i Yara International ASA er å opprettholde hovedkontorfunksjoner og forsknings- og utviklingsoppgaver i Norge, som et bidrag til innenlands industri- og kompetanseutvikling og arbeidsplasser i et konsern som er ledende i sitt marked internasjonalt. Selskapet skal drives på forretningsmessig grunnlag.

2.1.3.3 Selskaper med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål

Eksportfinans ASA

Staten v/NHD kom inn på eiersiden i Eksportfinans ASA, som har forvaltet den statlig støttede eksportfinansieringsordning på vegne av staten, med en 15 pst eierandel i 2001 gjennom en rettet emisjon. Målet med eierskapet var å bidra til opprettholdelsen av et selskap som skulle sikre norske eksportbedrifter en internasjonalt konkurransedyktig finansiering for sin virksomhet. Det har vært forutsatt at selskapet ble drevet på et forretningsmessig grunnlag. I november 2011 kunngjorde regjeringen at det ville bli opprettet



Foto: Statkraft SF

en statlig enhet som skulle overta forvaltningen av den norske statlige eksportfinansieringsordningen og at enheten forutsettes å være operativ innen 1.07.2012. Det innebærer betydelige omstillinger for Eksportfinans. Målet for statens eierskap i selskapet framover vil være å sikre statens aksjonærverdier i selskapet.

Electronic Chart Centre AS (ECC)

Målet med statens eierskap i ECC AS er å bidra til oppfyllelse av Norges forpliktelser i henhold til internasjonale konvensjoner om sikkerhet til sjøs, samt dekke samfunnets behov for økt sjøsikkerhet gjennom å forvalte og tilgjengeliggjøre autoriserte elektroniske sjøkart eiet av sjøkartverkene. Videre skal ECC bygge opp under Norge som en sjøfartsnasjon ved å bidra til økt sikkerhet til sjøs nasjonalt og internasjonalt. Selskapet skal drives på forretningsmessig grunnlag.

Kommunalbanken AS

Målet med statens eierskap i Kommunalbanken er å legge til rette for lave lånekostnader for kommunesektoren, samtidig som selskapet skal gi staten god avkastning på innskutt kapital. Det er et mål at selskapet skal ha god kredittverdighet, noe en avgrensning av selskapets kundemasse til norske kommuner og kommunale foretak bidrar til. Selskapet skal drives på forretningsmessig grunnlag.

NSB AS

Målet med statens eierskap i NSB er å bidra til effektiv, sikker og miljøvennlig transport, ved å øke andelen som reiser kollektivt og få mer gods på bane. Langsiktig statlig eierskap gir stor forutsigbarhet i transporttilbudet. Innenfor de rammer og krav som er fastlagt av myndighetene, bl.a. om virksomhetens økonomiske resultater, skal selskapet ha stor kommersiell frihet. Selskapet skal drives på forretningsmessig grunnlag.

Posten Norge AS

Det primære målet med statens eierskap i Posten knytter seg til selskapets samfunnsoppdrag, som er å sikre et landsdekkende tilbud av leveringspliktige tjenester til rimelig pris og med god kvalitet. Innenfor denne rammen skal selskapet også sikre en god forvaltning av statens verdier og en god industriell utvikling av selskapet. Dette innebærer således at det både ligger sektorpolitiske og forretningsmessige mål til grunn for statens eierskap i Posten.

Statkraft SF

Målet med statens eierskap i Statkraft er å bidra til en lønnsom forvaltning av norske naturressurser og at avkastningen fra norske kraftressurser best mulig kommer fellesskapet til gode og at selskapets ressursdisponering bidrar til en samfunnsmessig god og sikker energitnyttelse. Videre skal statlig eierskap bidra til at hovedkontorfunksjoner blir i Norge og til utvikling av norsk kompetanse innenfor fornybar energi. Eierskapet skal også bidra til at Statkraft kan opprettholde en posisjon som en av Europas ledende produsenter av fornybar energi og utnytte sin kompetanse herfra til også å gjennomføre lønnsomme kraftprosjekter andre steder i verden. Det er et mål at Statkraft innenfor rammene gitt av EØS-regelverket skal arbeide for å møte industriens behov for stabil og langsiktig kraftforsyning. Selskapet skal drives på forretningsmessig grunnlag.

I oppfølgingen av regjeringens målsetting med eierskapet vil følgende rammer bli hensyntatt:

Statkrafts virksomhet skal drives på kommersielt grunnlag og styres på bakgrunn av avkastningskrav, utbytteforventninger og eventuelt spesifikke eierkrav.

Statkrafts hovedoppgave er å være en effektiv produsent av kraft i Norge. Statkraft skal være ledende i Europa innenfor miljøvennlig energi og selskapet kan fortsatt delta i industriell utvikling i Norge og Europa. Dette vil bidra til å styrke Norges posisjon som energinasjon.

Det forventes at selskapet ligger i front med hensyn til økt utbygging og oppgradering av miljøvennlig kraftproduksjon i Norge og være blant de første som tar i bruk nye miljøvennlige, herunder nye fornybare energikilder, når det er bedriftsøkonomisk lønnsomt.

Regjeringen forventer at Statkrafts styre innenfor en forretningsmessig ramme har høye ambisjoner for selskapets forsknings- og utviklingsaktiviteter. Norsk industri har behov for tilgang på kraft til vilkår som tilrettelegger for videreføring av eksisterende virksomhet og nye satsinger. Statkraft skal innenfor EØS-regelverket arbeide for å møte industriens behov for stabil og langsiktig kraftforsyning. Nærings- og handelsdepartementet forutsetter at Statkraft, innenfor disse rammer, utviser en høy grad av fleksibilitet ved utforming av denne type avtaler.

Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS

Formålet med statens eierskap i Store Norske Spitsbergen Kulkompani er å bidra til at samfunnet i Longyearbyen opprettholdes og videreutvikles på en måte som understøtter de overordnede målene i norsk Svalbard-politikk. Selskapet skal drives etter bedriftsøkonomiske prinsipper og med sikte på en markedsmessig avkastning på investert kapital. Ut fra nasjonale hensyn mener regjeringen at det er viktig at staten fortsatt er den dominerende aksjonæren i Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS. Arbeidsplassene knyttet til kullgruve drift har i mange år bidratt vesentlig til stabil, helårlig norsk aktivitet og bosetting på Svalbard. Regjeringen har et langsiktig perspektiv på statens eierskap og vil ikke redusere statens eierskap.

2.1.3.4 Selskaper med sektorpolitiske mål

Avinor AS

Målet med statens eierskap i Avinor AS knytter seg til selskapets samfunnsoppdrag som er å sikre et landsomfattende nett av lufthavner og en samlet flysikringstjeneste. Sammen med andre statlige virkemidler bidrar det statlige eierskapet i Avinor til at hele landet får et tjenlig flyrutetilbud. Formålet med det statlige eierskapet til Avinor er å oppnå sektorpolitiske mål. Innenfor denne rammen skal selskapet likevel sikre en god forvaltning av statens verdier.

Bjørnøen AS

Målet med statens eierskap i Bjørnøen AS er å ivareta norsk suverenitet gjennom eieomsbesittelse på Bjørnøya. Bjørnøya har en strategisk viktig geografisk posisjon, midt mellom Norges fastland og Svalbard. Et mindre landareal på øya vil kunne ivareta behov i forbindelse med forsyning, transport og som nødhavn i forbindelse med eventuell utvinning av olje i Barentshavet og andre aktiviteter i nordområdene. Selskapet skal ha effektiv drift.



Foto: Gaute Bruvik, Avinor

Norges Sjømatråd AS – tidligere Eksportutvalget for Fisk AS

Målet med statens eierskap i Norges Sjømatråd er å bidra til økt verdiskaping i fiskeri- og havbruksnæringen gjennom økt etterspørsel og kunnskap om norsk sjømat i inn og utland. Norges Sjømatråd er et sentralt virkemiddel for sektoren. Videre er selskapet en viktig rådgiver for departementet i spørsmål som gjelder eksport og omsetning og produksjon i sammenheng med eksport. Selskapet skal ha effektiv drift.

Enova AS

Målet med statens eierskap i Enova SF er å sikre eierskap til et virkemiddel for å oppnå energipolitiske mål. Staten skal gjennom utøvelsen av overordnet styring og kontroll av Enova SF legge til rette for at selskapet oppfyller sitt formål. Selskapet skal ha en effektiv drift.

Gassco AS

Målet med statens eierskap i Gassco AS er å ivareta operatøransvaret for transport av gass fra den norske kontinentalsokkelen. Transport- og behandlingsanleggene skal betjene alle produsenter av gass og bidra til en samlet effektiv utnyttelse av ressursene på kontinentalsokkelen. Den ansvarlige for driften av transportsystemene for gass skal opptre nøytralt i forhold til alle brukerne av transportsystemet. Gasscos rolle er å ivareta disse hensynene, særlig på bakgrunn av at eierne av transportsystemet også er produsenter av gass og dermed brukere av systemet. Selskapet skal ha effektiv drift.

Gassnova SF

Målet med statens eierskap i Gassnova SF er å ivareta statens interesser knyttet til CO₂-håndtering. Staten skal gjennom å utøve overordnet styring og kontroll av Gassnova SF bidra til at selskapet på en effektiv måte oppfyller sitt formål. Selskapet skal ha effektiv drift.

Innovasjon Norge

Målet med statens eierskap i Innovasjon Norge er å bidra til et offentlig koordinert tilbud av bedriftsrettede tiltak og ordninger for økt innovasjon og nyskaping i næringslivet over hele landet. Sammen med fylkeskommunene ønsker Nærings- og handelsdepartementet å videreutvikle Innovasjon Norge som en sentral aktør i utforming og gjennomføring av den nasjonale og regionale nærings- og innovasjonspolitikken. Selskapet skal ha effektiv drift.

Kings Bay AS

Målet med statens eierskap i Kings Bay AS er å sørge for at Ny-Ålesund kan utvikles som et senter for internasjonal arktisk naturvitenskapelig forskning på Svalbard. Ny-Ålesund skal være en grønn forskningsstasjon noe som forutsetter at Kings Bay sørger for nødvendige tiltak for å redusere miljøpåvirkningen av virksomheten i Ny-Ålesund-området til et minimum. Videre vekst innen forskning må skje innenfor forsvarlige miljømessige rammer. Regjeringen har et langsiktig perspektiv på eierskapet og ønsker ikke å redusere dette. Selskapet skal ha effektiv drift.

Nofima AS

Målet med statens eierskap i Nofima AS er å bidra til nasjonal kontroll med viktige forsknings- og innovasjonsmiljøer knyttet til landbasert matproduksjon og norsk sjømatproduksjon. Dette er viktig for å opprettholde og styrke viktige næringsklynger og verdikjeder som igjen kan bidra til økt verdiskaping og arbeidsplasser av betydning for mange lokalsamfunn. Selskapet skal ha effektiv drift.

Norfund

Målet med statens eierskap i Norfund er å bidra som et viktig redskap i norsk utviklings- og bistandspolitikk til å finansiere levedyktig, lønnsom virksomhet som ellers ikke ville blitt igangsatt som følge av høy økonomisk risiko. Fondet har ansvar for å medvirke med egenkapital og annen risikokapital, samt yte lån og stille garantier til utvikling av bærekraftig næringsvirksomhet i utviklingsland. Virksomheten skal utøves i samsvar med grunnleggende prinsipper for norsk utviklingspolitikk. Selskapet skal ha effektiv drift.

Norsk Eiendomsinformasjon AS

Målet med statens eierskap i Norsk Eiendomsinformasjon AS er å sikre drift, vedlikehold og systemutvikling av grunnboken. Dette gjelder imidlertid for en overgangsperiode, og det er et mål at overgangsperioden blir så kort som mulig. Statens mål vil deretter være å bidra til utviklingen av et lønnsomt IKT-selskap, som ikke lenger skal ha noen enerett på distribusjon av eiendomsinformasjon. Selskapet skal da være i full konkurranse med andre distributører og med samme rammevilkår som disse. Selskapet skal drives på forretningsmessig grunnlag. Selskapet skal ha en effektiv drift, men i overgangsperioden vil selskapet ikke ha samme rammevilkår som andre distributører. Selskapet må derfor ikke opptre på en måte som hindrer eller innskrenker tinglysingsmyndighetens mulighet for å formidle opplysninger fra grunnboken til andre, eller vrir konkurransen mellom markedsaktørene på annen måte. Når overgangsordningen blir avviklet, vil selskapet bli overført fra kategori 4 til kategori 1 «Selskap med forretningsmessige mål».

Norsk Helsenett SF

Målet med statens eierskap i Norsk Helsenett SF er å sikre tilgang til nødvendig helseinformasjon på en sikker IKT-plattform for forvaltning og kommunikasjon av informasjon og bruk av telemedisinske løsninger i sektoren. Selskapet skal ha effektiv drift.

Norsk rikskringkasting AS (NRK)

Målet med statens eierskap i NRK AS er å sørge for god allmennkringkasting i Norge. Allmennkringkasting er et sentralt virkemiddel i norsk kultur- og mediepolitikk. Statens engasjement i NRK er basert på at NRK skal ha en viktig samfunnsrolle. Dette gjelder både det offentlige eierskapet, lisensfinansieringen og programkravene. NRK har et særlig ansvar for å fremme demokratiske, sosiale og kulturelle verdier i samfunnet. Selskapet skal ha effektiv drift.

Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste AS (NSD)

Målet med statens eierskap i NSD er å sikre dataforvaltning og tjenesteyting overfor forskningssektoren. Selskapet samarbeider med nasjonale og internasjonale aktører for å drive utviklingsarbeid i tråd med sitt formål. NSD skal være en nøytral aktør overfor sine



Foto: Statkog SF

samarbeidspartnere. Det statlige eierskapet bidrar til å sikre at utdannings- og forskningssektorens behov knyttet til dataforvaltning og tjenesteyting ivaretas på en tilfredsstillende måte. Selskapet skal ha effektiv drift.

Norsk Tipping AS

Målet med statens eierskap til Norsk Tipping AS er å kanalisere nordmenns spillelyst inn mot et moderat og ansvarlig tilbud som ikke skaper samfunnsmessige problemer. Innenfor de rammer som er fastlagt av myndighetene skal selskapet tilby ansvarlig spillglede, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespillene, og generere overskudd til samfunnsnyttige formål. Regjeringen ønsker at Norsk Tipping skal være en aktør som bidrar til å utvikle spillmarkedet i en sosialpolitisk forsvarlig retning. Selskapet skal ha effektiv drift.

Petoro AS

Målet med statens eierskap i Petoro er å sikre en best mulig ivaretagelse av statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten på norsk sokkel. Det er viktig å ha en god og aktiv oppfølging av Petoro med sikte på at selskapet når de målene staten har for selskapet samt sikre at selskapet driver sin aktivitet innenfor de til enhver tid gjeldende rammer.

Simula Research Laboratory AS

Målet med statens eierskap i Simula Research Laboratory AS er å bidra til grunnleggende langsiktig forskning på utvalgte områder innen programvare- og kommunikasjonsteknologi. Statlig eierskap i Simula bidrar til å sikre et høyt internasjonalt nivå på forskningen i Norge, samtidig som det utdannes høyt kvalifiserte forskere. Statlig finansiering bidrar til oppfyllelse av selskapets mål. Selskapet skal ha effektiv drift.

SIVA SF

Målet med statens eierskap i SIVA er å bidra til innovasjon og næringsutvikling i alle deler av landet. SIVA har et særlig ansvar for å bidra til å fremme veksten i distriktene. Staten skal gjennom å utøve overordnet styring og kontroll i SIVA sørge for at selskapet på en effektiv måte er en pådriver for innovasjon, verdiskaping og nye arbeidsplasser. Selskapet skal ha effektiv drift.

Statnett SF

Målet med statens eierskap i Statnett SF er å bidra til en samfunnsøkonomisk rasjonell drift og utvikling av det sentrale overføringsnettet for kraft. Statnett har ansvar for kritisk infrastruktur og et systemansvar som er samfunnsviktige oppgaver og som er viktig for samfunnssikkerheten. Statnett skal der det er mulig følge forretningsmessige prinsipper. Statens eierskap i Statnett bidrar til at foretaket oppfattes som en nøytral aktør i markedet. Selskapet skal ha effektiv drift.

Statskog SF

Formålet med statens eierskap i Statskog SF er å sikre effektiv ressursforvaltning til beste for samfunnet, tilrettelegge for allmennhetens behov for jakt-, fiske- og friluftstilbud mv. En stor del av Statskogs arealer er statsallmenninger der de bruksberettigede i vedkommende allmenning har omfattende rettigheter regulert gjennom fjelloven, statsallmenningsloven og bygdeallmenningsloven. Gjennom statlig eierskap har staten mulighet til å nå ulike politiske mål knyttet til forvaltningen av skog- og utmarksarealer. Virksomheten skal drives på bedriftsøkonomisk grunnlag.

Uninett AS

Målet med statens eierskap i UNINETT AS er å sikre drift og videreutvikling av et nasjonalt elektronisk tjenestenett for informasjonsutveksling mellom enkeltgrupper og grupper av brukere innen forskning og utdanning i Norge. Andre institusjoner og brukere kan også tilbys UNINETT AS sine tjenester dersom alternative tjenesteleverandører ikke finnes og dette er til nytte for selskapets primære målgruppe. Statens eierskap i UNINETT AS sikrer ivaretagelse av overordnede hensyn knyttet til samordning og videreutvikling av den totale nasjonale infrastrukturen for avansert forskning og høyere utdanning. Selskapet skal ha effektiv drift.

Universitetscenteret på Svalbard AS (UNIS)

Målet med statens eierskap i UNIS er å medvirke til at senteret kan gi studietilbud på universitetsnivå og drive forskning med utgangspunkt i Svalbards plassering i et høyarktisk område. Forskningspolitisk anses Svalbard som en viktig arena for internasjonalisering av norsk forskning og for samarbeid med utenlandske forskere, jf. også St.meld. nr. 22 (2008 – 2009) Svalbard. Selskapet skal ha effektiv drift.

AS Vinmonopolet

Målet med statens eierskap i AS Vinmonopolet er å forvalte ett av de viktigste virkemidlene i norsk alkoholpolitikk. Gjennom å begrense tilgjengeligheten av alkoholholdige drikkevarer, kontroll med omsetningen og fravær av privatøkonomiske interesser bidrar Vinmonopolet til å begrense alkoholkonsumet, og derigjennom forebygge sosiale og helsemessige problemer som følge av alkoholbruk. Selskapet skal ha en mest mulig kostnadseffektiv drift.

Regionale helseforetak

Målet med statens eierskap av de regionale helseforetakene er å ha et instrument for å oppnå nasjonale helsepolitiske mål. Eierskapet er et sektorpolitisk virkemiddel, og foretakene skal drives kostnadseffektivt. En sentral målsetting med det statlige eierskapet er helhetlig styring av spesialisthelsetjenesten, og bedre ressursutnyttelse for å ivareta og videreutvikle gode helsetjenester til befolkningen. Helseforetakene skal ha effektiv drift.

2.2 Hva staten bør eie

Regjeringen mener at det totale omfanget av statens eierskap skal være på om lag samme nivå som i dag. Innenfor denne rammen er det ikke nødvendigvis hensiktsmessig at staten skal ha uendrede eierandeler i hvert enkelt selskap i all fremtid. Det må med jevne mellomrom gjøres vurderinger av om begrunnelsen for statlig eierskap fortsatt er til stede. Samtidig må det vurderes om økt statlig eierskap eller tilførsel av statlig kapital kan være hensiktsmessig i noen tilfeller.

2.2.1 Kort om omfanget av statens eierskap

Det direkte statlige eierskapet i norske virksomheter er omfattende. Statens direkte eierskap varierer fra eierposter i landets største børsnoterte selskaper til små heleide selskaper med rene sektorpolitiske formål. Statens eierandel på Oslo Børs utgjorde omtrent 37,5 prosent ved utgangen av 2011.

Oversikten nedenfor omfatter selskapene hvor staten som eier i hovedsak har forretningsmessige mål og de mest sentrale selskapene med sektorpolitiske mål.

Tabell over statlig eierandel og departementstilhørighet

Navn på selskap	Eierandel	Kategori	Departement
Norges sjømatråd AS	100	4	FKD
Nofima AS	56,8	4	FKD
AS Vinmonopolet	100	4	HOD
Helse Midt-Norge RHF	100	RHF	HOD
Helse Nord RHF	100	RHF	HOD
Helse Sør-Øst RHF	100	RHF	HOD
Helse Vest RHF	100	RHF	HOD
Norsk Helsennett SF	100	4	HOD
Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste AS	100	4	KD
Simula Research Laboratory AS	80	4	KD
UNINETT AS	100	4	KD
Universitetssenteret på Svalbard AS	100	4	KD
Norsk rikskringkasting AS	100	4	KUD
Norsk Tipping AS	100	4	KUD
Kommunalbanken AS	100	4	KRD
Statskog SF	100	4	LMD
Veterinærmedisinsk Oppdragssenter AS	34	1	LMD
Aker Kværner Holding AS	30	2	NHD

2

Argentum Fondsinvesteringer AS	100	1	NHD
Bjørnøen AS	100	4	NHD
Cermaq ASA	43,5	1	NHD
DNB ASA	34	2	NHD
Eksportfinans ASA	15	3	NHD
Electronic Chart Centre AS	100	3	NHD
Entra Eiendom AS	100	1	NHD
Flytoget AS	100	1	NHD
Innovasjon Norge	100	4	NHD
Kings Bay AS	100	4	NHD
Kongsberg Gruppen ASA	50	2	NHD
Mesta Konsern AS	100	1	NHD
Nammo AS	50	2	NHD
Norsk Eiendomsinformasjon AS	100	4	NHD
Norsk Hydro ASA	34,3	2	NHD
SAS AB	14,3	1	NHD
Secora AS	100	1	NHD
SIVA SF	100	4	NHD
Statkraft SF	100	3	NHD
Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS	99,9	3	NHD
Telenor ASA	54	2	NHD
Yara International ASA	36,2	2	NHD
Enova SF	100	4	OED
Gassco AS	100	4	OED
Gassnova SF	100	4	OED
Petoro AS	100	4	OED
Statnett SF	100	4	OED
Statoil ASA	67	2	OED
Avinor AS	100	4	SD
Baneservice AS	100	1	SD
NSB AS	100	3	SD
Posten Norge AS	100	3	SD
Norfund	100	4	UD

2.2.2 Behov for fleksibilitet i eksisterende portefølje

Regjeringen mener at det samlede omfanget av statens eierskap i fremtiden skal ligge på om lag samme nivå som i dag. Allikevel mener regjeringen det er et økende behov for staten som eier å kunne utøve fleksibilitet i eierskapet, ikke for å redusere det samlede statlige eierskapet, men for å kunne møte endringer og situasjoner som krever handling. Det vil kun være aktuelt med økt fleksibilitet i selskaper med forretningsmessige mål. Regjeringen vil ikke gå inn for endringer i sitt eierskap i selskaper med sektorpolitiske mål. Disse selskapene skal fortsatt være heleide. Regjeringen vil videre opprettholde eierandelene i viktige selskaper som bl.a. Telenor ASA, Norsk Hydro ASA, DNB ASA og Statoil ASA, samt videreføre at Statkraft SF, Statnett SF og Statskog SF skal være heleid av staten.

2.2.3 Fullmakter gitt av Stortinget

2.2.3.1 *Emisjoner*

Stortinget har gitt regjeringen fullmakt til å delta i eventuelle begrensede egenkapitalutvidelser dersom dette blir foreslått i Yara International ASA og Kongsberg Gruppen ASA, jf. prop 83 S (2010–2011) og Innst. 374 S (2010–2011).

2.2.3.2 *Endringer i statens eierandeler*

Stortinget har gitt regjeringen fullmakt til å endre eierandeler i tre utvalgte selskaper. Fullmakten omfatter salg av aksjer i SAS AB og Secora AS, og et eventuelt nedsalg/børsnotering av Entra Eiendom AS, jf. prop 83 S (2010–2011) og Innst. 374 S (2010–2011). Dette er alle tre selskaper der staten kun har forretningsmessige mål med sitt eierskap.

For SAS AB vil staten være åpen for å selge aksjene i selskapet til en industriell aktør som har et langsiktig perspektiv på sine investeringer og som kan videreutvikle selskapet på en god måte. Nødvendige samferdselspolitiske interesser skal også sikres i en slik prosess.

Secora AS opererer i et marked som er fullt ut konkurranseutsatt. Det kan være behov for sterkere industrielle eiere for bedre å utnytte selskapets vekstmuligheter og realisere det potensial som er i selskapet i dag. Fullmakten innebærer å finne en god og bærekraftig løsning for Secora AS gjennom fusjon eller salg av statens aksjer.

Entra Eiendom AS opererer i en bransje med full konkurranse. Statlige virksomheter er en viktig kundegruppe for selskapet som også vil bli godt betjent uten fullt statlig eierskap. En videre vekst i det private eiendomsmarkedet vil ha nytte av å få inn private eiere som er krevende og utviklende når det gjelder selskapets strategi og forretningsmessige

løsninger. En god løsning kan være statlig nedsalg som ledd i en strukturell transaksjon og/eller en børsnotering. Først vil eiendomsporteføljen gjennomgå med tanke på om enkeltbygg skal overtas av Statsbygg på kommersielle vilkår.

Stortinget har også gitt sitt samtykke til at Nærings- og handelsdepartementet kan kjøpe aksjer i Norsk Hydro ASA, slik at statens eierandel der over tid økes til 39,9 pst, jf. Prop. 131 S (2009–2010) Norsk Hydro ASA – statlig deltakelse i kapitalforhøyelse og Innst. 370 S (2009–2010).

I forbindelse med børsnotering av Cermaq ASA ble det gitt en fullmakt fra stortinget i Innst. S. nr. 27 (2000-2001) til at en reduksjon i statens eierandel kunne skje som en kombinasjon mellom utvanning og direkte nedsalg. Denne fullmakten ble senere noe avgrenset i St.prp. nr. 1 (2007-2008), da fullmakten gitt til å redusere statens eierandeler gjennom salg av aksjer ble trukket tilbake. Staten er åpen for å la seg vanne ut nedad til 34 prosent som en del av en industriell løsning.

2.2.4 Etablering av nytt statlig eierskap

Det direkte statlige eierskapet må være dynamisk og bidra til en god utvikling i verdiskapingen i norsk næringsliv. Det er viktig at eierskapet ikke er låst med begrunnelse i historiske forhold, men at det er rettet mot selskaper og aktiviteter som har betydning for morgendagens verdiskaping.

Tradisjonelt har statlig eierskap blitt etablert gjennom omdanning av en statlig virksomhet til selskap, gjennom etablering av et nytt selskap, eller gjennom kjøp av hele eller deler av en eksisterende privat virksomhet. I de fleste tilfeller har statlige eierskap blitt etablert tidlig i selskapets historie, eller som følge av en grunnleggende industriell endring eller krise. Regjeringen ser det som naturlig at etablering av nytt statlig eierskap i fremtiden normalt skjer på kommersielt grunnlag, gjerne sammen med private investorer. Dersom det vurderes annet type eierskap må utgangspunktet være at slik eierskap skjer ut fra hensyn til samfunnsøkonomisk lønnsomhet eller nærmere spesifiserte mål, for eksempel sektorpolitiske mål. Eventuelle endringer av statlig eierskap kan håndteres innenfor dagens rammer og innenfor departementsstrukturen.

2.2.4.1 Nye såkornfond

Regjeringen varslet i Prop S 111 (2011-2012) at det planlegges å opprette inntil seks nye landsdekkende såkornfond som skal investere i nye innovative og internasjonalt konkurransedyktige bedrifter. Fondene skal kunne investere i såkorn- og oppstartsfasene, med mulighet for at de investerte midlene også kan brukes til internasjonaliserings- og omstillingsprosesser i disse bedriftene. Fondene investerer særlig i kunnskapsintensive og teknologisk tunge bedrifter.

Det foreslås at fondene skal ha en gjennomsnittlig størrelse på om lag 500 mill. kroner og skal finansieres i form av egenkapital med 50/50-fordeling mellom private investorer og staten. Fondenes opprettelse er betinget av tilstrekkelig privat deltakelse. Totalt vil ordningen kunne tilføre såkornsegmentet 3 mrd. kroner, hvorav 1,5 mrd. kroner fra staten og 1,5 mrd. kroner fra private investorer. Den nye fondsordningen må avklares med EFTAs overvåkningsorgan ESA.

2.2.4.2 Investinor AS

Stortinget vedtok, gjennom behandling av statsbudsjettet for 2012, å tilføre Investinor AS ytterligere 1,5 mrd. kroner i investeringskapital. Nærings- og handelsdepartementet signaliserte i forbindelse med kapitaltilførselen at en eventuell utvidelse av selskapets satsingsområder skulle vurderes.

I Meld. St. 22 (2011–2012) *Verktøy for vekst – om Innovasjon Norge og SIVA SF* foreslår regjeringen å endre dagens føring om spesifikke satsingsområder til at Investinor skal prioritere lønnsomme investeringer: i sektorer med næringsmiljøer med internasjonale komparative fortrinn, som ivaretar utnyttelse av viktige naturressurser, som ivaretar utnyttelse av ny teknologi og kompetanse eller som bidrar til mindre miljøbelastning og menneskeskapt klimaendringer. Investeringsfasene beholdes som i dag, med mindre justeringer for å skape klarhet om førstegangsinvesteringer i ekspansjonsfasen og avgrensning mot såkornfond. Regjeringen går også inn for å overføre eierskapet til Investinor fra Innovasjon Norge til Nærings- og handelsdepartementet.

2.2.4.3 Invest in Norway

Regjeringen foreslår i Meld. St. 22 (2011–2012) *Verktøy for vekst – om Innovasjon Norge og SIVA SF* å etablere en profesjonell og robust funksjon i det offentlige virkemiddelapparatet – Invest in Norway – for å ta i mot utenlandske henvendelser om etablering av investeringer i Norge. Sekretariatsfunksjonen for den nye funksjonen legges til Innovasjon Norge.

2.3 Eierskapsutøvelsen

Staten forvalter store verdier i norske selskaper på vegne av samfunnet. Regjeringen mener de store kravene som stilles til staten som eier innebærer at staten må utøve eierskapet profesjonelt. Dette er avgjørende for å sikre verdiene og slik skape tillit til staten som en stor eier både hos investorer og aktører i næringslivet, og hos innbyggerne gjennom en god avkastning på de midlene som fellesskapet har investert i selskapene.

Regjeringen vil forvalte statens eierskap i tråd med statens etablerte prinsipper for godt eierskap. Disse prinsippene retter seg mot alle statlige selskaper enten de er heleide eller deleide. Rolledelingen mellom styret og eier i henhold til aksjelovene skal ligge til grunn i statens eierskapspolitikk. Statens eierstyringsprinsipper er utformet i tråd med allment aksepterte eierstyringsprinsipper og omhandler vesentlige forhold som likebehandling av aksjonærer, åpenhet, uavhengighet, styresammensetting, styrets rolle, samfunnsansvar mv. Statens prinsipper for god eierstyring suppleres av Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse, som retter seg mot børsnoterte selskaper, og av OECDs retningslinjer for eierstyring av statlig eide bedrifter. Det kan likevel være noen forskjeller i hvordan staten utøver sitt eierskap i heleide og deleide selskaper, særlig i selskaper som har særskilte samfunnsoppgaver som del i sektorpolitikken og/eller er finansiert over statsbudsjettet. Det kan i slike tilfeller være behov for klarere å avgrense virksomheten for selskapet, og å sette noe snevrere rammer for hva styrene kan vedta uten å forelegge dette for eieren.

Regjeringen vil fortsatt ha en aktiv eierskapspolitikk der det formuleres forventninger til styrene om høye ambisjoner for selskapenes utvikling. Den økende globaliseringen og hurtige innovasjons- og teknologiutviklingen gjør at selskaper løpende må vurdere omstillinger av virksomheten. Sammen med klarere forventninger til samfunnsansvar stiller det selskapenes styre og ledelse overfor store utfordringer. Men det stiller også krav til eierne. De må ha en oppfatning av hvilke omstillingsutfordringer selskapene står overfor, og kunne ta stilling til viktige strategiske tiltak som strategiske investeringer, oppkjøp eller fusjoner. I denne sammenheng må styrenes sammensetting og kompetanse vurderes, og eierne må foreta endringer når det er nødvendig. Samtidig er det i mange selskaper en fragmentering av det private eierskapet, noe som leder til mindre markert eieraktivitet særlig rettet mot strategiske spørsmål. I slike selskaper vil styret og administrasjonen lett lene seg mot det alminnelige markedet som ofte kan representere et mer kortsiktig perspektiv på selskapene enn det staten har. I en slik situasjon stilles det større krav til staten som eier. Departementene må ha kompetanse til å opprettholde en reell strategisk dialog med selskapene, innenfor de rammer som rolledelingen mellom eier, styre og daglig ledelse tilsier.



Foto: Cemmaq

2.3.1 Nye forventninger til de statlig eide selskaper

2.3.1.1 Årsregnskap og årsberetning også på norsk

Det er en hovedregel at norske selskaper skal utgi sin årsrapport på norsk. Imidlertid gis det dispensasjon av skattemyndighetene til å kunne utgi årsrapporten kun på engelsk. Regjeringen forventer allikevel at alle statlig eide selskaper også utgir sin årsberetning og årsregnskap på norsk. Den offisielle årsrapporten kan, der det vurderes som hensiktsmessig, være på engelsk, men det er viktig at relevant informasjon om selskapet og resultater også publiseres på norsk. Begrunnelsen for dette er at det er viktig med mest mulig åpenhet rundt selskapene og deres virksomhet, og at dette kan forstås av flertallet i Norge og de mange norske småaksjonærene.

2.3.1.2 Vurdere lærlingplasser til funksjonshemmede

Regjeringen har lagt frem en sysselsettingsstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne. Strategien er et viktig bidrag for å bedre tilgangen på arbeidskraft og gi en bedre utnyttelse av denne ressursen. Statlig eide selskaper kan ha en ledende rolle i å ta i bruk

den ressursen personer med nedsatt funksjonsevne er. Regjeringen ber derfor om at styrene i de store statlige selskapene å ta med i sine vurderinger å innføre et traineeprogram rettet mot funksjonshemmede.

2.3.2 Forventninger til de statlig eide selskapene

2.3.2.1 Avkastning

Verdien av statens direkte eierskap i norsk næringsliv er betydelig. Staten har investert i aksjeselskaper og statsforetak i form av aksjeinnskudd, innskuddskapital og tilbakeholdt overskudd i virksomheten. Regjeringen har et langsiktig perspektiv på disse investeringene og ønsker å bidra til industriell vekst, sysselsetting og positiv verdiutvikling. Et viktig mål er at selskapene oppnår langsiktig avkastning på investert kapital. For børsnoterte selskaper vil dette ofte måles gjennom avkastningen på markedsverdien av egenkapitalen. For selskaper der staten har forretningsmessige mål med eierskapet er slik avkastning det sentrale hensynet i eierskapsforvaltningen. Eierne kan fremme verdiskaping i selskapene blant annet ved å stille klare avkastningskrav overfor styret.

Det følger av statens økonomireglement at det skal utformes avkastningsmål til selskaper med statlig eierandel. Med avkastningsmål menes den avkastning som en investor kan forvente å få på sine aksjer i et selskap over tid, i lys av den risiko investoren utsetter seg for. Avkastningsmål kan også kalles referanseavkastning, uttrykker hva en investor kan forvente av en investering i en annen aksje eller portefølje med tilsvarende systematisk risiko. Staten har spesifikke avkastningsmål for det enkelte selskap, det vil si forventninger til langsiktig avkastning på sine eierposter i form av utbytte og verdistigning. Slike avkastningsmål reflekterer også et ønske fra regjeringens side om at selskapene skal ha en hensiktsmessig kapitalstruktur, da denne kan påvirke avkastningen.

For enkelte selskaper der det foreligger andre spesifikt definerte mål, kan det være aktuelt å se avkastningen også i lys av disse målene. EØS-avtalen setter imidlertid rammer for fastsettelsen av avkastningskrav, slik at denne ikke skal gi grunnlag for konkurransevridning. Staten må forvente normal markedsmessig avkastning på kapital som er innskutt i et foretak som opererer i konkurranse med andre. For selskaper med sektorpolitiske mål og som ikke opererer i et marked eller forvalter et monopol, vil en referanseavkastning ha mindre betydning. Her kan avkastningsforventninger erstattes av andre mål som eksempelvis effektivitetsmål.

Regjeringens forventninger til selskapenes ivaretagelse av samfunnsansvar påvirker imidlertid ikke avkastningsmålene. Selskapenes arbeid med slike forhold forventes å utføres på en strategisk måte slik at det skaper grunnlag for en like god eller bedre avkastning på lang sikt og innenfor den horisonten avkastningsmålene gjelder for.

Hva som utgjør markedsmessig avkastning på investert kapital, fastsettes ut fra selskaps-spesifikke forhold og er summen av risikofri rente og et risikotillegg for det enkelte selskap. Statens avkastningsmål bør være på linje med andre investorers.

En mye brukt modell for å beregne avkastningsmål for selskaper med forretningsmessige mål er kapitalverdimodellen. Avkastningsmålet er spesielt relevant for å vurdere selskapenes prestasjoner over flere år (typisk 3 – 5 år) og kan være mindre relevant på kort sikt (ett år). Det bør derfor suppleres med andre tall som viser selskapets utvikling, resultater og nøkkeltall sammenlignet med andre. Regjeringen har forventninger om at selskapene skal ligge i et øvre sjikt i slike sammenhenger.

Kapitalverdimodellen gir et mål for den avkastningen som bør forventes på en selskaps-plassering i forhold til den risikoen denne tilfører investors portefølje.

Avkastning blir i stor grad avgjort av utvikling i markedsverdier. For unoterte selskaper foreligger ikke informasjon om dette i markedet og en må foreta særskilte analyser basert på tilgjengelig informasjon. Det kan være vanskelig å finne hensiktsmessige børsnoterte selskaper og bransjer å sammenligne med, men det kan foretas verdivurderinger av selskapene. Ved verdivurderinger benyttes som regel eksterne finansielle rådgivere. Verdien av de unoterte selskapene kan være betydelige, og slike verdivurderinger er et viktig verktøy for at staten som eier skal kunne vurdere den økonomiske utviklingen i sin portefølje.

Vurderingen av avkastning gjøres ut fra en gjennomsnittsbetraktning over flere år. Avkastningsmålene som staten setter gjelder i utgangspunktet som et gjennomsnitt for en periode på tre til fem år, og revideres normalt hvert tredje til femte år. Det kan også være aktuelt med hyppigere justeringer, for eksempel dersom selskapenes risikoprofil endres betydelig. I oppfølgingen av avkastningsmålene sees det også hen til generell markeds-utvikling. For børsnoterte selskaper sees det dessuten hen til bransjeindekser.

Det fastsettes ikke avkastningsmål for selskaper som ikke er basert på forretningsmessig drift, eller som er avhengig av statstilskudd til videreføring av driften. Disse selskapene følger i stedet statens bevilgningsregelverk med hensyn til bevilgninger og rapportering. Regjeringen forventer likevel at driften i slike selskaper skal være effektiv.

2.3.2.2 Utbytte

Som eier gir staten uttrykk for synspunkter og forventninger til selskapets utbyttepolitikk. Regjeringen vil generelt støtte en utbyttepolitikk som fremmer langsiktig verdiskaping i selskaper som har forretningsmessige mål. Statens utbytteforventninger skal reflektere hva staten som eier mener er en riktig balanse mellom utbytte og tilbakeholdt overskudd

for å nå målet om høyest mulig verdiskaping over tid. De forventninger om utbytte som staten uttrykker overfor det enkelte selskap, skal være forutsigbare og normalt ligge fast over en periode på flere år. Over tid kan imidlertid selskapets situasjon endre seg og gjøre det naturlig å endre utbyttepolitikken.

Et sentralt hensyn ved fastsetting av utbytte er at selskapet bør ha en egenkapital som er tilpasset virksomhetens mål, strategi og risikoprofil. Selskaper hvor staten er aksjonær skal kunne drive sin virksomhet etter samme rammevilkår som selskaper de konkurrerer med. Dette innebærer blant annet at utbytteforventningene bør utformes slik at de ikke bidrar til at selskaper hvor staten er aksjonær får konkurransemessige fordeler eller ulemper sammenlignet med privateide selskaper.

Enkelte statseide selskaper er, ved siden av ordinær forretningsdrift, pålagt sektorpolitiske oppgaver som kan være ulønnsomme for selskapet. I slike tilfeller skal selskapene normalt kompenseres særskilt for dokumenterte ekstrakostnader, og ikke indirekte gjennom redusert utbytte fra selskapet. Enkelte sektorpolitiske selskaper har vedtektsfestet at de ikke skal betale utbytte. Andre selskaper som er avhengig av tilskudd/årlige bevilgninger betaler normalt ikke utbytte.

De ansvarlige eierdepartementene utarbeider langsiktige utbytteforventninger overfor selskaper med forretningsmessige mål. Eierdepartementet kommuniserer forventningene til styret. Forventningene gjelder som et gjennomsnitt over en periode på tre til fem år, eventuelt for en lengre periode der det anses relevant. Statens langsiktige utbytteforventning til det enkelte selskap formuleres normalt som en prosentsats av regnskapsmessig årsresultat etter minoritetsinteresser. For noen selskaper korrigerer man årsresultatet for enkelte poster for å beregne utbyttegrunnet. Dette er særlig aktuelt for selskaper hvor urealiserte verdiendringer på balanseposter gir store utslag på årsresultatet.

Ved fastsettelse av statens langsiktige utbytteforventninger for det enkelte selskap foretas det en systematisk gjennomgang av hovedsakelig følgende elementer:

- Selskapets strategi
- Selskapets modenhet
- Konjunkturer og bransjeforhold
- Selskapets kapitalstruktur og kapitalavkastning
- Selskapets investeringshistorikk
- Nødvendigheten av å fremme kapitaldisiplin
- Selskapets konkurrenter

I tillegg til de langsiktige utbytteforventningene utarbeider de ansvarlige eierdepartementene også forventninger til det årlige utbyttet. For de årlige utbytteforventningene gjennomgås de samme momentene som nevnt over med den hensikt å vurdere hvorvidt utbytteforventningen det enkelte år bør avvike fra de langsiktige utbytteforventningene.

Ved fastsettelse av statens årlige utbytteforventninger vurderes i tillegg følgende forhold:

- Tilbakekjøpsprogram for egne aksjer
- Bedriftsøkonomisk lønnsomhet
- Ønske om konstant eller konstant økende utbytte i kroner pr aksje
- Risikoen for mulig ulønnsomme beslutninger i selskapene
- Likviditetssituasjon
- Kjente, lønnsomme investeringsbehov i nær fremtid knyttet til eksisterende virksomhet
- Andre særskilte forhold som har særlig betydning for det enkelte selskaps utbytteevne

Eierdepartementet har dialog med selskapets ledelse om utbytteforventningene for et gitt år, slik at styret i selskapet er informert om statens forventninger før styrets forslag til det årlige utbytte fremmes for generalforsamlingen og vedtas.

Staten som aksjonær står ikke fritt til å bestemme utbyttensnivået i deleide selskaper. Ifølge aksjeloven/allmennaksjeloven kan generalforsamlingen ikke vedta et høyere utbytte enn det styret foreslår eller godtar. Innenfor rammen av dette kan generalforsamlingen fastsette det høyeste beløp som kan utdeles. Det er imidlertid fullt legitimt for staten som eier å gi uttrykk for hvilke forventninger som stilles til utbytte, og gjerne også hvilke vurderinger disse bygger på.

2.3.2.3 Tilbakekjøp av aksjer

Selskapers kjøp av egne aksjer for sletting (tilbakekjøp av aksjer) i kombinasjon med utbytteutdeling kan være en effektiv og fleksibel måte å tilpasse selskapets egenkapital til selskapets behov.

Et tilbakekjøpsprogram er en form for anvendelse av overskudd og bør sees i sammenheng med kapitalstatusjonen i selskapet. Egenkapital som selskaper ikke ser hensiktsmessig anvendelse for, føres slik tilbake til aksjemarkedet gjennom eiere som velger å selge sine aksjer. Ved at de aksjene som kjøpes blir permanent slettet, endres ikke de underliggende verdiene som ligger bak hver av de gjenværende aksjene. Ved tilbakekjøpsprogram har selskapene dermed et virkemiddel for optimalisering av selskapenes kapitalstruktur.

Børsnoterte selskaper med statlig eierandel bør ha tilsvarende mulighet som andre selskaper til å benytte tilbakekjøp av aksjer som supplement til den ordinære utbyttepolitikken. Det understrekes her at staten som eier ser på tilbakekjøpsavtaler som et supplement og ikke som et alternativ til utbytte. Forespørsler fra selskaper om hvorvidt det er aktuelt for staten å delta i tilbakekjøpsavtaler vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. I selskaper hvor staten er eier, er det ansett som ønskelig at tilbakekjøp av egne aksjer med etterfølgende sletting ikke skal medføre en endring av statens eierandel. Det er i samråd med de aktuelle selskapene utviklet et avtaleopplegg for dette som innebærer at staten i forbindelse med selskapers tilbakekjøpsprogram opprettholder sin eierandel ved at det korrekte antallet aksjer selges til selskapet. De avtaler som inngås skal være offentlig kjent, slik at andre aksjonærer får samme informasjon.

2.3.2.4 Samfunnsansvar

Utgangspunktet for de statlige selskapenes samfunnsansvar er at selskapet skal være lønnsomt over tid og bidra til gode og trygge arbeidsplasser, skatteinntekter og verdiskaping. Selskapers samfunnsansvar består også i å utvikle varer og tjenester, produksjonsmåter og forretningspraksis som fremmer en positiv utvikling. Regjeringens forventninger om samfunnsansvar innebærer ikke særskilte krav som gjør det vanskeligere for selskapene å operere innenfor de rammer som følger av selskapslovgivningen, eierstyringsprinsipper eller av øvrige rammer selskapene er underlagt. Der staten vurderer visse virksomheter som skadelig, skal det som hovedregel reguleres gjennom lover og forskrifter eller økonomiske virkemidler som gjelder alle selskaper, og ikke reguleres gjennom statlig eierskap.

Regjeringen forventer at alle norske selskaper tar samfunnsansvar, uavhengig av om de er privat eller offentlig eid, eller om de har sin virksomhet i Norge eller i andre land. Alle selskaper bør ta samfunnsansvar og dette bør være integrert i selskapenes virksomhet og strategier. Selskaper med statlig eierskap skal være ledende i arbeidet med samfunnsansvar på områder der det er naturlig for virksomheten. Det forventes at selskapene legger til grunn beste praksis uavhengig av hvor virksomheten foregår. Som på alle andre områder er det selskapenes styrer og ledelse som skal ivareta selskapenes interesser, og som må foreta best mulig avveininger, også på områder knyttet til selskapets prioriteringer og arbeid med samfunnsansvar.

Regjeringen har høye forventninger til hvordan statlig eide selskaper arbeider med sitt samfunnsansvar, både fordi regjeringen mener det vil gi god avkastning over tid og fordi det har en egenverdi å opptre etisk riktig. Det er imidlertid noen grenser for hva som kan og bør legges inn i eierstyringen av statlig eide selskaper, særlig dersom selskapet er i konkurranse med andre aktører. Det vil ofte være andre offentlige og generelle virke-

midler, som eksempelvis lovgiving, som er bedre egnet til å ivareta visse hensyn. Disse virkemidlene vil gjelde for alle selskaper og er derfor ikke konkurransevridende. Avveininger knyttet opp mot selskapenes konkurranseevne vil derfor av og til måtte gjøres for å ivareta statens eierskap på best mulig måte.

Regjeringen har både generelle og mer spesifikke forventninger til selskapene innenfor samfunnsansvar. De generelle forventningene er mer allmenngyldige. Statlige selskap er svært ulike i sin virksomhet og selskapenes utfordringer på samfunnsansvarsområdet vil variere. Regjeringen mener derfor det er hensiktsmessig å ha forventninger til de ulike selskapene eller grupper av selskaper som er tilpasset deres virksomhet. Metoden med ulike sett av forventninger, mener regjeringen vil være ett bidrag i arbeidet med å fremme selskapenes lønnsomhet eller oppnå spesifikke mål, samtidig som selskapenes virksomhet oppfattes som etisk forsvarlig.

Regjeringens overordnede og generelle forventninger

Regjeringens overordnede og generelle forventninger er rettet mot alle statlig eide selskaper. Regjeringens forventninger til samfunnsansvar understøtter målet om høyest mulig avkastning på statens investeringer over tid i de forretningsmessige selskapene. Regjeringen mener også at statlig eide bedrifter er til inspirasjon for resten av næringslivet ved å være i fremste rekke på sitt område innenfor samfunnsansvar. Selskapene bør forholde seg aktivt til internasjonale normer, regler og praksis på området. Regjeringens generelle forventninger knytter seg derfor i stor grad til nasjonale og internasjonale standarder, konvensjoner og rapporteringsnormer, fordi disse oppfattes som allmenngyldige.

Regjeringen legger opp til at selskapene kan benytte seg av det såkalte «følg eller forklar»-prinsippet knyttet til sitt arbeid med samfunnsansvar. Slik kan selskapene i sin kommunikasjon og rapportering om samfunnsansvar opplyse om i hvilken grad deres arbeid stemmer overens med de forventninger og retningslinjer som er satt, eller som de benytter tilknyttet deres virksomhet. Følg eller forklar-prinsippet innebærer eksempelvis at små selskaper med kun norsk virksomhet tilpasser sitt arbeid med samfunnsansvar på en annen måte enn selskaper med internasjonal virksomhet, og allikevel forholder seg til internasjonale standarder og normer. Selskaper som opererer i vanskelige markeder i utlandet, skal kunne drive sin virksomhet uten å bli beskyldt for å bryte med internasjonale konvensjoner og prinsipper. Et eksempel på dette kan være selskaper som har virksomhet i land hvor det er ulovlig med fagforeningsvirksomhet. I slike tilfeller er det ikke nødvendigvis best at selskapene trekker seg ut, men at de forklarer hva de gjør for å ivareta rettighetene til arbeidsstyrken i det aktuelle landet. Det at selskapene er åpne i slike saker og forklarer hvordan de håndterer problemstillingene, er etter regjeringens syn med på å drive utviklingen fremover, også internasjonalt.

Regjeringen mener at offentlig rapportering om selskaperens arbeid med samfunnsansvar både bidrar til å tilfredsstillere offentlighetens informasjonsbehov om hvordan de statlige selskaperne drives, og til å systematisere og utvikle selskaperens arbeid med samfunnsansvar.

Regjeringen forventer at selskaperens arbeid med samfunnsansvar er forankret i styrene som ansvarlig for selskapet. For at dette skal komme tydeligere frem forventer regjeringen at styrene er åpne om arbeidet med samfunnsansvar i sine årsberetninger, herunder også om hvordan arbeidet er forankret i organisasjonen.

Regjeringen forventer at statlige selskaper utarbeider gode systemer for varsling av kritikkverdige forhold, slik at henvendelser om varsling blir mottatt og behandlet på en profesjonell måte som ivaretar varslernes rettigheter¹. Varsling omfatter forhold som korrupsjon og økonomiske forhold, men også andre forhold som helse, arbeidsmiljø og sikkerhet (HMS) og brudd på arbeidslivsbestemmelser eller miljøforhold.

Regjeringen forventer at:

- Selskaperne skal være ledende innenfor arbeidet med samfunnsansvar på sine områder. Det forventes at selskaperne aktivt følger og er med på å utvikle god forretningskikk på de områder som er relevante for virksomheten.
- Selskaperne har etiske retningslinjer, og at disse er offentlig tilgjengelig.
- Selskaperne utarbeider retningslinjer for sitt arbeid med samfunnsansvar², og at retningslinjene er offentlig tilgjengelig.
- Selskaper med internasjonal virksomhet knytter seg til FNs Global Compact, og at selskaper med internasjonal leverandørkjede vurderer det samme.
- Selskaper med internasjonal virksomhet eller internasjonal leverandørkjede setter seg inn i og følger OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.
- Selskaper med internasjonal virksomhet eller internasjonal leverandørkjede legger ILOs åtte kjernekonvensjoner til grunn for sin virksomhet.
- Selskaperne utvikler vesentlige målindikatorer knyttet til samfunnsansvar, i dialog med sine viktigste interessenter.
- Selskaper rapporterer om sitt arbeid med samfunnsansvar, herunder også vesentlige utfordringer, mål og indikatorer for måloppnåelse. Selskaper av en viss størrelse forventes å benytte den internasjonalt anerkjente rapporteringsstandard Global Reporting Initiative.
- Arbeidet med samfunnsansvar er forankret i selskaperens styrer og at styrene rapporterer på vesentlige områder i sin årlige beretning.
- Selskaperne har gode varslingsystemer i egen virksomhet.

¹ Varsling omtales i arbeidsmiljøloven §§ 2-4, 2-5 og 3-6.

² Jf. St.meld. nr. 10 og anbefaling fra Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES).

I tillegg til disse generelle forventningene er det fire områder regjeringen mener er så viktig for selskapenes utvikling at det er utformet særskilte forventninger. Det legges opp til at selskapene også her kan benytte «følg eller forklar»-prinsippet for å kunne tilpasse til egen virksomhet.

Regjeringens forventninger knyttet til menneskerettigheter

Offentlige myndigheter har et avgjørende ansvar for å ivareta menneskerettigheter. Samtidig er det slik at også andre kan bidra til å ivareta menneskerettighetene. Regjeringen mener dette også er relevant for bedriftene, også statlig eide selskaper. Regjeringen forventer at statlig eide selskaper respekterer grunnleggende menneskerettigheter i all sin virksomhet, herunder barns, kvinners, minoriteters og urfolks rettigheter, slik de fremkommer i internasjonale konvensjoner. Forventningene omfatter også at selskapene følger dette opp overfor sine leverandører og forretningspartnere.

Regjeringen forventer at:

- Selskaper med internasjonal virksomhet integrerer forhold knyttet til menneskerettigheter, slik de fremkommer i internasjonale konvensjoner, i sine retningslinjer.
- Andre selskaper, og da særlig selskaper som har internasjonale leverandører eller forretningspartnere, vurderer å inkludere dette i sine retningslinjer.

Regjeringens forventninger knyttet til arbeidstakerrettigheter og anstendige arbeidsvilkår

Det forventes at selskaper med statlig eierskap, uavhengig av hvor de driver sin virksomhet, respekterer og fremmer et anstendig arbeidsliv hvor grunnleggende arbeidsstandarder ivaretas og arbeidstakerne gis en lønn man kan leve av. ILOs åtte kjernekonvensjoner regnes som grunnleggende på arbeidslivets område, og anses som minimumsstandard. Kjernekonvensjonene omfatter grunnleggende prinsipper og rettigheter i arbeidslivet; retten til å organisere seg og retten til kollektive forhandlinger, eliminasjon av alle former for tvangs- og slavearbeid, avskaffelse av barnarbeid og eliminasjon av alle former for diskriminering i arbeidslivet.

Selskaper med utstrakt internasjonal virksomhet kan ha andre utfordringer enn selskaper som opererer i Norge. Det norske arbeidsmarkedet er generelt godt regulert, og det er utstrakt samarbeid mellom arbeidstakere og arbeidsgivere. Norske selskaper med internasjonal virksomhet kan bidra til å utvikle arbeidstakernes rettigheter i andre land som ikke har kommet så langt på dette området, og bidra til etablering av globale rammeavtaler med fagbevegelsen.

Regjeringen forventer at:

- Selskaper med internasjonal virksomhet integrerer forhold knyttet til arbeidstakerrettigheter i sine retningslinjer for samfunnsansvar.
- Andre selskaper, og da særlig selskaper som har internasjonale leverandører eller forretningspartnere, vurderer å inkludere dette i sine retningslinjer.
- Selskaper med virksomhet i Norge opptrer langsiktig og ansvarlig i omstillingsprosesser, og gjennomfører disse i dialog med ansatte og lokalsamfunn.
- Selskapene er i fremste rekke når det gjelder HMS-arbeid, og at dette også omfatter den internasjonale virksomheten, samt at det stilles tilsvarende krav til leverandører og forretningspartnere.

Regjeringens forventninger knyttet til arbeid mot korrupsjon og åpenhet om pengestrømmer

Korrupsjon er et stort samfunnsproblem og hindrer demokratisk, sosial og økonomisk utvikling i deler av verden, særlig i utviklingsland. Ulike former for korrupsjon forekommer også i den industrialiserte verden og i Norge. Strenge krav til åpenhet og offentlighet er et effektivt virkemiddel i arbeidet mot korrupsjon, og bidrar også til å belyse de ulike dilemmaer selskapene kan møte på i ulike sammenhenger.

Åpenhet om pengestrømmer er viktig også for å ivareta selskapenes skatteansvar i de ulike land der de har sin virksomhet. Det er særlig relevant i enkelte utviklingsland hvor lave skatteinntekter er en viktig årsak til fattigdom. En av årsakene til lav skatteinngang er manglende åpenhet i det globale finanssystemet.

Regjeringen forventer at:

- Selskaper med statlig eierandel integrerer arbeidet mot korrupsjon i sine retningslinjer for samfunnsansvar.
- Selskapene utviser størst mulig grad av åpenhet knyttet til pengestrømmer, herunder også skatt.
- Selskaper med internasjonal virksomhet følger OECDs retningslinjer på skatteområdet, og herunder søker å unngå å benytte skatteparadis som ikke følger standardene til Global Forum om transparens og effektiv informasjonsutveksling i skattesaker og som ikke vil inngå skatteopplysningsavtaler med Norge.

Regjeringens forventninger knyttet til miljø- og klimatiltak

Regjeringen har som mål at Norge skal være foregangsland i miljø- og klimapolitikken. For at fremtidens generasjoner skal ha tilgang til et godt miljø, stabilt klima og rikt naturmangfold må hensynet til miljø være gjennomgripende i alt vi foretar oss. Det omfatter også bedrifters handlemåte. Skal klimautfordringen løses krever det internasjonalt samarbeid som i hovedsak er et myndighetsansvar. Likevel er det slik at selskapers

medvirkning til å løse miljø- og klimautfordringer er avgjørende, og de kan bidra gjennom mer miljøvennlig og ressurseffektiv drift i egen virksomhet, i tillegg til utvikling av ny teknologi, innovasjon og nye miljøvennlige varer og tjenester. Regjeringens mål er at selskaper hvor staten er eier, skal være ledende i sin bransje på lavutslipp og utvikling av klimareducerende teknologi. Regjeringen mener at selskaper med statlig eierandel bør utvikle og ta i bruk best mulig teknologi for å redusere sin miljø- og klimapåvirkning. Regjeringen mener at bedrifter som ligger i forkant av utviklingen når det gjelder innovasjon og miljøvennlig ressursanvendelse, på sikt kan oppnå både økonomiske og markedsmessige fortrinn.

Regjeringen forventer at:

- Selskaper med statlig eierandel integrerer arbeidet med miljø og klima i sine retningslinjer for samfunnsansvar.
- Statlig eide selskaper skal være i fremste rekke når det gjelder miljøtiltak i sin bransje.
- Selskapene bidrar til å utvikle og bruke miljøvennlig teknologi på sine områder. Det vil her påligge de store selskapene et særlig ansvar.
- Selskapene identifiserer og rapporterer på vesentlige måldata indikatorer knyttet til sin miljø- og klimapåvirkning, og at dette gjøres i dialog med viktige interessenter.

Regjeringens oppfølging av samfunnsansvar

Eierdialogen med selskapene vil fortsatt være det viktigste virkemiddelet i eierskapsforvaltningen for å følge opp selskapenes arbeid med samfunnsansvar. Det innebærer at samfunnsansvar fortsatt vil bli tatt opp på de regelmessige kvartalsmøtene og på de årlige møtene om samfunnsansvar som avholdes med selskapene. Rolledelingen mellom eier, styre og selskapsledelsen setter rammene for denne eierdialogen. Det er styrene og selskapenes ledelse som står ansvarlig for å vurdere regjeringens forventninger opp mot forventninger fra andre interessenter, og som skal ivareta selskapets verdier på en helhetlig måte. Regjeringen forventer at styrene i selskapene vurderer og tar en aktiv tilnærming til de forventningene regjeringen har til selskapenes arbeid med samfunnsansvar.

Regjeringen ønsker å benytte seg av kompetansen til de ulike frivillige organisasjonene, som har lang erfaring med å arbeide med disse temaene. Regjeringen vil ta initiativ til at det avholdes årlige interessentmøter mellom eierdepartementene og de frivillige organisasjonene for å belyse ulike problemstillinger, og for å øke kunnskapen om selskapene og de utfordringene de står overfor. Nærings- og handelsdepartementet vil få ansvaret med å koordinere slike møter.

Regjeringen uttrykker klare forventninger til selskapenes og styrenes rapportering på samfunnsansvar. Det er selskapene som har ansvaret for relevant og riktig rapportering



Foto: Gaasco

av selskapets virksomhet, både på økonomiske og andre forhold. Regjeringen vil i den årlige beretningen om statens direkte eierskap være åpen om hvordan selskapene har blitt fulgt opp gjennom året. I selskapsomtalen av det enkelte selskap vil det kort også omtales hvordan selskapet har arbeidet med samfunnsansvar det siste året. Her må hensynet til åpenhet veies opp mot hensynet til prosesser som ikke er ferdigstilt og hensynet til det enkelte selskap.

Eierskapsutøvelsen er spredt over flere eierdepartementer, hvorav selskaper med forretningsmessige mål hovedsakelig forvaltes av Nærings- og handelsdepartementet, mens de sektorpolitiske selskapene forvaltes av sektordepartementene. Regjeringen tar sikte på at Nærings- og handelsdepartementets Eierskapsavdeling skal ha en rådgivende og koordinerende rolle inn mot de andre eierdepartementene også når det gjelder oppfølgingen av forventningene til samfunnsansvar.

2.3.2.5 FoU og kompetanse

Regjeringen forventer at forretningsmessige selskaper med statlige eierandeler driver sin virksomhet ut fra hva som tjener selskapet og aksjonærene i et langsiktig perspektiv. Selskapets utvikling er ikke minst avhengig av om det har en nyskapende og langsiktig selskapskultur. For store internasjonale industri- og teknologikonsern vil evne til nyskaping være avgjørende for fremtidig konkurransekraft.

Regjeringen har et høyt ambisjonsnivå for næringslivets satsing på forskning og utvikling, og forventer at også statlig eide selskaper har en bevisst holdning til egen FoU-virksomhet. Styrene og selskapsledelsen forventes å arbeide aktivt med forskning, innovasjon og kompetanseutvikling for å utvikle virksomheten, og for å legge til rette for kommersialisering av forskning internt i bedriften og gjennom knoppskyting. Selskapene bør også ha en bevisst tilnærming til å kommunisere egne forskningsresultater og kommersialisere resultater fra andre forskningsmiljøer og selskaper. Virksomhetene har dessuten tilgang til det forskningspolitiske virkemiddelapparatet som kan understøtte selskapenes egen satsing.

Regjeringen forventer at selskaper med statlig eierskap har en bevisst holdning til ansattes kompetanse og arbeider kontinuerlig og aktivt med kompetanseutvikling, slik at medarbeiderne til en hver tid har den kunnskap og de ferdigheter som skal til for å utvikle virksomhetene videre.

Fag- og yrkesopplæring er en viktig del av det norske utdanningssystemet. Næringslivets bidrag, gjennom opplæring i bedriftene, står sentralt i fag- og yrkesopplæringen. Regjeringen forventer at selskaper med statlig eierskap tar ansvar for å rekruttere lærlinger.

2.3.2.6 Lederlønn

Regjeringen bygger sin politikk på den norske samfunnsmodellen med et godt sosialt sikkerhetsnett, relativt små lønnsforskjeller og et omfattende samarbeid med partene i arbeidslivet. Dette gir det beste grunnlaget for utviklingen av rammebetingelsene for arbeidsmarkedet og sysselsetting. Den gir bedriftene fleksibilitet som gjør omstilling mulig; samtidig tilbyr den dem som berøres av omstilling et sosialt sikkerhetsnett. Den norske modellen kjennetegnes også ved dialog mellom sentrale aktører i samfunnet og en forutsigbar økonomisk politikk. Trepertssamarbeidet mellom arbeidstager- og arbeidsgiverorganisasjonene og myndighetene er en sentral arena for dialog og bidrar til økonomisk utvikling, også i konkurranseutsatt virksomhet. Samarbeidet bidrar til at Norge lettere når det viktigste målet i den økonomiske politikken, arbeid til alle. Det bidrar igjen

til høy verdiskaping. For at bedriftenes konkurranseevne skal opprettholdes, er det viktig at lønnsutviklingen henger sammen med produksjonsøkningen og at den ikke svekker Norges konkurranseevne.

Regjeringen la frem justerte retningslinjer for ansettelsesvilkår for ledere i statlige foretak og selskaper med virkning fra 1. april 2011. De nye retningslinjene følger som vedlegg til Meld. St. 13 (2010-2011) Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi.

Retningslinjene gjelder for ledende ansatte i statsforetak, regionale helseforetak, særlovselskaper, samt allmennaksjeselskaper og aksjeselskaper hvor staten har en direkte eierandel. Begrepet ledende ansatte må forstås på samme måte som lagt til grunn i regnskapsloven³. Retningslinjene skal bidra til å ivareta statens aksjonærverdier. De formidler hvilke forhold staten vil legge vekt på i sin stemmegivning når styrets lederlønnsrklæring behandles på selskapenes generalforsamlinger.

Retningslinjene er ment å være veiledende og et grunnlag for styrene i statlige eide selskaper ved deres fastsettelse av lederlønsprinsipper og -avtaler. Eierdepartementene vil legge til grunn et «følg eller forklar»-prinsipp ved oppfølgingen av retningslinjene. Dette innebærer at staten forventer at selskapene følger retningslinjene og at fravikelse fra dem begrunnes med den adgang for unntak som fremgår av retningslinjene. Oppfølgingen av retningslinjene skal skje innenfor rammen av gjeldende selskapslovgivning og i samsvar med allment aksepterte prinsipper for eierstyring og selskapsledelse. Nærings- og handelsdepartementet vil ha et koordinerende og faglig ansvar for å bistå øvrige eierdepartementer i å følge opp retningslinjene overfor sine respektive selskaper.

Hovedprinsippene fra de tidligere retningslinjene videreføres. På enkelte punkter har det vært behov for innstramminger. Hovedmålsettingen med retningslinjene er fortsatt at lederlønningene i selskaper med statlig eierskap skal være konkurransedyktige, men ikke lønnsledende, sammenliknet med tilsvarende selskaper. Samtidig mener regjeringen at tidligere retningslinjer ikke har hatt det gjennomslag i lønnsutviklingen for lederne i de heleide statlige selskapene som forutsatt i 2006. I de justerte retningslinjene er det derfor tatt inn at regjeringen forventer at selskaper med statlig eierandel skal bidra til moderasjon i lederlønningene.

Hovedelementet i avlønningen for ledende ansatte bør være den faste grunnlønnen. Eventuelle ordninger med variabel lønn må være basert på objektive og målbare kriterier, og de må være åpne og tidsbegrenset. Videre må det være klare sammenhenger mellom de mål som ligger til grunn for den variable lønnen og virksomhetens mål. Det er viktig at

3 Lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap m.v §7-31b.

variabel lønn ikke fremstår som belønning for forhold de ledende ansatte har liten eller ingen innflytelse over. Det fremgår av retningslinjene at samlet variabel lønn det enkelte år ikke bør overstige seks måneders fastlønn, med mindre særskilte hensyn tilsier det.

Aksjeopsjoner og andre opsjonslignede ordninger skal ikke benyttes i selskaper der staten har eierandel. Derimot åpner retningslinjene for at aksjeprogrammer, dvs. programmer hvor deler av lønnen utbetales i aksjer i selskapet, og hvor aksjene først kan selges etter en fastsatt bindingstid, kan benyttes dersom disse er særlig egnet til å nå langsiktige mål for selskapet. Aksjebasert avlønning må utformes slik at den bidrar til langsiktig innsats for selskapet. Det må være en endelig tildeling av rettigheter, slik at mottakeren har den fulle risiko både for tap og gevinst. Det bør være en bindingstid på aksjene på minst tre år. Slike ordninger kan bare benyttes i børsnoterte selskaper.

Pensjonsvilkår for ledende ansatte skal være på linje med andre ansattes vilkår i selskapet. Samlet godtgjørelsesgrad bør ikke overstige 66 pst. av pensjonsgrunnlaget. Det skal tas hensyn til pensjon som er opptjent fra andre stillinger. Dersom det er nødvendig å tilby ledere pensjon basert på et pensjonsgrunnlag over 12G skal dette organiseres som innskuddspensjon til en separat juridisk enhet atskilt fra foretaket med bindende virkning for arbeidsgiver, begrenset til 30 pst. av fastlønnen ut over 12 G. For selskap som er dels eller helt finansiert over statsbudsjettet videreføres hovedregelen om at samlet pensjonsgrunnlag ikke bør overstige 12 G, med mindre konkurransemessige hensyn tilsier det. I forhåndsavtale hvor toppleder fraskriver seg bestemmelsene om oppsigelsesvern i arbeidsmiljøloven kan det avtales sluttvederlag. Sluttvederlag bør ikke benyttes ved frivillig avgang. Samlet lønn i oppsigelsestiden pluss sluttvederlag bør ikke overstige 12 måneders fastlønn.

I børsnoterte selskaper og selskap som etter regnskapsloven ikke regnes som små foretak⁴, forventer regjeringen at styret etablerer et eget godtgjørelsesutvalg som forbereder styrets behandling av lederlønnssaker.

Styret skal ha en oversikt over den samlede verdi av den enkelte leders avtalte godtgjørelse, og redegjøre for dette på en lett tilgjengelig måte i selskapets regnskaper.

Regjeringen legger stor vekt på moderasjon i lederlønninger i statlige selskaper. Det er ønskelig med styrket bevissthet om regjeringens forventninger. Regjeringen går på denne bakgrunn inn for at styrene i heleide statlige selskaper og statsdominerte selskaper som ikke defineres som små foretak pålegges en utvidet rapporteringsplikt om lederlønnspolitikken. Det tas sikte på at dette gjøres ved at selskapenes vedtekter får en bestem-

⁴ Lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap m.v § 1-6

melse – tilsvarende § 6-16a som nå gjelder for allmennaksjeselskaper – om at styrene hvert år skal legge en erklæring om fastsettelse av lønn og annen godtgjørelse til ledende ansatte fram for generalforsamlingen; for rådgivende avstemming. Dette vil trolig skjerpe styrenes fokus på arbeidet med lederlønnsvilkårene, og samtidig gi både staten som eier og allmennheten bedre innsyn i lederlønningene i statlig eide selskaper.

Det å bidra til å sikre moderasjon i lederlønnutviklingen er en prioritert oppgave i statens eierskapsforvaltning. Dette er en prinsipiell holdning som det forventes at styrene legger stor vekt på ved utforming av selskapets lederlønnspolitikk. Oppfølgingen av dette vil inngå som et element i eierdepartementenes vurdering av styrene.

2.3.2.7 Styret – forventninger og sammensetting

Forvaltningen av selskapet hører under styret. Det sørger for forsvarlig organisering av virksomheten, ansetter administrerende direktør og fører tilsyn med daglig ledelse og selskapets virksomhet for øvrig. Styrene skal forvalte selskapet til det beste for selskapet, eierne og ansatte. Regjeringen mener det er avgjørende og statens viktigste oppgave å sørge for godt sammensatte og kompetente styre som forvalter selskapet på vegne av fellesskapet.

Valg til organene i selskaper med statlig eierandel, skjer på generalforsamling eller i foretaksmøte. I enkelte allmennaksjeselskaper skjer styrevalget gjennom bedriftsforsamlingen. Forarbeidet til valget av styremedlemmer i børsnoterte selskaper skjer gjennom egne valgkomiteer (nominasjonskomiteer), hvor staten i samarbeid med representanter for resten av aksjonærfellesskapet søker å finne frem til en best mulig sammensetning av selskapenes styrende organer. Staten vil gjennom sine representanter i valgkomiteene se til at styrene representerer et mangfold av kompetanse og erfaring, har tilstrekkelig kapasitet til å utøve sine verv og er satt sammen på en måte som kan sikre de hensyn til langsiktig verdiskaping og andre mål staten har for sitt eierskap. De samme forhold som vektlegges i selskaper med eksterne valgkomiteer, blir vektlagt ved valg av styre i de unoterte statsdominerte selskapene.

Regjeringen har som mål at styret i det enkelte selskap samlet sett representerer den ønskede kompetansen ut fra selskapets virksomhetsområde og utfordringer, de valgte personers kompetanse samt statens formål med eierskapet. For selskaper med forretningsmessige mål legges det vekt på å velge representanter med bred erfaring fra næringsliv og industri samtidig som de har kompetanse eller erfaring innenfor et eller flere av områdene ledelse, bransjeerfaring, finansiell kompetanse, internasjonal erfaring, juridisk kompetanse, revisjonskompetanse, erfaring fra fusjoner og oppkjøp, erfaring fra større omstillingsprosesser, samfunnsansvar, samfunnsforståelse mv.

Regjeringen vil vektlegge forskjeller i erfaringsbakgrunn i styresammensetningen. Et kompetent og relevant mangfold gir et bredere beslutningsgrunnlag, og regjeringen mener dette hever kvaliteten på styrearbeidet. Det er videre regjeringens syn at ordningen der en tredjedel av styrets medlemmer velges av og blant de ansatte er noe som i mange år har fungert svært positivt i Norge. Den har styrket styrets erfaringsgrunnlag og kompetanse, og bidratt til et godt samarbeid mellom styre, ledelse og ansatte.

Regjeringen vil legge vekt på kompetanse, kapasitet og relevant mangfold når staten foreslår personer valgt inn i styre og bedriftsforsamlinger. Staten vil som et ledd i dette tilstrebe en mest mulig lik representasjon mellom kjønnene ved styreutvelgelse. Per utgangen av 2009 var kvinneandelen i styrene 45 pst. i alle selskapene som omfattes av denne meldingen. Regjeringen har en ambisjon om at det skal bli flere kvinnelige styreledere i de statlig eide selskapene. Regjeringen vil også legge vekt på geografisk, kulturelt og sosialt mangfold, samt en god alderssammensetting, når styret settes sammen. Alle disse faktorene bidrar, slik regjeringen ser det, til gode diskusjoner og bredt beslutningsgrunnlag. Regjeringen mener dette er avgjørende for selskapets resultater og utvikling.

Av ulike grunner kan det være krevende å finne kandidater som oppfyller disse kravene. Slik kunnskap må av og til opparbeides gjennom styrearbeid. Det er derfor behov for å ha en kontinuitet i mange styre for å sikre at opparbeidet kompetanse ikke forsvinner.

Stortinget har bestemt at stortingsrepresentanter ikke bør velges til verv i bedrifter som er underlagt Stortingets kontroll, med mindre det kan forutsettes at representanten ikke stiller til gjenvalg. Det er også en uskreven regel at statsråder, når de trer inn i regjeringen, frasier seg slike verv. Tilsvarende gjelder for statssekretærer. Ut over disse begrensningene må det være relevant kompetanse for styrevervet, ikke politisk tilhørighet eller aktivitet, som avgjør styrevalg. Politisk deltakelse og erfaring kan være nyttig kompetanse i et bredt sammensatt styre.

Det er fastsatt bestemmelser om at embets- og tjenestemenn ansatt i et departement eller i sentraladministrasjonen for øvrig, som har saker vedrørende virksomheten som sitt saksområde, eller som er ansatt i et departement eller annet sentraladministrativt organ som regelmessig behandler saker av betydning for selskapet eller for vedkommende bransje, ikke bør foreslås valgt til medlem av styre i selskapet. Administrerende direktør bør heller ikke velges til medlem av styret.

Valgene til styrene finner vanligvis sted for en periode på to år, i samsvar med aksjelovens hovedregel. Styrenes arbeid, kompetanse og utfordringer må imidlertid vurderes på

løpende basis, og utskiftninger utenom perioden vil derfor forekomme. Nærings- og handelsdepartementet bør ha en koordinerende rolle overfor de andre eierdepartementene for å bistå eierdepartementene i å finne kandidater.

I statens eierskap er det valgt selskapsformer som aksjeselskap, allmennaksjeselskap, statsforetak og særlovsselskaper. I henhold til selskapslovgivingen hører forvaltningen av selskapet under styret og daglig leder. Forvaltningen av selskapet skal utøves i tråd med selskapets og eiernes interesser. Utvikling og omstilling av selskapets drift og virksomhet, tilsetting av adm. dir., vurdering av større prosjekter og langsiktig strategi er viktige styreoppgaver. Staten som eier fremmer sine interesser gjennom generalforsamlingen/foretaksmøtet. Styremedlemmer har et vesentlig ansvar for at selskapet forvaltes forsvarlig. Dette innebærer at styret må være sammensatt slik at det er i stand til å håndtere det som anses som selskapets viktigste oppgaver og utfordringer. Et allsidig sammensatt og kompetent styre må kunne utfordre administrerende direktør og bedriften slik at det tas gode beslutninger. Styret skal ivareta den strategiske ledelsen av selskapet innenfor de rammene som er gitt av eieren, herunder vurdering av balansering av vekstmuligheter mot risiko. I denne rollen bør styret ta føringen i diskusjonen om strategiske veivalg for selskapet og være i dialog med ledelsen om slike saker. Mer generelt bør et kompetent styre være en viktig diskusjonspartner og støttespiller for selskapets ledelse. Samtidig må styret kontrollere ledelsens arbeid ut fra gitte målsettinger, og styret må derfor også ha en uavhengig rolle i forhold til ledelsen. Styrelederen har et særlig ansvar for å sikre at arbeidet i styret fungerer godt. Styret er også ansvarlig for å ansette, eventuelt om nødvendig også avskjedige, administrerende direktør.

Staten som eier må på sin side vurdere styrenes prestasjoner. Ved styrevalgene vil staten vurdere den innsats styrene har gjort, og om selskapets resultater og de strategiske utfordringene selskapene står overfor tilsier endringer i styrene. Regjeringen forventer at styrene evaluerer sitt arbeid med den hensikt å etablere et grunnlag for utvikling av styrearbeidet.

Regjeringen legger vekt på og ønsker en god dialog mellom staten som eier og styret for å bidra til å skape forutsigbarhet og klargjøring av hvordan styringen samlet sett skal foregå innenfor rammen av den nødvendige forretningsmessige friheten.

2.3.2.8 Mangfold og likestilling

Innføring av regelen om kjønnsrepresentasjon i styrene i allmennaksjeselskapene, statsaksjeselskapene og statsforetakene har etter regjeringens vurdering vært vellykket. Dette har også vært praksis i de statlige eide særlovsselskapene. Det var i 2009 omtrent 40 pst. kvinner i styrene til allmennaksjeselskaper i Norge. I 2003, før regelen om kjønnsrepresentasjon ble innført, var andelen kvinner i norske allmennaksjeselskaper under

10 pst., et nivå som hadde vært omtrent uendret i flere år. Ingen andre land har tilsvarende høy andel kvinner i styrene som norske allmennaksjeselskaper i dag. Regjeringen vil nå arbeide for å øke andelen kvinnelige styreledere.

Selv om kjønnsrepresentasjon i styrene har vært et nødvendig grep for å sikre mangfold, er det ikke tilstrekkelig for å sikre mangfold på alle nivåer i selskapene. Det er fortsatt få kvinner i ledende posisjoner i norske selskaper.

Regjeringen mener det er vesentlig at norsk næringsliv tar i bruk de beste ressursene som finnes for å møte den stadig økende internasjonale konkurransen. Som høykostnadsland er det ikke billig arbeidskraft, men kompetanse og innovasjonsevne som er Norges komparative fortrinn. Da må den best tilgjengelige kompetansen benyttes i alle ledd, også i toppledelsen. Norske selskaper bør legge strategier for hvordan den beste kompetansen kan benyttes i selskapene, inklusiv hvordan kvinner og minoritetsgrupper kan rekrutteres til topplerstillinger. Som eier mener regjeringen dette er med på å bidra til best mulig avkastning og resultater i selskapene over tid. Regjeringen forventer at selskaper med statlig eierandel utarbeider en strategi for hvordan den beste kompetansen i selskapet benyttes. Staten forventer at selskapene har en positiv utvikling og rapporterer på tiltak og utvikling. Dette vil bli tatt opp i eierdialogen med selskapene.

2.3.3 Organiseringen av statens eierskap

2.3.3.1 Prinsipp om å samle det forretningsmessige eierskapet

Forvaltningen av det direkte statlige eierskapet er fordelt på ulike departementer. Forvaltningen av eierskapet i de forretningsmessige selskapene er i hovedsak lagt til Nærings- og handelsdepartementet, mens selskaper med sektorpolitiske mål forvaltes av de relevante sektordepartementene. Eierskapet som forvaltes direkte av departementene, består i stor grad av strategiske eierposisjoner.

Det har over flere år pågått prosesser for å skille statens roller som eier og myndighetsutøver. Selskaper som Arcus AS, BaneTele AS, Cermaq ASA, DnB NOR ASA, ECC AS, Entra Eiendom AS, Flytoget AS, Grødegaard AS, Mesta AS, NOAH Holding AS, Norsk Eiendomsinformasjon AS, Norsk Medisinaldepot AS, SAS AB, Secora AS, SIVA SF, SND-Invest AS, Statkraft SF og Telenor ASA er blitt overført fra andre departementer til Nærings- og handelsdepartementet siden slutten av 1990-tallet. Dette er i tråd med OECDs anbefaling om størst mulig grad av samordning av det forretningsmessige eierskapet. Flere av disse selskapene er senere blitt delprivatisert (Cermaq ASA, Telenor ASA) eller i sin helhet solgt til private eiere (Arcus AS, Bane Tele AS, Grødegaard AS, NOAH Holding AS, Norsk Medisinaldepot ASA og SND-Invest AS).

Arbeidet med å tydeliggjøre et organisatorisk skille mellom statens ulike roller, og å samle mest mulig av det direkte forretningsmessige, strategiske eierskapet ett sted i sentralforvaltningen, har bidratt til å profesjonalisere og styrke tilliten til statens eierskapsforvaltning.

Regjeringen mener at eierskapet i forretningsmessige selskaper fortsatt bør forvaltes av den sentrale eierskapsenheten som i dag ligger i Nærings- og handelsdepartementet, når ikke særlige hensyn taler for andre løsninger. Det foreslås imidlertid i denne meldingen ingen endringer med hensyn til hvilket eierdepartement som forvalter det enkelte selskap.

Som et ledd i å sette mer ambisiøse mål for statens eierskapsutøvelse er regjeringen i ferd med å styrke Nærings- og handelsdepartementets, gjennom Eierskapsavdelingen, rolle som et kompetanse- og ressursmiljø for den statlige eierskapsutøvelsen og styrke det interdepartementale samarbeidet i eierskapsspørsmål. Formålet er å bidra til at departementsfellesskapets samlede eierkompetanse utnyttes best mulig slik at regjeringens eierskapspolitikk gjennomføres på en god måte. Statens prinsipper for godt eierskap, retningslinjer for utforming av avkastningsmål og utbytteforventninger, retningslinjer for saksbehandling ved styrevalg og formulering av forventninger til styrene på områder som samfunnsansvar og lederlønn, er slike viktige fellesoppgaver hvor Eierskapsavdelingen vil ha et særlig ansvar.

Innenfor en slik modell vil eierskapet til rent forretningsmessige selskaper i hovedsak bli forvaltet av Nærings- og handelsdepartementet, mens eierskapet til selskaper med i hovedsak sektorpolitiske oppgaver i stor grad vil forvaltes av det enkelte fagdepartement.

2.3.3.2 Åpenhet

Åpenhet har betydning for tilliten til det statlige eierskapet. Det imøtekommer et demokratisk hensyn ved at allmennheten får tilgang til informasjon. Åpenhet fra selskapenes side gjør det videre mulig for staten som eier å løpende vurdere resultater og utvikling i selskapene som ledd i en profesjonell utøvelse av eierskapet. Dette innebærer at det påløper et ansvar både for staten som eier og for selskapene om å være åpne.

Prinsippet om allmennhetens rett til innsyn i forvaltningens arbeid og saksdokumenter er i dag grunnfestet i norsk lovgivning og praksis og regnes som et grunnleggende demokratisk prinsipp. Kravet til offentlighet ble ytterligere skjerpet med ny Offentleglov⁵ i 2006.

5 Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

Muligheten for innsyn og dermed til å gjøre seg kjent med, påvirke og kontrollere forvaltningens virksomhet, bidrar til å utfordre og øke tilliten til forvaltningen. Innsynsretten bidrar til at samfunnsdebatten føres på mest mulig opplyst grunnlag. Høy grad av åpenhet vil kunne begrense mulige misforståelser og øke forutsigbarheten knyttet til statens eierutøvelse. Det kan virke positivt inn på verdsettelsen av statens aksjer.

Alle viktige saker angående selskapene som berører forholdet mellom Stortinget og regjeringen, omtales fortløpende i stortingsframlegg. Dette er typisk saker som gjelder endringer i eierandel, saker som har budsjettkonsekvenser eller er av særskilt politisk interesse, herunder blant annet eierstrategier for enkelte heleide sektorpolitiske selskaper. I tillegg vil det være aktuelt å legge særskilte føringer på selskaper knyttet til samfunnsplagte oppgaver og prioriteringer.

Nærings- og handelsdepartementet utgir årlig en eierberetning⁶ som viser den økonomiske utviklingen i selskapene, viktige hendelser og oversikt over styrer mv. Omtrent 50 av de statlig eide selskapene omfattes av eierberetningen, herunder alle selskapene som har forretningsmessige målsettinger samt viktige selskaper med sektorpolitiske målsettinger.

De siste årene har departementet årlig arrangert en eierskapskonferanse hvor personer med variert ståsted og erfaring fra norsk og utenlandsk næringsliv inviteres til dialog om aktuelle saker knyttet til eierskap.

Åpenhet rundt viktige forhold knyttet til sin virksomhet er også noe regjeringen forventer av de statlig eide selskapene. Regjeringen forventer at selskapene har en åpen dialog med omverden om økonomiske forhold og arbeidet med samfunnsansvar og miljøspørsmål. Så vel årsrapporter som selskapenes internetsider er hensiktsmessige informasjonskanaler i denne sammenheng.

2.3.3.3 Kontakten med selskapene

Eierdepartementenes oppgaver innebærer oppfølging av selskapenes økonomiske resultater og utvikling for øvrig, herunder arbeidet med samfunnsansvar. Oppfølging av selskap med sektorpolitiske mål vil også knytte seg til om økonomiske ressurser benyttes effektivt i forhold til rammer og formål, men vil ofte ha et bredere fokus knyttet til det enkelte selskapets sektorpolitiske formål og oppgaver.

Regelmessige kontaktmøter med selskapets ledelse er en sentral del av oppfølgingen i de fleste eierdepartementene. For Nærings- og handelsdepartementets del avholdes det

kvartalsvise møter samt årlige møter om samfunnsansvar med alle selskapene. Temaene for møtene med selskapene kan dreie seg om gjennomgang av den økonomiske utviklingen, dialog om statens avkastnings- og utbytteforventninger, strategiske spørsmål og problemstillinger knyttet til samfunnsansvar. Slike møter med selskapets ledelse skjer på linje med hva som er vanlig mellom børsnoterte selskap og større investorer. Møtene håndteres innenfor rammene som er gitt i selskaps- og verdipapirlovgivningen, ikke minst hva gjelder hensynet til likebehandling av aksjonærer.

Rammene omkring eierstyring er ikke til hinder for at staten, som andre aksjonærer, i møter tar opp forhold som selskapene bør vurdere i tilknytning til sin virksomhet og utvikling. De synspunkter staten gir uttrykk for i slike møter, er å betrakte som innspill til selskapets administrasjon og styre. Styret har ansvar for å forvalte selskapet til beste for alle aksjonærer og må foreta de konkrete avveininger og beslutninger. Saker som krever tilslutning fra eierne, må tas opp på generalforsamlingen og få sin avgjørelse gjennom aksjonærdemokratiet på ordinær måte.

Staten som aksjonær får i utgangspunktet ikke tilgang til mer informasjon enn det som er offentlig tilgjengelig for andre aksjonærer. Under spesielle omstendigheter hvor det er påkrevd at staten medvirker for å kunne gjennomføre transaksjoner som for eksempel fisjon, fusjon og lignende saker vil det imidlertid tidvis være nødvendig å gi departementet innsideinformasjon. Dette skjer da etter vurdering og initiativ fra selskapets side. Staten er i slike tilfeller underlagt de alminnelige reglene i verdipapirlovgivningen for behandling av slik informasjon.

Særskilt om oppfølgingen av samfunnsansvar

Eierdialogen med selskapene der staten eier vil være det viktigste virkemiddelet eierskapsforvaltningen har for å følge opp regjeringens forventninger til selskapenes arbeid med samfunnsansvar. Hvordan selskapene arbeider med samfunnsansvar kommer i tillegg til oppmerksomheten om økonomiske resultater og forretningsmessig utvikling. Nærings- og handelsdepartementet har etablert en praksis hvor det i tillegg til drøfting av samfunnsansvar i de ordinære kvartalsmøtene også arrangeres et eget årlig møte om oppfølging av samfunnsansvar. Staten har ikke benyttet selskapenes generalforsamling eller foretaksmøte som arena for å behandle samfunnsansvarssaker.

Statens retningslinjer for lederlønn

De tidligere retningslinjene for statens holdning til lederlønn ble fastsatt og offentliggjort i desember 2006. De gir uttrykk for statens holdning til lederlønninger i selskaper med statlig eierskap. Nærings- og handelsdepartementet oversendte 1. januar 2007 de nye retningslinjene for statens holdning til lederlønn til samtlige selskaper hvor departementet forvaltet eierinteresser. På generalforsamlingene og foretaksmøtene våren 2007 i de

heleide selskapene underlagt Nærings- og handelsdepartementet ble det i forbindelse med behandlingen av årsregnskapet for 2006 vedtatt protokolltilførsler der det ble vist til at regjeringen hadde utarbeidet retningslinjer for statens holdning til lederlønn og at disse ble oversendt selskapene i januar 2007. Det ble i protokolltilførslene sagt at retningslinjene er ment å være en veiledning til selskapets styre om hvilken politikk for lederlønninger staten som eier ønsker i selskapene.

Med bakgrunn i blant annet lederlønnutviklingen de siste årene, har regjeringen justert innholdet i statens retningslinjer for lederlønn med virkning fra 1. april 2011. De nye retningslinjenes formelle status er at retningslinjene fortsatt er en veiledning til selskaperes styre om hvilken politikk for lederlønninger staten som eier ønsker i selskapene.

Eierdepartementene følger opp statens retningslinjer for lederlønn i forbindelse med forberedelser og gjennomføring av de årlige generalforsamlingene og foretaksmøtene i selskaper med statlig eierskap.

Rammeverk og retningslinjer

3.1 Statens ulike roller

Staten har mange ulike roller i samfunnet. Det er viktig med en bevisst holdning til ulikhetene i statens roller som politikktutformer, markedsregulator, myndighetsutøver og rollen staten har som eier. Staten må være tydelig på hvilken rolle den har, og at det er ulike muligheter og begrensninger i de forskjellige rollene. Statlig myndighetsutøvelse skjer normalt gjennom å utforme regelverk (lover og forskrifter), ved å knytte betingelser til lovhjemlede konsesjoner, gjennom bevilgninger, ved å inngå avtaler, samt ved å fatte vedtak i enkeltsaker. En beslektet form for myndighetsutøvelse er bruk av økonomiske virkemidler som kjøp av tjenester og avgiftspålegg. Staten vil også kunne øve innflytelse gjennom en dialog med både offentlige og private selskaper, blant annet når det gjelder forventninger knyttet til næringslivets selvregulering og samfunnsansvar. Staten har også rollen med å føre tilsyn og være klageorgan i samfunnet. Disse rollene er ofte skilt fra øvrige myndighetsoppgaver for å skape mer tillit til beslutningsprosessene.

Regjeringen mener at skillene er viktige for å sikre legitimitet til disse rollene og for å skape tillit til staten som eier. Dersom sektorregulerende myndighet, ansvar for sektortilsyn og eierskap til selskap ligger under samme departement gir dette en mulighet til å utøve en helhetlig politikk, men det kan også gi en risiko for at det lettere kan føre til en sammenblanding av roller. Sentralisering av den delen av eierskapsforvaltningen hvor formålet med det statlige eierskapet i hovedsak er forretningsmessig, sammen med åpenhet i forvaltningen, har bidratt til å redusere rollekonfliktene, samt rendyrke, effektivisere og profesjonalisere eierskapsforvaltningen. Størstedelen av statens forretningsmessige eierskap forvaltes i dag av Nærings- og handelsdepartementet. Det finnes viktige unntak, som for eksempel Statoil ASA og Posten Norge AS, som av særskilte grunner forvaltes av sektordepartementene.

I selskapene med forretningsmessige mål utøver staten sin eierrolle gjennom generalforsamlingen, med respekt for den rolledelingen mellom eier, styre og daglig ledelse som selskapslovgivningen bygger på.

For en rekke av de selskapene hvor staten er eier, er imidlertid sektorpolitiske mål viktig. Flere av disse selskapene er gitt ansvar for naturlige monopoler (Avinor AS, Statnett SF) eller regulatoriske monopoler (AS Vinmonopolet, Norsk Tipping AS). Andre selskaper er i

sin helhet finansierte over statsbudsjettet (Enova SF, Petoro AS) eller via særavgifter (NRK AS). Beslutning om å legge disse virksomhetene i egne juridiske enheter (aksjeselskap, statsforetak) utenfor forvaltningen, tilsier likevel at prinsippene for eierstyring også skal ligge til grunn for eierforvaltningen her⁷.

3.2 Rammer for statens eierskapsutøvelse

Når Stortinget har bestemt at staten skal ha eierandeler i en virksomhet som er organisert som en selvstendig juridisk enhet, har dette konsekvenser for hvordan politiske føringer og andre mål kommuniseres, og hvordan og i hvilken grad det kan gripes inn i virksomhetens drift.

Ut over rammene som følger av Grunneloven og forvaltningsretten, er det i hovedsak selskapslovgivningen, konkurranseretten og børs- og verdipapirretten som stiller krav til eierskapsutøvelsen. Andre sentrale rettslige rammer følger av EØS-regelverket og regelverk for økonomistyring i staten.

3.2.1 Konstitusjonelle rammer

Grunnloven § 3 fastslår at den utøvende makt er hos Kongen, som i praksis innebærer regjeringen. Stortinget kan likevel gi generelle retningslinjer og instruere regjeringen i enkeltsaker, i form av plenarvedtak eller lovvedtak.

Det statlige eierskapet reguleres også av Grunnloven § 19:

«Kongen vaager over, at Statens Eiendomme og Regalier anvendes og bestyres paa den af Storthinget bestemte og for Almenvæsenet nyttigste Maade.»

Det er således regjeringen som forvalter statens aksjer og eierskap i statsforetak og særlovselskap mv. Bestemmelsen gir Stortinget en uttrykkelig hjemmel til å instruere regjeringen i saker som angår det statlige eierskapet.

I henhold til Grunnloven § 12 tredje ledd er forvaltningen av eierskapet delegert til det departement selskapet hører inn under. Statsrådets forvaltning av eierskapet utøves under konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar.

⁷ Det er nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe under Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) som ser nærmere på bruk av styringsformer overfor selskaper som i hovedsak har sektorpolitiske oppgaver. Rammene for bruk av eierstyring er et sentralt tema for arbeidsgruppen.

Stortingets bevilgningsmyndighet innebærer at det må innhentes samtykke fra Stortinget ved endringer av statens eierandeler i et selskap (kjøp og salg av aksjer) og vedtak om kapitalforhøyelse.

Statlige selskaper vil normalt selv kunne kjøpe og selge aksjer i andre selskaper og kjøpe opp eller avhende deler av virksomhet, når dette er et naturlig ledd i tilpasningen av selskapets formålsbestemte virksomhet, uten at Stortingets samtykke er påkrevd. Imidlertid må det i statsaksjeselskaper (selskaper hvor staten er eneaksjonær) innhentes samtykke fra Stortinget for beslutninger som i vesentlig grad vil endre statens engasjement eller virksomhetens karakter. I deleide selskaper vurderes av og til saker som må bringes frem for generalforsamlingen (for eksempel fisjon eller fusjon av virksomhet). Avhengig av statens eierandel i selskapet vil det kunne være nødvendig å legge frem også slike saker for Stortinget, jf. Innst. S. nr. 277 (1976 – 1977).

Riksrevisjonen fører kontroll med statsrådets (departementets) forvaltning av det statlige eierskapet, og rapporterer til Stortinget om denne.

3.2.2 Statsrådets myndighet i selskaper

Det rettslige grunnlaget for statsrådets eiermyndighet i et aksjeselskap er aksjeloven § 5-1 som lyder:

«Gjennom generalforsamlingen utøver aksjeeierne den øverste myndighet i selskapet.»

Tilsvarende bestemmelse gjelder for allmennaksjeselskapene, statsforetakene og for de sentrale særlovselskapene. Hva angår statsforetakene er «generalforsamlingen» byttet ut med «foretaksmøtet», men realiteten er den samme. I det følgende benyttes generalforsamlingen som betegnelse for begge møteformene.

Tilsvarende bestemmelse gjelder for allmennaksjeselskapene, statsforetakene og for de sentrale særlovselskapene. Hva angår statsforetakene er «generalforsamlingen» byttet ut med «foretaksmøtet», men realiteten er den samme. I det følgende benyttes generalforsamlingen som betegnelse for begge møteformene.

En generalforsamling er et møte som avholdes i samsvar med nærmere regler fastsatt i selskapslovgivningen. Selskapets daglige leder, medlemmer av styret, eventuelt medlemmer av bedriftsforsamlingen samt selskapets revisor skal innkalles og har rett til å være til stede og til å uttale seg i generalforsamlingen. Styreleder og daglig leder plikter å være til stede. Dessuten skal Riksrevisjonen varsles om møter i generalforsamlingen, og har rett til å være til stede. Det skal føres protokoll fra generalforsamlingen. En daglig leder, styremedlem eller medlem av bedriftsforsamlingen som er uenig i en beslutning



Foto: Yara International

som treffes av den eller de som representerer selskapets aksjer, skal kreve sin dissens tilført protokollen. Reglene om protokollasjon og varsling av Riksrevisjonen gir grunnlag for konstitusjonell kontroll med forvaltningen av statens eierskap.

Bestemmelsen i aksjeloven/allmennaksjeloven § 5-1 innebærer at statsråden gjennom generalforsamlingen står i et overordningsforhold til styret i statsaksjeselskaper, og kan gi instruksjoner som styret har plikt til å følge. Dette kan være generelle instruksjoner eller spesielle instruksjoner for den enkelte sak. Staten har tradisjonelt vært varsom med å instruere selskapene i enkeltsaker. Dette henger for det første sammen med at det bryter med og undergraver den rolledelingen og ansvarsdelingen som selskapslovgivningen har lagt opp til, jf. kapittel 3.2.3. En instruks på generalforsamling kan få som konsekvens at styret trekker seg fra vervet i stedet for å bøye seg for den. For det andre vil aktiv bruk av instruksjonsmyndigheten på generalforsamlingen kunne ha sider mot det konstitusjonelle ansvaret regjeringen har overfor Stortinget ved at regjeringen tar mer ansvar for disposisjoner som normalt ligger hos styret i selskapene. En aktiv bruk av instruksjonsmyndigheten kan også ha sider mot mulig erstatningsansvar overfor tredjeparter.

En annen konsekvens av aksjeloven/allmennaksjeloven § 5-1 er at statsråden i egenskap av generalforsamling ikke har noen myndighet i selskapet når ikke generalforsamlingsformen benyttes.

I deleide selskaper er det i tillegg til det som er omtalt ovenfor, ytterligere begrensninger av hensynet til de andre aksjeeierne og aksjelovens likhetsprinsipp, jf. aksjeloven/allmennaksjeloven § 5-21. Dette betyr at staten, selv som flertallsaksjeeier, ikke kan begunstige seg selv på bekostning av de øvrige aksjeeierne i selskapet. Kravet om likebehandling av aksjonærene begrenser blant annet muligheten for fri utveksling av informasjon mellom selskapet og departementet. Aksjelovgivningen gir også klare føringer på statens styringsdialog med børsnoterte selskaper. Dette forhindrer imidlertid ikke at det i tillegg til ordinær eierdialog kan tas opp forhold som er av samfunnsmessig betydning i eierdialogen som staten har med selskapene, på lik linje med andre aksjonærer og andre interessenter for øvrig.

3.2.3 Forvaltningen av selskapet

Selskapenes ledelse består av styret og daglig leder. Aksjeselskapsformen og de andre selskapsformene som brukes for statens selskaper bygger på en klar rollefordeling mellom eieren og selskapsledelsen. I henhold til aksjeloven/allmennaksjeloven § 6-12 og tilsvarende bestemmelser i de andre selskapslovene hører forvaltningen av selskapet under styret og daglig leder, dvs. selskapets ledelse. Dette innebærer at den daglige forretningsmessige ledelsen av selskapet og ansvaret for denne ligger hos selskapsledelsen. Det er styret og daglig leder som skal utøve forvaltningen ut i fra selskapets og eiernes interesse. Innenfor de generelle og spesielle rammer som Stortinget fastsetter for virksomheten, ivaretar staten som eier sine interesser gjennom generalforsamling/foretaksmøte. Styremedlemmene og daglig leder er ved sin forvaltning av selskapet underlagt et personlig erstatnings- og strafferettslig ansvar slik det fremgår av aksjelovgivningen.

3.2.4 Andre rammer

Offentlig eierskap og EØS-avtalen

EØS-avtalen er i utgangspunktet nøytral med hensyn til offentlig og privat eierskap, jf. artikkel 125 og 59 (2). Forbudet mot offentlig støtte i EØS-avtalens 61 (1) gjelder således også overfor offentlige eide foretak. Dette setter skranker for regjeringens muligheter til å vektlegge ikke-kommersielle hensyn i eierskapsutøvelsen. For å avgjøre når offentlige midler som tilføres et foretak innebærer offentlig støtte, har EU-domstolen og Europakommisjonen utviklet det såkalte markedsinvestorprinsippet. Dersom det offentlige tilfører kapital på andre vilkår enn hva en sammenlignbar privat investor antas å ville ha stilt, kan det tyde på at tilførselen innebærer en økonomisk fordel for det aktuelle foretaket som kan være i strid med reglene om offentlig støtte. Dette innebærer at staten må kreve normal markedsmessig avkastning på kapital som er innskutt i et foretak som opererer i konkurranse med andre. EFTAs Overvåkingsorgan (ESA) påser at statsstøtte-regelverket overholdes i Norge.

Konkurranseregelverket

I utgangspunktet vil endringer i statlig eierskap også kunne omfatte forhold som vil bli behandlet av norske eller andre konkurransemyndigheter. Dette gjelder blant annet foretakssammenslutninger som konkurransemyndighetene i henhold til konkurransereglene for foretak skal føre kontroll med. I slike saker vil regjeringen foreslå for Stortinget at det tas forbehold om slike myndigheters behandling, slik at sakene ikke behandles på noen spesiell måte som følge av det statlige eierskapet⁸.

Reglement for økonomistyring i staten

I § 10 i Reglement for økonomistyring i staten fremgår det at:

«Virksomheter som har overordnet ansvar for statsaksjeselskaper, statsforetak, særlovsselskaper eller andre selvstendige rettssubjekt som staten eier helt eller delvis, skal utarbeide skriftlige retningslinjer om hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor hvert enkelt selskap eller grupper av selskaper. Gjensvar av retningslinjene skal sendes Riksrevisjonen. Staten skal, innenfor gjeldende lover og regler, forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring med særlig vekt på:

- a. at den valgte selskapsform, selskapets vedtekter, finansiering og styresammensetning er hensiktsmessig i forhold til selskapets formål og eierskap*
- b. at utøvelsen av eierskapet sikrer likebehandling av alle eiere og understøtter en klar fordeling av myndighet og ansvar mellom eiervirksomheten og styret*
- c. at målene fastsatt for selskapet oppnås*
- d. at styret fungerer tilfredsstillende*

Styring, oppfølging og kontroll samt tilhørende retningslinjer skal tilpasses statens eierandel, selskapets egenart og risiko og vesentlighet.»

Et viktig prinsipp i aksjeselskaper, statsforetak og særlovsselskaper er at statens økonomiske ansvar er begrenset til innskutt egenkapital.

⁸ Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har ansvaret for de sektorovergrepene virkemidlene i konkurransepolitikken, herunder konkurranselovgivningen for foretak og regelverk om offentlig støtte. Departementet er også ankeinstans for konkurransepolitiske saker, det være seg saker knyttet til private eller statlige selskaper.

3.3 Eierstyringsprinsipper

God eierstyring og selskapsledelse har stor betydning for landets samlede økonomiske effektivitet og konkurransedyktighet. Prinsippene for god eierstyring og selskapsledelse innebærer blant annet en klargjøring av roller og sikrer ryddighet i beslutningsprosessene. God eierstyring og selskapsledelse reduserer risikoen ved virksomheten. Dette har stor betydning for markedets tillit til selskapene, og dermed også for selskapenes kapitalkostnader. Langsiktig verdiskaping skjer best gjennom gode, åpne prosesser mellom selskapene og eierne der partene er sine roller og sitt ansvar bevisst.

3.3.1 Statens prinsipper for god eierstyring

Det statlige eierskapet i norsk næringsliv er omfattende, og staten forvalter store verdier på vegne av fellesskapet. Av hensyn til statens investeringer, selskapene og medaksjonærer er det viktig at staten forvalter sitt eierskap på en profesjonell måte.

Det er bred politisk enighet om at det statlige eierskapet skal utøves profesjonelt innenfor rammen som settes av norsk selskapslovgivning og basert på allment aksepterte eierstyringsprinsipper slik det er definert i norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse. Statseide selskaper skal drives på samme måte og under samme rammevilkår som veldrevne private selskaper.

Staten har med dette som utgangspunkt utformet egne hovedprinsipper for godt eierskap. Disse prinsippene retter seg mot alle statlige selskaper enten de er heleide eller deleide.

Statens 10 prinsipper for god eierstyring

1. Aksjonærer skal likebehandles.
2. Det skal være åpenhet knyttet til statens eierskap i selskapene.
3. Eierbeslutninger og vedtak skal foregå på generalforsamlingen.
4. Staten vil, eventuelt sammen med andre eiere, sette resultatmål for selskapene, styret er ansvarlig for realiseringen av målene.
5. Kapitalstrukturen i selskapet skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon.
6. Styresammensettingen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra det enkelte selskapets egenart.
7. Lønns- og insentivordninger bør utformes slik at de er i samsvar med eiernes interesser og fremstår som rimelig.
8. Styret skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne.

9. Styret bør ha en plan for eget arbeid og arbeide aktivt med egen kompetanseutvikling. Styrets virksomhet skal evalueres.
10. Selskapet skal være bevisst sitt samfunnsansvar.

3.3.2 Andre prinsipper (NUES og OECD)

3.3.2.1 Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse

Norsk Utvalg for Eierstyring og Selskapsledelse (NUES) la 21. oktober 2010 frem en revidert versjon av Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse, med tillegg av 20. oktober 2011. NUES er sammensatt av representanter for ulike interessegrupper for eiere, utstedere av aksjer og børsen. Følgende ni organisasjoner har etablert NUES og stiller seg bak anbefalingen: Aksjonærforeningen i Norge, Den norske Revisorforening, Eierforum, Finansnæringens Fellesorganisasjon, Norske Finansanalytikeres Forening, Næringslivets Hovedorganisasjon, Pensjonskasseforeningen, Oslo Børs og Verdipapirfondenes Forening. De ni organisasjonene har etablert Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) som har utarbeidet og årlig vurderer behovet for å oppdatere den norske anbefalingen om eierstyring og selskapsledelse. Staten ved Nærings- og handelsdepartementet har medvirket i arbeidet gjennom deltakelse i Eierforum.

Formålet med anbefalingen er at selskaper som er notert på regulerte markeder i Norge skal ha eierstyring og selskapsledelse som klargjør rolledelingen mellom aksjeeiere, styre og daglig ledelse utover det som følger av lovgivningen. God eierstyring og selskapsledelse vil styrke tilliten til selskapene og bidra til størst mulig verdiskaping over tid til beste for aksjeeiere, ansatte og andre interessenter.

Etterlevelse av anbefalingen skal skje på bakgrunn av et «følg eller forklar»-prinsipp. Dette innebærer at selskapene må redegjøre for hvordan de har innrettet seg i forhold til anbefalingens enkelte punkter, og eventuelt forklare hvorfor og hvordan selskapet har innrettet seg på en annen måte.

Oslo Børs har innført krav om at børsnoterte selskaper årlig skal utarbeide en redegjørelse i samsvar med den norske anbefalingen

Anbefalingen kan også være hensiktsmessig for ikke-børsnoterte selskaper med spredt eierskap, og hvor aksjene er gjenstand for regelmessig omsetning. Staten forventer således at at statens heleide og deleide selskaper som ikke er notert på noen markeds-plass også følger anbefalingen.

Anbefalinger knytter seg til følgende områder:

1. Redegjørelse for eierstyring og selskapsledelse
2. Virksomhet
3. Selskapskapital og utbytte
4. Likebehandling av aksjeeiere og transaksjoner med nærstående
5. Fri omsettelighet
6. Generalforsamling
7. Valgkomité
8. Bedriftsforsamling og styre, sammensetting og uavhengighet
9. Styrets arbeid
10. Risikostyring og intern kontroll
11. Godtgjørelse til styret
12. Godtgjørelse til ledende ansatte
13. Informasjon og kommunikasjon
14. Selskapsvertakelse
15. Revisor

Kilde: www.nues.no

3.3.2.2 OECDs retningslinjer for statlig eierskap

God eierstyring av statlige selskaper gir bedre økonomisk utvikling gjennom produktivtetsvekst, resultatforbedringer, effektivitetsgevinster og styrket konkurransedyktighet. Gjennom å tilrettelegge for økt kapitaltilgang for statseid virksomhet (både på fremmedkapitalsiden og egenkapitalsiden) oppnås en mer gjennomiktig (transparent) og effektiv ressursanvendelse, som fremmer lønnsomme investeringer og etablering av arbeidsplasser.

God forvaltning av statseide selskaper er derfor viktig, og det har blant mange OECD-land vært ansett som hensiktsmessig å søke å etablere en standard for god praksis for denne forvaltningen. Retningslinjene som ble utarbeidet i 2005 supplerer OECDs generelle anbefalinger om eierstyring.

Retningslinjene har seks hovedpunkter. I kommentarene til retningslinjene er det en rekke anbefalinger basert på administrativ praksis og erfaringer i enkelte land samt diskusjoner i arbeidsgruppen i OECD.

Nærings- og handelsdepartementets har gjennom deltagelse i en arbeidsgruppe bidratt aktivt i utformingen av OECDs nye retningslinjer. Norsk praksis for eierforvaltning følger i hovedtrekk OECDs anbefalinger.



NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENTET

Nærings- og handelsdepartementet

Postboks 8014 Dep
NO-0030 Oslo

Midlertidig besøksadresse

Akersgata 13, 0158 Oslo
(hos Innovasjon Norge)

Fra 1. september 2012,
Kongens gate 8, 0153 Oslo

Telefon 22 24 90 90

Faks 22 24 01 30

E-post postmottak@nhd.dep.no

Internett

www.regjeringen.no/nhd

www.eierpolitikk.no