

Statlige selskaper med sektorpolitiske mål

En evaluering av statlig styring

Jørn Rattsø
NTNU

Rune Sørensen
Handelshøyskolen BI

Forskningsrapport 14/2011

Handelshøyskolen BI
Institutt for samfunnsøkonomi

Jørn Rattsø og Rune Sørensen

Statlige selskaper med sektorpolitiske mål: En evaluering av statlig styring

© Jørn Rattsø og Rune Sørensen

2011

Forskningsrapport 14/2011

ISSN: 0803-2610

Handelshøyskolen BI

0442 Oslo

Telefon: 4641 0000

www.bi.no

Trykk: Nordberg hurtigtrykk

Innhold

Sammendrag.....	5
Summary	6
1. Innledning.....	7
2. Idealmodellen for statlig selskap – og avvikene fra denne	10
3. Virksomhetene i undersøkelsen	23
4. Virksomhetenes holdninger, vurderinger og atferd.....	32
5. Eierstyring, selskapsatferd og måloppnåelse	62
6. Oppsummering og anbefalinger	81
Referanser.....	88
Vedlegg 1: Spørreskjema til daglige ledere	
Vedlegg 2: Spørreskjema til styremedlemmer	
Vedlegg 3: Deskriptiv statistikk fra spørreskjemaundersøkelsen	

Sammendrag

Statlig virksomhet skal både ivareta forretningsmessige mål og samfunnsmessige hensyn. Rapporten drøfter styringsmessige problemstillinger som oppstår når statlige selskaper har samfunnsmessige mål som er spesifikke for en enkelt sektor – såkalte sektorpolitiske mål. Eksempler på dette er selskaper som har ansvar for offentlig infrastruktur, kulturtilbud, informasjon, forskning og helsetjenester. Sektorpolitiske mål kan ivaretas gjennom generell lovgivning og tilhørende regulering, ved bruk skattefinansierte driftsinntekter og kapital og ved offentlig eierskap. Eierskapet kan enten organiseres som statlig selskap eller som et forvaltningsorgan.

I rapporten analyseres styring og styringsrelasjoner overfor statlige selskaper og forvaltningsorganer med eget styre. Virksomhetene omfatter forretningsorienterte selskaper som selger produkter på markeder med sterk konkurranse, selskaper med stor markedsrett eller monopolposisjon som er finansiert ved regulerte priser eller avgifter, helseforetak som er fullfinansiert over statsbudsjettet og står overfor lite konkurranse, og ulike typer virksomhet organisert som tradisjonell forvaltning.

Analysen bygger på data fra en omfattende spørreskjemaundersøkelse blant styremedlemmer og daglig ledere. Formålet med studien er å kartlegge hvordan staten styrer, og hvordan styringen oppfattes i virksomhetens styre og ledelse. Hovedresultatene er oppsummert i avsnitt 6.

Rapporten ”Statlige selskaper med sektorpolitiske mål: En evaluering av statlig styring”¹ er skrevet på oppdrag for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet om *Bruk av styringsvirkemidler for heleide statlige selskaper og foretak med sektorpolitiske oppgaver*.

Jørn Rattsø og Rune Sørensen
Oslo, 15.05 2011

¹ Takk for nyttige kommentarer fra Leif Helland, Terje P. Hagen og Carlo Thomsen. Knut-Eric Joslin har bistått med uvurdering assistanse gjennom hele prosjektet. Takk også til Kim Hagen, Martin Mesicek og Renia Angeles for hjelp med innsamling av datamaterialet. Erik Dalen i Synnovate MMI har bidratt med profesjonell hjelp ved utformingen av spørreskjemaet. Takk til Tore Abrahamsen for hjelp med korrekturlesing av manuskriptet. Ingen av disse kan lastes for eventuelle gjenstående feil eller for våre tolkninger av materialet.

Summary

State owned companies have commercial as well as broader social objectives. The report addresses key issues arising when such companies pursue social goals that are specific to a single sector - so-called sector-specific policy goals. Such objectives are important in companies that are responsible for public infrastructure (public utilities), culture, information, research and health care. The control of companies with sector-specific objectives can be achieved by alternative policy instruments: legislation and related regulations, the use of public funding and state ownership. In the case of government ownership, agencies can either be organized as a state-owned company or as an administrative agency.

The report analyzes governance relationships between government ministries and state-owned organizations, both companies and administrative agencies. This includes companies with business-related objectives that operate in competitive markets, companies with significant market power or monopoly positions, regional health authorities that are fully financed by government appropriations, and various government agencies that are integral parts of central government.

The empirical analysis is based on data from a comprehensive survey questionnaire among board members and executive managers. This allows us to describe governance relations between the central government ministries, the company boards and the executive manager. The following findings can be highlighted:

We observe substantial differences in sector-specific policy objectives among the companies. Some have pure commercial goals; others have a combination of business and sector-specific goals, and a third group have only sector-specific goals. Board members and managing directors are surprisingly optimistic with respect to measuring sector-specific performance. We also observe significant variations in degrees of political disagreement on policy goals, and the hospital sector stands out with significant political disagreement. The existence of political disputes over policy goals appears to weaken the foundation of efficient corporate governance.

The survey responses suggest that decision-making discretion is higher in the business-oriented companies; it is lower in public utilities with monopoly positions, and is even lower in the regional health authorities and government agencies. Discretion tends to be higher in organizations where policy goals are clearly defined and measurement problems are modest.

Higher dependency on government funding tends to reduce decision-making discretion, and state-financed agencies experience more intensive ministerial monitoring. With intensive product-market competition, monitoring tends to be lower, and board members believe that they have greater responsibility for the organization's performance. With more competition, the board members put greater emphasis on company interests, and less emphasis on the interests of the ministry or society at large.

1. Innledning

Staten har på en rekke områder etablert heleide selskaper (eller foretak) som skal ivareta formål ut over det rent forretningsmessige. For noen virksomheter er det forretningsmessige formålet viktigst, og samfunnsmessige/sectorpolitiske hensyn kommer som et tillegg til dette. I andre tilfeller er de samfunnsmessige/sectorpolitiske målene dominerende. I rapporten fokuserer vi på samfunnsmessige mål som er spesifikke for en enkelt sektor, og vil omtale dem som sectorpolitiske mål. Dette er mål som kan gå på bekostning forretningsmessige mål, eller som ikke lar seg realisere på normale forretningsmessige premisser. Det er ikke alltid et skarpt skille mellom de brede samfunnsmessige hensyn som det forventes at alle statlige selskaper ivaretar (som for eksempel hensynet til arbeidsmiljø og likestilling mellom kjønnene), og mer spesifikke sectorpolitiske oppgaver og mål (som for eksempel å sørge for drift av flyplasser i hele Norge).

Selskapene med sectorpolitiske oppgaver har et vidt spektrum av oppgaver som spenner fra individuell tjenesteyting, produksjon av elektrisk kraft, posttjenester og jernbanetransport, forvaltning av natureiendommer og offentlig infrastruktur til fordeling av statlige midler til ulike typer prosjekter. Formålet med rapporten er å evaluere hvordan ulike styringsinstrumenter blir benyttet, og hvilken effekt de oppfattes å ha i virksomhetenes styrer og blant daglige ledere. Vi studerer i den forbindelse både overordnet myndighetsutøvelse - lovgivning og annen regulering, samt systemet for finansieringen² av virksomheten - og utøvelsen av eierskapet.

Analysen bygger på to datakilder, en intervjuundersøkelse (spørreskjema) til styremedlemmer og daglige ledere i de aktuelle i virksomhetene. Dessuten brukes foreliggende data om virksomhetenes formelle organisering, hvorvidt de har et rent forretningsmessig eller sectorpolitisk mål, deres konkurransesituasjon og karakteren av deres inntektsgrunnlag.³ I tillegg til å undersøke statlige selskaper med sectorpolitiske oppgaver, har vi også med en del statlig eide selskaper med mer rendyrkede kommersielle mål, og en del statlige virksomheter som er organisert som forvaltningsorgan.

I rapporten drøfter vi spørsmål knyttet til styring av statlige selskaper med sectorpolitiske oppgaver.

² Når vi i teksten bruker betegnelsen "finansiering" sikter vi både til kilden for driftsinntektene og virksomhetens kapital. Med "statsinntekt" mener vi imidlertid den andelen av driftsinntektene som bevilges over statsbudsjettet.

³ Det har ikke vært mulig å gjøre en evaluering av måloppnåelsen i selskapene. Det er en omfattende oppgave å skaffe data for å analysere virksomhetens prestasjoner eller resultatoppnåelse, for eksempel i form av kostnadseffektivitet, kapitalavkastning eller samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det eksisterer i mange tilfeller ikke gode resultatindikatorer for sectorpolitiske mål. I tillegg er virksomhetene svært heterogene, slik at de ikke gir grunnlag for systematisk sammenligning med hensyn på slike resultater.

- a) *Det konstituerende styringsregimet:* Vi innleder med å definere et sett av grunnleggende styringsinstrumenter⁴, hvor viktig virksomhetens sektorpolitiske mål er relativt til de forretningsmessige målene, hvilken grad av politisk enighet det er om virksomhetens mål, hvilken formell tilknytning som virksomheten har til departementet og politisk ledelse (selskap eller forvaltningsorgan), hvorvidt virksomheten har Nærings- og handelsdepartementet (NHD) eller et sektordepartement som eier, innslag av konkurranse på produktmarkedet, samt hvilken andel av virksomhetens driftsinntekter som finansieres over statsbudsjettet. Disse faktorene definerer det grunnleggende regimet for styring av virksomheten. Vi beskriver hvordan disse kjennetegnene varierer med Eierskapsmeldingens (St.meld. nr 13 (2006-2007)) klassifikasjon av selskapstyper, samt graden av konkurranse og avhengighet av statlige inntekter.
- b) *Departementets eierstyring:* Departementet utøver eierstyring innenfor rammen av overordnede mål for virksomheten og grunnleggende bruk av virkemidler slik det er beskrevet ovenfor. Eierstyringen kan skje med ulik intensitet. Hvis den øvrige virkemiddelbruk er treffsikker, vil en ikke forvente at eierstyring benyttes til å nå sektorpolitiske mål. I motsatt fall kan eierdepartementet på ulike måter styre detaljert på de sektorpolitiske målene gjennom å begrense handlefriheten.
- c) *Virksomhetens holdninger og atferd:* Virksomhetens styre og daglige leder vil respondere på eierstyringen og øvrig virkemiddelbruk. I neste trinn analyseres derfor deres holdninger og atferd som svar på eierstyring og øvrig virkemiddelbruk. En mulighet er at selskapet tilpasser seg departementets ønsker fordi styret og daglig leder forventer reaksjoner hvis så ikke skjer. Et viktig spørsmål er om styret forventer å bli stilt til ansvar for svak resultatoppnåelse. Istedenfor å tilpasse seg rammebetingelser og eierstyring kan virksomheten øve innflytelse på utformingen av politikk på eget område. Spørsmålet er om styret og daglig leder tar kontakt med departementene og politiske myndigheter med sikte på å forbedre egne rammebetingelser.
- d) *Vurdert måloppnåelse i virksomhetene:* I prosjektet har det ikke vært mulig å samle inn data om virksomhetenes faktiske målrealisering. Vi har imidlertid data om hvordan styremedlemmene og daglig leder selv vurderer graden av sektorpolitisk og forretningsmessig måloppnåelse. Siste trinn er derfor en analyse av hvordan hele styringsopplegget påvirker egenvurdert grad av måloppnåelse, både slik dette oppfattes av styre og daglig leder, og slik disse mener departementet vurderer resultatene.

Vi drøfter i neste kapittel forutsetninger for god styring av statlige selskaper. Her peker vi blant annet på viktigheten av veldefinerte mål og et avgrenset oppdrag som gjør det mulig å evaluere virksomhetens prestasjoner. I lys av faglitteraturen trekker vi også frem ulike forhold som kan undergrave forutsetningene for god styring. I kapittel 3 gir vi oversikt over de virksomhetene som inngår i undersøkelsen, og presenterer det konstituerende styringsregimet.

⁴ Denne begrepsbruken ligner på den Samferdselsdepartementet (2008) benytter i sin gjennomgang av etatsstyring og eierskapsutøvelse. I tillegg til konstituerende styring operer Samferdselsdepartementet med strategisk styring på 2-5 års sikt, og operativ styring innenfor rammen av et enkelt år.

I kapittel 4 presenteres hovedresultater fra en omfattende undersøkelse blant daglige ledere og styremedlemmer. I kapittel 5 viser vi så resultater fra regresjonsanalyser der vi studerer effekter av det konstituerende regimet på omfanget av eierstyring, graden av handlefrihet, samt styremedlemmenes og ledernes holdninger, vurderinger og atferd. I kapittel 6 oppsummeres resultatene.

Vedlagt rapporten følger også tre vedlegg, a) spørreskjema til styremedlemmer, b) spørreskjema til daglig ledere i virksomhetene, og c) oversiktstabeller for alle spørsmålene i spørreundersøkelsen.

2. Idealmodellen for statlig selskap – og avvikene fra denne

Statlige selskaper står i et spenningsfelt mellom en hierarkisk statsforvaltning og et marked preget av konkurranse og innovasjon. På den ene siden er selskapene fristilt fra en forvaltningsstruktur med løpende styring fra departementer, og et ubegrenset politisk ansvar. Selskapene er etablert for å ha en armlengdes avstand til politiske myndigheter. Styring gjennom instruksjer nedover i en forvaltning skal erstattes med styring gjennom andre virkemidler, primært veldefinerte rettslige og økonomiske rammebetingelser, et klart avgrenset formål og disiplinert eierstyring gjennom selskapets formelle organer. På den andre siden er selskapene i varierende grad eksponert for markedets disiplinering. Enkelte selskaper er lovbestemte monopoler, mens andre har en dominerende markedsposisjon. Noen møter kjøpere og brukere som kan reagere på det de får levert, i visse tilfeller ved å velge en annen leverandør. Heleide statlige selskaper står ikke alltid overfor en troverdig trussel om nedleggelse eller restrukturering gjennom oppkjøp eller konkurs. På et marked er det disse mekanismene som bidrar mest til å innovasjon, effektivitet og dynamikk.

Selskap og forvaltningsorganer

Forvaltningsorganer er en del av staten som juridisk person. De kan bare disponere over statens midler når Stortinget har fattet bevilgningsvedtak. Kongen (Regjeringen) har generell instruksjonsmyndighet overfor forvaltningen. Normalt antas at forvaltningsorganisering er velegnet for oppgaver som krever mye og løpende folkevalgt styring, og samordning av virkemiddelbruk. En skiller mellom ordinære forvaltningsorganer og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Av særlig betydning her kan det være at forvaltningsorganet er nettobudsjettet.

Statlige selskaper er ikke en del av staten som juridisk person. De har egne styringsorganer (generalforsamling/foretaksmøte, styre) og en selvstendig økonomi. Forholdet mellom staten og selskapet er lovregulert. Formen for regulering kan variere noe avhengig av om selskapet er et aksjeselskap, et statsaksjeselskap, et statsforetak eller regulert i egen lov (såkalt "særlovsselskap"). Staten er eneste eier i statsaksjeselskapet, statsforetaket og i "særlovsselskapene".

Styringsinsentivene for statsselskaper må forstås som resultatet av en blanding av statlig styringsutøvelse og markedsmessig disiplinering. Blandingsforholdet varierer avhengig av selskapets nærhet til forvaltningen eller markedet. Spørsmålet er hvordan disse styringsinsentivene virker. Skal selskapsorganisering fungere etter hensikten, må (antakelig) selskapene være definert ved et klart og vel avgrenset formål, ha romslig handlefrihet og enten stå overfor et kravstort eierdepartement eller overfor disiplinerende konkurranse. Erfaringene med styring av statlige selskaper viser et mer sammensatt bilde.

Begrunnelser for statlig virksomhet

Prinsipielt sett kan staten ha tre hovedgrunner til å intervenere på et marked.

- Det første er ønsket om å omfordele inntekter eller tildele ressurser mellom ulike grupper. Mye statlig finansiert virksomhet er fordelingspolitisk begrunnet, for eksempel å sørge for lik tilgang til høyere utdanning eller helsetjenester, eller tiltak for å stimulere næringsvirksomhet i spredtbygde strøk.
- Den andre hovedgrunnen er markedssvikt som følge av fallende enhetskostnader (stordriftsfordeler). Dette er noe en ser i visse typer infrastruktur og nettverkstjenester. Slik virksomhet krever store og spesifikke investeringer, såkalte relasjonsspesifikke investeringer ("asset specificity"). En privat investor vil kreve meget lang kontraktperiode for å sikre seg avkastning på investeringen, noe som gir han et faktisk monopol i kontraktperioden. Disse begrunnelsene gir opphav til betegnelsen naturlige monopoler, og organisasjonene som leverer offentlig infrastruktur omtales gjerne som "public utilities".⁵
- Det tredje er markedssvikt som følge av kollektivt forbruk. Det betyr at produksjon eller konsum av et gode har positive eller negative eksterne effekter for flere enn de som produserer eller forbruker godet. De to viktige typene er såkalte kollektive goder ("public goods") og fellesressurser ("common pool resources").

I tillegg til disse tre begrunnelsene kommer markedssvikt som følge av informasjonsproblemer. Deler av fordelingspolitikken har karakter av sosialforsikring, som kan skyldes at private forsikringsselskaper ikke vil tilby forsikringsordninger i tilstrekkelig omfang. Dette kan skyldes informasjonsproblemer ("skjevt utvalg"). Forbruk av kollektive goder kan være for lavt dersom befolkningen undervurderer gevinstene ved dette. Begrunnelsen for statlig eierskap får da en paternalistisk karakter. Staten produserer også informasjon fordi det er skalafordeler ved dette. I mange tilfelle har statlige informasjonsinstitusjoner en lovbestemt uavhengighet på det faglige området for å bidra til at virksomhetenes troverdighet.

Lovregulering og inntektsgrunnlag

Det er en stor empirisk litteratur som analyserer forskjellen mellom privat og offentlig eierskap⁶. Boardman og Vining (1989) gav støtte til antagelsen om at offentlige selskaper leverer dårligere resultater enn private, men er senere blitt utfordret. Vickers og Yarrow (1991) oppsummerer en tidlig litteratur som finner at endring i eierskap i seg selv har liten betydning for selskapenes prestasjoner. En nyere oversikt av Megginson og Netter (2001) konkluderer på samme måte og retter oppmerksomheten mot andre forskjeller mellom

⁵ For nærmere analyse av reguleringsproblemer for "public utilities", se Spiller og Tommasi (2008).

⁶ For nærmere diskusjon av eksisterende faglitteratur, se Sørensen (2010).

selskapene enn det som er relatert til eierskap. Kort oppsummert er det ikke overveldende støtte til hypotesen om at offentlige selskaper leverer dårligere resultater enn private – det er stor variasjon i prestasjoner både blant private og offentlige bedrifter.

Gitt at staten er eier av virksomhetene, er det naturlig å tenke skrittvis på behovet for styring. Først kan en spørre om sektorspesifikk lovgivning og tilhørende forskrifter og eventuelt statlige tilsyn gir en tilstrekkelig grad av måloppnåelse. Dernest kan en reise spørsmålet om bruk av finansielle virkemidler, herunder bruk av statlige tilskudd eller regulering av produktpriser. Dette er særlig aktuelt i tilfeller der selskapet har reelt eller lovfestet monopol, eller brukerbetaling ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å finansiere produksjonen. Til slutt kan en spørre som det er behov for statlig eierskap, og i så fall om det statlige eierskapet er begrunnet i behovet for eierstyring knyttet til sektorpolitiske mål.

Regulering og tilsyn: I mange tilfeller vil lovregulering være tilstrekkelig for å nå fordelingspolitiske mål, regulere naturlige monopoler og håndtere kollektive goder og fellesressurser. Staten kan forby visse typer miljøskadelige utslipp, eller ivareta fordelingshensyn ved å påby at visse grupper (kvinner, ansatte) skal være representert i styrene til store bedrifter. I andre tilfeller kan staten helt eller delvis skattefinansiere visse ytelser: den kan subsidiere eller avgiftsbelegge tjenester, eller den kan kjøpe tjenester fra konkurrerende private bedrifter. I svært mange tilfeller kan disse virkemidlene kombineres.

Internasjonale forpliktelser (spesielt EØS-avtalen), liberalisering og bruk av konkurranse og sterkere prioritering av lovfestede kvalitetskrav har motivert etablering av tilsyn for å holde oversikt over og kontrollere kvalitetsstandarder og sikkerhet i offentlige tilbud. Også Riksrevisjonens økende vekt på forvaltningsrevisjon er relevant for de fleste offentlig eide virksomheter. Det er mange nye institusjoner, som Helsetilsynet som overvåker all virksomhet i helseområdet, NOKUT overser skolesystemet, Post- og teletilsynet kontrollerer og regulerer sin sektor osv. Samtidig har generelle tilsyn relevans for mange selskaper, som for eksempel Konkurransetilsynet. Tilsynene kan sies å supplere eierdepartementene i kontrollen av selskapene.

Kunder og konkurranse: Det eldste temaet i litteraturen er spørsmålet om konkurranse (Leibenstein 1966). Monopol svekker insentivene til effektivitet, og det gjelder både for offentlige og private selskaper (Winston 1993; Vickers & Yarrow 1991). Hvis man sammenligner offentlige selskaper med monopol og private selskaper under konkurranse, vil offentlige selskaper framstå som ineffektive. Det skyldes imidlertid mangelen på konkurranse, ikke offentlig eierskap. Det er sterke indikasjoner på at konkurranse kan erstatte kompetent og aktivt eierskap (Bøhren og Josefsen 2011). Følgelig forventes også klar forskjell mellom offentlige selskaper som opererer under monopol i forhold til offentlige selskaper i konkurranse. Spørsmålet er derfor om lovregulering skal åpne for konkurranse, eksempelvis gjennom anbudskonkurranse ved kjøp av varer og tjenester eller gjennom brukervalg. De fleste selskaper har brukere som påvirkes av selskapenes levering av varer og tjenester. NSB og Avinor har reisende, helseforetakene har pasienter, kulturinstitusjonene har besøkende osv. For enkelte av selskapene er brukerforholdet mer spesielt, som søkere til støtteordninger fra Enova og Innovasjon Norge. Brukerne vil reagere om de tjenestetilbud selskapene leverer

ikke svarer til forventningene. Brukerreaksjonen vil på ulike vis bli formidlet til selskapene og offentligheten. Brukerne representerer en viktig del av kontrollen av et selskap.

Statlig finansiering, prisregulering og rekruttering: Alle selskaper må skaffe seg ressurser for å utføre oppgavene. Staten kan forutsette at virksomheten finansieres ved salg av produkter på et ordinært marked, at virksomheten finansieres ved bruk av regulerte priser (avgifter, tariffen, lisensinntekter, m.v.), eller at virksomheten finansieres over statsbudsjettet. I det siste tilfellet er det tre idealtypiske modeller, rammefinansiering, stykkprisfinansiering eller kjøp av tjenester/bruk av anbudskonkurranse. I tillegg må selskapene rekruttere personale med relevant kompetanse. Mange av selskapene er i sterk konkurranse på markedet for utdannet arbeidskraft. For å gjøre vellykket rekruttering her må selskapene framstå som attraktive arbeidsplasser og med fremtidsmuligheter for de ansatte. Konkurransen om kompetansen er en viktig disiplineringsfaktor.

Idealmodellen for statlig eierstyring

Med *eierstyring* mener vi den styringen som eieren utøver overfor selskapet i kraft av eierrollen. Eierstyring omfatter ikke den overordnede myndighetsregulering gjennom lovgivning og forskrifter (herunder lovbestemte formål og oppgaver), bruk av konsesjoner og tillatelser samt de pålegg som gis av statlige tilsyn, domstoler eller andre overordnede styringsmyndigheter. Med eierstyring mener vi heller ikke fastsettelse av virksomhetens inntektsrammer. Eierstyring omfatter den styring som foretas av eierdepartementet. Eierstyringen omfatter forholdsvis langsiktige beslutninger, som fastsettelse av virksomhetens vedtekter, strategi og investeringsprogram. Videre omfatter eierstyringen oppnevning og utskiftning av eieroppnevnte styremedlemmer, fastsettelse av løpende mål for virksomhetens forretningsmessige og sektorpolitiske resultater, fastsettelse av driftskapital ved å vedta uttak av utbytte og rammer for låneopptak, og eventuelt andre formelle pålegg som eierdepartementet måtte gi. Skillet mellom eierstyring og finansiering kan lett bli utvisket i de tilfeller hvor virksomhetens drift er tilnærmet fullfinansiert over statsbudsjettet. I slike tilfeller vil statens rolle som bestiller være så nært knyttet til statens rolle som eier at det i praksis er vanskelig å skille de to rollene.

Idealmodellen for eierstyringen av heleide statlige selskaper er enkel. Vi starter med å skissere en idealmodell for vellykkede selskaper med gode styringsinsentiver. Idealmodellen er utgangspunkt for å diskutere svikt i styringsinsentivene. I rammen nedenfor presenteres en oversikt over hovedpunktene i modellen.

Idealmodellen for styring av statlige selskaper

1. Selskapets målsettinger er klare, avgrensede og preget av stabilitet og politisk enighet.
2. Selskapets prestasjoner er relativt enkle å tallfeste og evaluere.
3. Selskapet har betydelig handlefrihet til å utforme strategi for å nå vedtatte mål.
4. Selskapet kan påvirke virksomhetens inntekter.
5. Selskapet står overfor et visst innslag av konkurranse på produktmarkedet.
6. Eierdepartementet sørger for å ha relevant kompetanse og utøver aktiv eierstyring.
7. Eierdepartementet holder styret i selskapet ansvarlig for oppnådde resultater.

Det første punktet er det grunnleggende design av selskapet – hva slags oppgave den skal løse. Offentlig virksomhet kan som nevnt ha sin begrunnelse i en markedssvikt som krever offentlig inngrep og offentlig oppgaveløsning. Den offentlige oppgaveløsningen kan utføres på flere måter, og et selskap må begrunnes som alternativ til forvaltning. I selskapets design vil begrunnelsen framkomme som det eller de sektormål selskapet skal ivareta. Videre må de mål som selskapet skal realisere være tydelige fordi klarhet om målene åpner for diskusjon om hva oppdraget består i. Ideelt sett bør selskapet ikke ha behov for å prioritere en rekke formål eller brukergrupper mot hverandre.

For det andre må selskapets oppdrag være veldefinert slik at graden av målrealisering lar seg evaluere, og helst tallfestes. Forutsetningen for god selskapsstyring er derfor at det sektorpolitiske målet lar seg avgrense på en forholdsvis klar måte. Enklest er dette når det forretningsmessige målet er dominerende, og eventuelle andre mål representerer bihensyn som må ivaretas.

Dette gir grunnlag for å delegerer beslutningsmyndighet til et styre, og fra styret videre til en daglig leder. Styret og leder har handlefrihet til å utvikle virksomheten slik at en kan få en bedre resultatoppnåelse gitt de ressurser som står til rådighet. Selskapsorganiseringen er ment å fremme en styringsform på linje med privat eide selskaper, noe som forventes å fremme effektivitet i vid betydning av dette begrepet. Ehrlich et al. (1994) antar at selskapsledelsen må bruke ressurser på å overvåke produksjonen og fremme investeringer i selskaps-spesifikk kapital. Hvis selskapsledelsen kan bruke tid til å forfølge private formål, vil det gå ut over selskapets prestasjoner og særlig produktivitetsvekst over tid. Offentlig eierskap antas i større grad å tillate at selskapsledelsen forfølger egne mål, fordi trykket fra eieren er for svakt.

De etterfølgende punktene i idealmodellen beskriver rammebetingelsene for selskapet. Rammebetingelsene bør bestemmes ved oppdraget og de mål som skal realiseres, og ved styringsopplegget forøvrig. Når grunnlaget for virksomheten har god politisk avklaring og bred politisk støtte, ligger forholdene til rette for stabile styringsbetingelser over tid. Herunder inngår de langsiktige økonomiske betingelsene for selskapet slik de arrangeres av staten. Rammebetingelsene bør være robuste overfor endringer i det politiske systemet (som regjeringsskifte). Utøvelsen av sektorpolitikk som er relevant for selskapet bør ikke gjøres med selskapet spesielt i sikte.

Gitt begrunnelse, oppdrag og rammebetingelser, skal selskapet levere resultater som svarer til eierens forventninger. Det kreves en klar delegering av ansvar fra eieren. Det er selskapets ledelse og styre som skal ha ansvaret for selskapets drift innenfor de betingelser som er satt. Selskapets ledelse og styre må følgelig svare for de resultater som leveres. Sentrale virkemidler er derfor videre klargjøring av selskapets formål gjennom vedtekter, oppnevning av styreleder og styremedlemmer.

Selskapet må ha rammebetingelser som gir handlefrihet til å utforme strategi for å nå vedtatte mål. I den sammenheng bør selskapet også ha mulighet til å påvirke virksomhetens inntekter. Konkurransen på produktmarkedet letter departementets mulighet for å evaluere virksomhetens resultatoppnåelse. Alt i alt er et større handlingsrom for virksomhetens styre og daglig leder den sentrale begrunnelsen for å velge selskap foran forvaltningsorgan.

Eierdepartementet skal sørge for å sette krevende – men realistiske – mål for selskapet, for å rekruttere et kvalifisert styre og for å følge opp styrets arbeid i selskapet. Det er derfor vesentlig at eierdepartementet har insentiver nettopp til å skaffe seg nødvendige ressurser og kompetanse til å utøve en aktiv og kompetent eierstyring. I den sammenheng er det vesentlig at departementet holder styret ansvarlig for virksomhetens resultatoppnåelse. Gjennom regelmessig rapportering av resultater skal eierdepartementet ha mulighet til å evaluere styrets og selskapets prestasjoner. Primært leverer selskapet varer og tjenester som vurderes opp imot de mål som er satt. Men over tid bedømmes selskapet også på andre kriterier. Selskapet må ivareta økonomisk balanse over tid, investeringer må planlegges og finansieres, virksomheten må tilpasse seg endringer i teknologi og markeder osv. Med handlefrihet følger samtidig et klart ansvar for hvordan den brukes. Styret har ansvaret for rekruttering av ledelse som bygger opp og driver selskapet. Ledelsen har stor betydning også som profil utad og som bestemmende for kulturen innad. Det må etableres gode samarbeidsforhold mellom ledelsen og de ansatte og deres organisasjoner, slik at selskapet fungerer godt som organisasjon.

Med disse elementer på plass har selskapet gode forutsetninger for å levere gode resultater. Selskapet etablerer seg med et godt omdømme i offentlighetens øyne. Dette påvirker igjen selskapets muligheter positivt i mange sammenhenger, spesielt i konkurransen om kvalifisert personale. Selskapet har insentiv til å realisere gitte målsettinger med gode resultater, det vil si med lave kostnader og høy kvalitet. Det betyr ikke at selskapene er statiske. Det vil være endringer i teknologi, markeder og tjenester som selskapet må tilpasse seg. Handlefriheten er særlig etablert for å ivareta dette. Det politiske systemet behandler fortløpende politikkområdet selskapet er en del av, og de politiske forutsetningene kan bli endret. Det viktige er at slike endringer er forutsigbare og begrunnet. Endringer i målsettinger og økonomiske betingelser kommer da ikke overraskende, og selskapet er med i den prosessen som avklarer dem.

Indirekte styring av statlige selskaper

Faglitteraturen på 1970-tallet vektla politikernes avmakt som følge av administrasjonens ekspertise og størrelse. Fra 1980-tallet gikk teoriutviklingen i retning av å betone politikernes innflytelse på statlig administrasjon. Tre forhold ble tillagt særlig stor vekt:

For det første kan man ikke trekke sterke slutninger fra den observasjon at det er lite *direkte* styring av selskapene. Dersom selskapets styre og administrasjon har et motiv til å tilpasse seg endringer i politiske prioriteringer, vil man ikke kunne registrere noen direkte form for styring. Styret og daglig leder foretrekker å gjennomføre endringer selv fremfor å bli pålagt dette av eierdepartementet. "Politisk musikalitet" hos selskapets ledelse fører derfor til at selskapet er under folkevalgt kontroll uten at dette kommer til uttrykk gjennom observerbar eierstyring. Den politiske innflytelsen gjør seg gjeldende gjennom antesiperte reaksjoner. Fravær av "synlige inngrep" behøver ikke bety at selskapet er administrasjonsstyrt.

For det andre betones at det vil være ineffektivt at folkevalgte politikere (spesielt i nasjonalforsamlingens fagkomiteer) bruker egne ressurser til å styre og kontrollere offentlig virksomhet. "Politipatruljer" har liten sannsynlighet for å gi politisk gevinst. Det er derfor rasjonelt for folkevalgte politikere å legge til rette for at velgergrupper kan slå alarm. Dette gjelder grupper med interesse for saken og tilgang på spesialisert informasjon. "Brannalarmer" innebærer at interessegrupper gjør anskrik, gjerne gjennom massemedia. Dette aktiviserer så politisk kontroll over selskapet. Dette resonnementet har trolig størst relevans for virksomheter som leverer kritisk viktige tjenester til befolkningen, og særlig der folk ikke har noen alternativ tjenesteyter (monopolist). Interessegrupper kan engasjere seg også uavhengig av hvor kritisk virksomheten er for befolkningen, som ansatte i virksomhetene og profesjoner som blir berørt.

For det tredje kan politikerne søke å organisere virksomheten slik at den favoriserer bestemte hensyn eller grupper. Man kan tenke på dette som en form for direkte brukerkontroll der allmennheten er gitt mulighet til å øve innflytelse på virksomheten. Den går på "autopilot". (Dette omtales som "deck-stacking" i faglitteraturen, se McCubbins, Noll og Weingast 1987.) Viktige elementer i dette er generell lovgivning som setter brukerne i stand til å ivareta sine rettigheter, slik som forvaltningsloven, Sivilombudsmannen og enkelte andre ombud. Gjennom de seneste tiårene er det dessuten kommet til en rekke nye såkalte "rettighetslover" som gir brukerne adgang til informasjon og innsyn, og mulighet til å øve innflytelse på de vedtak som treffes.

Politipatruljer og brannalarmer

Betegnelsene "politipatruljer" og "brannalarmer" er analogier som brukes av McCubbins og Schwartz (1984) for å beskrive to idealtypiske former for politisk kontroll av forvaltningen.

- *Politipatruljer*: Politikerne initierer selv aktivitet med sikte på å avdekke om virksomheter avviker fra fastsatte mål. Politipatruljer er alle typer sentralisert kontroll der politikere går gjennom dokumenter, bestiller granskinger og evalueringer og innkaller til høringer med eksperter og berørte innbyggere.
- *Brannalarmer*: Politikerne gjennomfører en indirekte kontroll ved å etablere et system med regler og prosedyrer som setter enkeltpersoner, interessegrupper og media i stand til å evaluere administrative beslutninger, til å anklage virksomheter for å avvike fra politiske mål, og å søke støtte gjennom kontakt med folkevalgte eller domstolene.

Forfatterne hevder at folkevalgte foretrekker kontroll gjennom brannalarmer fordi dette er mer tidseffektivt, det setter politikere i stand til å kontrollere store deler av offentlig virksomhet og det øker sjansen for få politisk gevinst. Styring gjennom brannalarmer betyr ikke fravær av politisk styring, men bruk av en "usynlig" - men effektiv - styringsmekanisme.

Disse tre momentene har trolig mindre relevans for selskaper med et rent forretningsmessig formål. Den indirekte statlige styringen har trolig størst betydning på områder der selskaper har monopol (slik at brukerne ikke har alternative tilbydere) eller der selskapene sørger for individuelle eller kollektive velferdstjenester.

Når idealmodellen svikter

Idealmodellen kan svikte i de ledd som er gjennomgått foran. For det første kan det foreligge en uklar begrunnelse for selve selskapsorganiseringen. Det synes ofte å være noe tilfeldig hvilke typer virksomhet som blir organisert som selskaper og foretak, og hvilke typer som blir organisert som forvaltning. For eksempel kan en spørre hvorfor Avinor og Statnett er organisert som heleide statlige selskaper, mens Jernbaneverket er organisert som et forvaltningsorgan. De tre virksomhetene stiller fysisk infrastruktur til rådighet for andre selskaper: flyselskap, kraftselskap og jernbaneselskap. Tilsvarende kan en spørre hvorfor sykehusene er organisert som selskap, mens nesten alle høyskoler og universiteter er organisert som forvaltningsorgan. (Unntaket er Universitetsstudiene på Svalbard, UNIS.) Begge typer virksomhet har et bredt samfunnsoppdrag, er i hovedsak finansiert over statsbudsjettet, og leverer en kombinasjon av individuelle og kollektive tjenester.

Dette er et mønster som går igjen i mange land: Valg av organisasjonstype (herunder selskap versus forvaltning) kan være like mye drevet av departementstilknytning og politiske

konjunkturer som av systematisk organisasjonsanalyse. Oftest har statlige virksomheter gjerne et bredere formål enn rent kommersielle selskaper. I dette ligger at det kan være vanskelig å prioritere mellom ulike mål og vanskeligere å evaluere om resultatoppnåelsen er god. Dette kan rokke ved forutsetningene for selskapsorganisering: Oppgaveløsningen er ikke klart begrunnet i en spesifikk type markedssvikt (naturlig monopol og/eller eksternalitet /kollektivt gode). De sektormål som skal ivaretas er da ikke godt forankret i en samfunnsoppgave. Spesielt kan det være flere mål som er motstridende eller må avveies av selskapet. Selskapenes mål kan være vanskelig å evaluere, gjerne fordi de er uklare eller motstridende. For det andre kan det være vanskelig for politiske myndigheter å identifisere og rette opp problemer i selskapet. Som politisk sekretariat for statsråden kan et departement være reaktivt og lite risikovillig. For embetsverket er det sentralt å beskytte statsråden mot kritikk. Eierdepartementet kan derfor ha svake insentiver til å avsløre kostnads- og effektivitetsproblemer i selskapene. (I tråd med begrepene ovenfor: "brannalarmer" vil ikke avdekke ulmebranner.) Særlig vil insentivet kunne være svakt overfor virksomheter som i liten grad er eksponert for konkurranse, og som finansieres ved ulike typer lisenser, gebyrer og særavgifter. En kan forvente at eierdepartementet utøver en mer aktiv og kritisk eierstyring overfor virksomheter som er finansiert over statsbudsjettet og leverer tjenester direkte til befolkningen.

En annen kategori av problemer oppstår når styret og daglig leder ikke fungerer etter forutsetningene. Disse kan foreta uheldige disposisjoner rundt ledelse og strategi, eller de interne samarbeidsforholdene kan svikte. Sett med statens øyne er det viktig å identifisere og rette opp slike problemer. I den grad dette ikke skjer gjennom formelle kanaler, synes massemedia å ha en viktig kontrollfunksjon, av og til i samspill med interesseorganisasjoner og brukergrupper. Mest dramatisk kommer selskapene i medias kritiske søkelys som følge av svikt i virksomhetens leveranser (eksempel: forsinkelser i NSB, feilbehandling i sykehusene). Risiko for å komme i medias søkelys kan gi selskapene et sterkt insentiv til å holde høy standard på tjenestene. Dessuten kan sviktende omdømme påvirke selskapets evne til å levere gode resultater. Politisk strid og medieoppmerksomhet kan lede til for rask utskifting av styre og daglig leder, sviktende arbeidsmoral og passivitet i organisasjonen.

Men problemer kan også skyldes mangelfull politisk avklaring av grunnlaget for selskapet, og politisk konflikt om virksomhetens mål og rolle. De langsiktige økonomiske rammebetingelsene for selskapet vil dermed også være uklare. For eksempel kan en spørre om formålet med organiseringen av sykehusene som regionale helseforetak var tilstrekkelig avklart. Stortinget og regjeringen mente at fylkeskommunene var for små geografiske enheter til å sørge for en hensiktsmessig sykehusstruktur. Regjeringen og Stortinget har ikke vært villige til å delegerer strukturbeslutninger til de regionale helseforetakene og har lagt betydelige begrensninger på deres avgjørelsesmyndighet. I andre tilfeller aksentueres selskapets mandat av en negativ begivenhet (et "sjokk"). Det kan for eksempel være teknologisvikt (NSB). Det kommer offentlig søkelys på svikten og dens konsekvenser for brukere og andre berørte. Søkelyset flyttes gjerne raskt fra svikten i det offentlige selskapet til de politiske ansvarlige, i praksis regjeringen og ansvarlig statsråd. Saken er kommet på statsrådets bord.

Hvis styringsopplegget tåler sjokket, vil statsråd og departement henvise til selskapet som selv får takle situasjonen. Statsråden kan uttale seg i generelle vendinger, men det må være klart at selskapet har ansvaret for å rydde opp. Selskapet må da kunne presentere en troverdig plan for "løsning" av problemet. Hvis modellen fungerer, avsluttes saken med det. Alternativet er et temporært sammenbrudd i styringsopplegget med politisk eller departemental intervensjon. Dette vil skape ansvarsuklarhet og kan få negative langtidseffekter for selskapets virkemåte.

For det tredje kan idealmodellen svikte i utøvelsen fra eierdepartementet. Vi vil her peke på flere mulige problemer. Ett er at ansvaret ikke er klart delegert fra eieren og det framgår ikke klart at ledelse og styre har ansvaret for selskapets drift. I faglitteraturen drøftes om politiske motiver kan føre til at omfanget av delegasjon går for langt (såkalt "blame-shifting"; Fiorina 1986; Grønnegård Christensen og Pallesen 2001). Med politiske motiver menes at folkevalgte normalt ønsker at deres parti skal få høy velgeroppslutning ved neste valg, eventuelt at en selv skal fremstå som en fremgangsrik tillitsvalgt i offentligheten og internt i eget parti. Dette kan motivere til å delegere beslutninger slik at en unngår å få politisk ansvar for å ta beslutninger på risikofylte områder. Dette kan være aktuelt på politikkområder der det erfaringsmessig har lett for "å gå galt". Fordi styret i et selskap skal ha ansvar for resultatoppnåelse på sitt område, kan selskapsorganisering være en måte å flytte ansvar på. På slike områder er det viktig for statsråden *ikke* å være informert om virksomhetens planer eller beslutninger, for eksempel ved å ha tilgang til referater fra styremøter. Et annet uttrykk for dette motivet kan være at departementet ikke er representert i selskapenes styre. (Situasjonen er forskjellig i Sverige.) Slik unngår statsråden å bli informert og holdt ansvarlig for styrets beslutninger. Å ha slik informasjon betyr lett at statsråden kan få det politiske ansvaret for beslutninger eller ikke-beslutninger.

Spørsmålet er om delegasjon til selskaper reduserer statsrådets ansvar. Utgangspunktet er at statsrådets parlamentariske ansvar er ubegrenset. I følge Smith (1994; 2002:498) kreves det en særskilt begrunnelse for å avgrense statsrådets ansvar overfor Stortinget. Men i den grad Stortinget har avskåret en statsråd fra å øve innflytelse på et saksområde, vil det kunne begrense statsrådets politiske ansvar. Smith (2002:500) påpeker at selve eksistensen av et styre i et statlig forvaltningsorgan eller selskap ikke behøver å innebære en avgrensning i det politiske ansvaret. Hvis for eksempel styret er etablert av regjeringen ved kongelig resolusjon, kan ikke det begrunne et begrenset ansvar. Men situasjonen er annerledes dersom styret er etablert ved at Stortinget har vedtatt en bestemt form for organisering. Eksempler på dette er når Stortinget vedtar at en virksomhet skal organiseres som aksjeselskap, såkalt "særlovsselskap" eller har bestemt at særskilt myndighet skal legges til styret for et forvaltningsorgan. Smith (2002:502) argumenterer videre for at bruk av valgte styrerepresentanter og eksterne styremedlemmer gjør statsrådets ansvar mer begrenset. Videre kan faglige og domstolsbetonte oppgaver tilsi mer ansvar til virksomheten og mindre til statsråden.

Smith (2002: 501, 506) hevder videre at ansvarsforholdene i en del tilfeller kan være uklare, eksempelvis som følge av at eventuelle begrensninger i departementets

instruksjonsmyndighet ikke er fastsatt i regelverk. I den sammenheng kan det ha betydning om statsråden er informert om beslutninger, for eksempel ved at styreleder eller styremedlemmer fører samtaler med departementet før det blir truffet formelle styrevedtak. Dette vil lett bidra til å utvide statsrådets ansvar.

Når selskaper kun har staten som eier, er det i realiteten ingen begrensninger på måten virksomheten kan styres på. Politiske myndigheter kan gripe inn i stort og smått uten å ta hensyn til andre eiere ("overstyring"). Departementet tør ikke 'slippe taket', og blander seg inn i løpende drift gjennom formelle og uformelle kanaler. Staten kan bli overaktiv eier med politisk overstyring som bryter med forutsetningene for selskapsetableringen. Shleifer og Vishny (1994) har utviklet forståelsen av samspillet mellom politikere og selskap. Politikerne vil ha insentiv til å overstyre offentlige selskaper for å realisere sine politiske målsettinger. Selskapet kan ikke velge virkemidler for organisering og ressurstilgang etter eget ønske, men må se an eierens vurdering av hvordan handlingsrommet brukes. Vi antar at dette problemet er særlig akutt når virksomheten skattefinansieres (det vil si finansieres over statsbudsjettet). I dette kan det ligge en iboende fare for at handlingsrommet reduseres ved at svært mange krav og hensyn skal ivaretas i leveransene. I dette ligger også en fare for at styringen blir uforutsigbar og at ansvarsfordelingen mellom styret og eier blir uklar. Slik overstyring er særlig aktuelt når selskapets oppgaver har stor oppmerksomhet i offentligheten og den politiske debatten. Intervensjoner for å sikre 'politisk riktige' valg vil vanskeliggjøre selskapets langsiktige arbeid og skape uklare ansvarsforhold rundt selskapet. Spissformulert: *Selskapet styres som vanlig forvaltning.*

Forvaltningsstyring versus selskapsstyring

Skjematisk kan vi skille mellom to typer styring av statlig virksomhet, selskapsstyring og forvaltningsstyring. Dette betegner den faktiske eierstyring, slik at et heleid statlig selskap kan være ”forvaltningsstyrt”, og et forvaltningsorgan med eget styre kan være ”selskapsstyrt”. Merk imidlertid at et forvaltningsorgan ikke har generalforsamling eller foretaksmøte (jf. punkt 4 nedenfor):

Selskapsstyring kjennetegnes typisk ved:

1. Delegasjon av beslutningsmyndighet til et styre.
2. Styret gis handlefrihet med sikte på å nå fastsatte mål.
3. Styret holdes ansvarlig for graden av resultatoppnåelse; statsrådets politiske ansvar begrenses.
4. Eierstyringen utøves gjennom generalforsamlingen eller foretaksmøtet.

Forvaltningsstyring kjennetegnes ved:

1. Delegasjon til underordnede forvaltningsorganer.
2. Beslutninger treffes ut fra veldefinerte kriterier eller direktiver.
3. Statsråden holdes direkte (og ubegrenset) ansvarlig for graden av resultatoppnåelse.
4. Etatsstyringen utøves fleksibelt og uten spesielle formkrav.

Et annet mulig problem er at virksomhetene blir styrt av virksomhetens administrasjon, de ansattes organisasjoner og andre interessegrupper, og ikke av folkevalgte myndigheter (”understyring”). Eierdepartementet kan være tilbakeholden for ikke å bli sittende med ansvar for virksomhet de har lite direkte styring med og ut fra ønsket om å beskytte statsråden mot kritikk. Her er det daglig leder og hans stab som setter kursen for selskapet, og staten følger etter. Problemet med et administrasjons- eller fagforeningsstyrt selskap er særlig store når det er lite eller ingen konkurranse på produktmarkedet.⁷ Dette kan ha sammenheng med virksomhetens karakter (naturlig monopol, relasjonsspesifikke investeringer). I dette ligger det flere mulige problemer: det forsterker vanskelighetene med å vurdere om resultatene er gode eller ikke, og det er en fare for at virksomheten blir løsrevet fra markedets disiplin (konkurstrusselen). Spissformulert: *Det er selskapet som styrer staten.*

⁷ I en rapport fra OECD påpekes fordeler ved å tilby offentlige tjenester gjennom selskapsorganisering. Samtidig mener man å observere tendenser til svekket politisk kontroll (Schick 2002; se OECD 2002).

Et tredje problem er at statlig eierskap gir selskapet mulighet og motiv til å påvirke egne rammebetingelser. Når staten i siste instans er garantist for økonomien til statlige selskaper, blir den sårbar for krav om å tilføre driftsmidler eller økt kapital i situasjoner der selskapet er i vanskeligheter. Merk imidlertid at på sektorer som er omfattet av EØS-avtalens konkurranseregulering, vil det være ulovlig statsstøtte dersom staten som eier opptrer som garantist eller tilfører kapital på en måte som ikke er forretningsmessig begrunnet. Slike saker vil fort kunne bli pådømt i ESA. Mange statlige selskaper har også sin viktigste inntektskilde i statsbudsjettet. Budsjettprosessen er da en dialog mellom selskap og eier om de økonomiske rammer. Selskapets atferd vil kunne påvirke denne budsjettprosessen på mange vis og det vil derfor prege virksomheten. En god budsjettprosess belønner gode resultater og planlagte gode prosjekter. Offentlige selskaper som får en vesentlig del av sin finansiering over offentlige budsjetter, står i en annen stilling enn selskaper som skaffer sine inntekter i markedet. Det avgjørende er om offentlig finansiering framstår som en mulig finansieringskilde om selskapet skulle behøve det. Det er overbevisende empirisk belegg for at "bail-out" skaper alvorlige insentivproblemer. Bertero og Rondi (2000) viser betydningen i en sammenligning av selskaper i Italia. Budsjettprosessen kan lede til at politikerne "kjøper seg ut av

dårlige resultater". I praksis framkommer dette som tilleggsbevilgninger, økte lånerammer eller innskudd av ny egenkapital. Det er en utfordring å organisere budsjettprosessen og styringen for å unngå strategisk atferd. Dette problemet kan være større når det samme departementet har ansvaret for ulike virkemidler som å foreslå lovbestemmelser, tilsyn, finansiering og eierstyring. Dette kan svekke en grunnforutsetning for god selskapsstyring, at selskapet selv ikke skal kunne definere egne økonomiske rammebetingelser. Igjen spissformulert: *Selskapet bestemmer selv sine økonomiske betingelser.*

3. Virksomhetene i undersøkelsen

Formålet med undersøkelsen er å kartlegge hvordan statlig styring faktisk utøves overfor statlige virksomheter, først og fremst selskaper med sektorpolitiske oppgaver. Vi gir i dette kapitlet en oversikt over enkelte kjennetegn ved de virksomhetene som inngår i undersøkelsen.

Eierskapsmeldingens klassifisering av selskaper

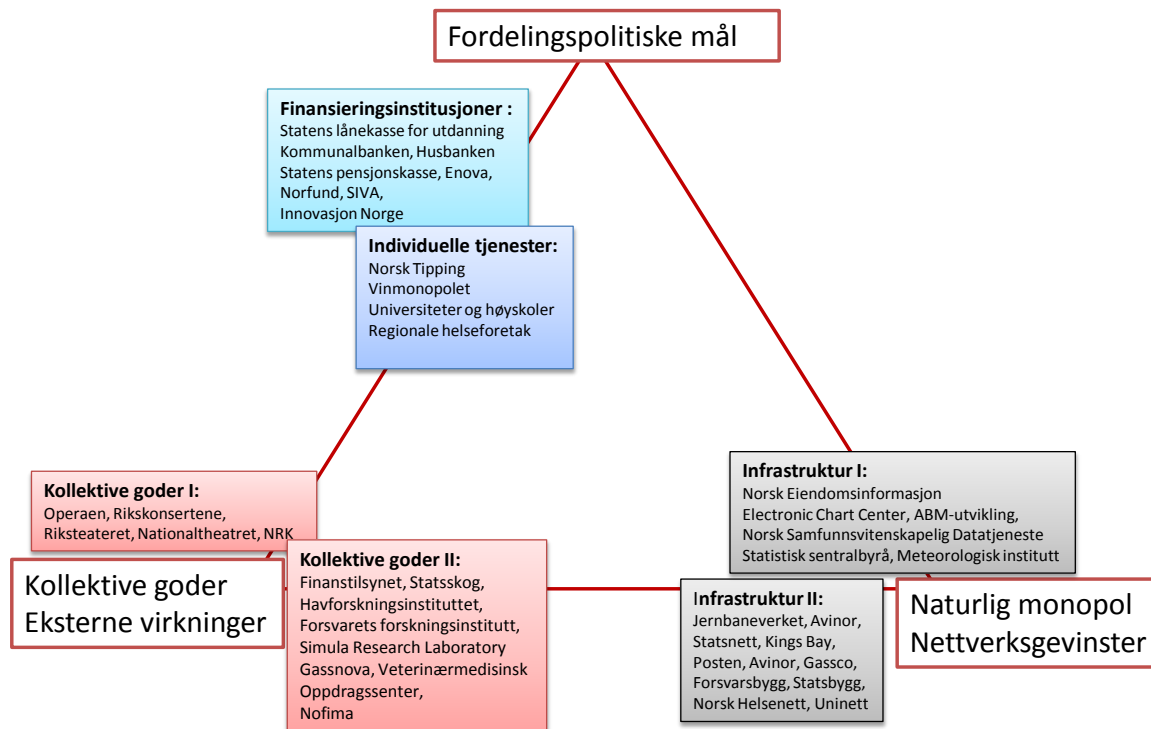
Staten skiller i sin eierberetning mellom fem typer selskaper (St.meld. nr. 13 (2006-2007)): selskaper med forretningsmessige mål (kategori 1), selskaper med forretningsmessige mål og nasjonal forankring av hovedkontor (kategori 2), selskaper med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål (kategori 3), selskaper med sektorpolitiske oppgaver (kategori 4), og regionale helseforetak (RHF). For sammenligningens skyld omfatter materialet også drøyt 20 forvaltningsorganer.

- *Kategori 1 (Selskaper med forretningsmessige mål):* Følgende omfattes av undersøkelsen: Entra Eiendom AS, Flytoget AS, Mesta Konsern AS.
- *Kategori 2 (Selskaper med forretningsmessige mål og nasjonal forankring av hovedkontor):* Ingen selskaper omfattes av undersøkelsen.
- *Kategori 3 (Selskaper med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål):* Følgende omfattes av undersøkelsen: Eksportfinans ASA, Electronic Chart Centre AS, Kommunalbanken AS, NSB AS, Posten Norge AS, Statkraft SF, Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS, Veterinærmedisinsk Oppdragscenter,
- *Kategori 4 (Selskaper med sektorpolitiske mål):* Følgende omfattes av undersøkelsen: Avinor AS, Enova SF, Gassco AS, Gassnova SF, Innovasjon Norge, Kings Bay AS, Norfund, Norsk Eiendomsinformasjon AS, Norsk Helsennett SF, Norsk Rikskringkasting AS, Norsk Tipping AS, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS, Petoro AS, SIVA SF, Simula Research Laboratory AS, Statnett SF, Statskog SF, UNINETT AS, Universitetssenteret på Svalbard AS, AS Vinmonopolet. I tillegg til de selskaper som Eierberetningen har klassifisert i kategori 4, har vi plassert følgende fire virksomheter i denne kategorien: Nationalteatret, Den Norske Opera og Ballett, Nofima og Eksportutvalget for fisk. Merk at tre selskaper i kategori 4 ikke omfattes av undersøkelsen, Bjørnøen AS, Itas amb AS og Kompetansesenter for IT i Helse- og sosialsektoren.
- *Regionale Helseforetak:* Helse Sør-Øst, Helse Vest, Helse Midt-Norge, Helse Nord-Norge.
- *Helseforetak:* Akershus universitetssykehus HF, Oslo universitetssykehus HF, Sunnaas sykehus HF, Psykiatrien i Vestfold HF, Sykehuset i Vestfold HF, Sykehuset

Innlandet HF, Sykehuset Telemark HF, Sykehuset Østfold HF, Sørlandet sykehus HF, Vestre Viken HF, Helse Bergen HF, Helse Stavanger HF, Helse Førde HF, Helse Fonna HF, Universitetssykehuset Nord-Norge HF, Nordlandssykehuset HF, Helgelandssykehuset HF, Helse Finnmark HF, Helse Sunnmøre HF, Helse Nordmøre og Romsdal HF, Rusbehandling Midt-Norge HF, Helse Nord-Trøndelag HF og St. Olavs Hospital HF. Merk at denne listen ikke omfatter ikt-virksomheter og sykehusapotek som er organisert som egne helseforetak.

- *Forvaltningsorganer:* Finanstilsynet, Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarsbygg, Havforskningsinstituttet, Husbanken, Høgskolen i Bergen, Husbanken, Meteorologisk institutt, Jernbaneverket, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Rikskonsertene, Riksteateret, Senter for Arkiv, Bibliotek og Museum (ABM-utvikling), Statens lånekasse for utdanning, Statistisk sentralbyrå, Statsbygg, Statens Pensjonskasse, Universitetet i Bergen. Med unntak av Jernbaneverket, Statsbygg og ABM-utvikling har alle disse eget styre.

Kategoriseringen gir grunnlag for å angi statens vektlegging av sektorpolitiske mål. Vekten må antas å være størst i forvaltningsorganene, mindre i helseforetakene og de regionale helseforetakene samt i kategori 4-selskapene, og enda mindre i selskaper som er plassert i kategori 1 og 3. Denne klassifikasjonen ("Kategori") brukes som et gjennomgående mål på statens vektlegging av sektorpolitiske mål. Selskapene har forskjellig begrunnelse i forhold til politiske mål og markedsimperfeksjoner. I figur 3.1 illustrerer vi de tre hovedbegrunnelsene for statlig eierskap, fordelingspolitikk, naturlig monopol og kollektive goder. I tillegg har vi søkt å plassere flesteparten av de virksomheter som omfattes av vår undersøkelse i figuren. Virksomhetene er skjønnsmessig plassert nærmest det hjørne som vi antar har størst vekt i den styringsmessige begrunnelsen.



Figur 3.1 Klassifikasjon av virksomhetene etter begrunnelse

Nærmest vinkelen for fordelingspolitiske mål har vi plassert finansieringsinstitusjoner med et visst fordelingspolitisk mål, slik som Statens lånekasse for utdanning og Husbanken. Videre har vi plassert virksomheter som driver individuell tjenesteyting nær det ”fordelingspolitiske hjørnet”. Nær hjørnet for kollektive goder (og fellesressurser) har vi plassert kulturinstitusjoner, de rene forskningsinstitusjonene og forvaltningen av natureiendommer. Nærmest hjørnet for naturlig monopol har vi plassert virksomheter som tilbyr fysisk infrastruktur, slik som Jernbaneverket, Avinor, Statnett og Posten. Dette er ”public utilities”. Her har vi også plassert virksomheter som tilbyr visse typer av data og informasjon, og der duplisering av datainnhenting vil være kostbart.

Klassifisering etter konkurransesituasjon og inntektsgrunnlag

Vi har arbeidet med en alternativ klassifisering av selskapene som er basert på økonomiske karakteristika. Klassifiseringen tar sikte på å få fram forskjeller på dimensjonen statlig styring versus markedsorientering og er basert på to faktorer – konkurransesituasjon og avhengighet av statlige inntekter.

Virksomhetenes inntekter kommer i ulik grad fra staten. I enkelte virksomheter stammer alle inntekter fra statsbudsjettet, mens andre virksomheter kun har egengenererte inntekter.

Graden av avhengighet av statstilskudd kan ha betydning for utformingen av det øvrige styringsopplegget for virksomheten, og kan også påvirke selskapets handlefrihet.

Variabelen "statsinntekt" er definert som virksomhetens totale inntekter over statsbudsjettet regnet som andel av totale driftsinntekter. På grunnlag av data i statsbudsjettet for 2009 (budsjettall), data i Eierskapsmeldingen for 2009 og virksomhetenes årsrapporter, har vi innhentet data for samlede inntekter fra statsbudsjettet, både i form av basistilskudd, stykkprisfinansiering og kjøp av varer og tjenester. Statens kjøp av varer og tjenester på rent kommersielt grunnlag (eks. Mesta) inngår ikke i denne variabelen. I en del tilfeller finansieres virksomhetene ikke over statsbudsjettet, samtidig som finansieringen må karakteriseres som former for avgifts- eller skattefinansiering. For eksempel finansieres brorparten av NRKs programvirksomhet ved lovbestemte lisensinntekter, Avinors virksomhet finansieres i stor grad ved landingsavgifter og Enovas virksomhet finansieres ved tilskudd fra et statlig fond. I mange sammenhenger tror vi det kan være en vesensforskjell mellom slik finansiering og ordinære bevilgninger over statsbudsjettet.⁸

Virksomhetene står i forskjellig konkurransesituasjon. Mange virksomheter driver en oppgave for staten som monopol, mens andre selskaper i forskjellig grad møter konkurranse. Konkurransen kan være mellom hovedsaklig offentlige institusjoner (som universitetene og sykehusene), men mange selskaper opererer også i regulære markedet sammen med mange private aktører. Flere av virksomhetene møter også ganske skarp konkurranse ved at kundene kan velge nære substitutter. Spesielt gjelder dette innenfor transportsektoren. Graden av eksponering for pris- og kvalitetskonkurranse på produktmarkedet er målt ved en indeks som varierer fra 0 til 2.25. For nærmere forklaring, se nedenfor.

⁸ I enkelte av de etterfølgende analysene har vi søkt å studere betydningen av å være nettobudsjettert forvaltningsorgan (regionale helseforetak, helseforetak og institusjonene i høyere utdanning). Vi fant få og små indikasjoner på at dette spilte særlig rolle for statlig styring, og har derfor utelatt denne variabelen.

Indeks for konkurranse på produktmarkedet

Ut fra resonnetet foran vil en forvente at konkurranse på produktmarkedet er vesentlig for styremedlemmenes oppfatning av eget ansvar. Vi har for hvert selskap kodet innslaget av konkurranse på følgende måte: Hver av virksomhetene er skjønsmessig kodet etter antall av konkurrenter og hva det konkurreres på. Konkurrenter kan både gi konkurranse på samme produktmarked og/eller ved å tilby substitutter. Det kan være konkurranse på pris og/eller kvalitet.

Antall konkurrenter:

- A_1 : Antall konkurrenter som tilbyr varer eller tjenester på samme produktmarked (Ingen=0, Noen=0.5, Mange=1)
- A_2 : Antall konkurrenter som tilbyr nære substitutter til virksomhetens produkter (Ingen=0, Noen=0.5, Mange=1)

Pris versus kvalitetskonkurranse:

- P_1 : I hvilken grad det konkurreres på pris (Ingen priskonkurranse=0, Noe priskonkurranse=0.5, Sterk priskonkurranse=1)
- P_2 : I hvilken grad det konkurreres på kvalitet (Ingen kvalitetskonkurranse=0, Noe kvalitetskonkurranse=0.5, Sterk kvalitetskonkurranse=1)

Vi antar at tradisjonell priskonkurranse er mer betydningsfullt enn kvalitetskonkurranse til gitte priser, og at konkurranse via substitutter innebærer en svakere konkurranse enn når flere tilbydere har samme produkt. Konkurransindeksen er derfor beregnet slik:

$$\text{Konkurranse}=(A_1+0.5\cdot A_2)\cdot(P_1+0.5\cdot P_2)$$

Merk at minimumsverdien for konkurranse er null, og at maksimal konkurranse gir verdien $1.5\cdot 1.5=2.25$.

På grunnlag av disse variablene har vi også laget en klassifisering av virksomhetene i fire grupper. Vi skiller mellom 'høy' og 'lav' konkurranse (høy konkurranse har indeksverdi over 0.4) og 'høy' og 'lav' statlig inntekt (høy statlig inntekt er definert ved en inntektsandel høyere enn 0.7). Grenseverdiene er satt pragmatisk for å få en visst antall virksomheter i hver gruppe, henholdsvis 37 (lav statlig finansiering) og 44 (høy statlig finansiering), og 39 (lav konkurranse) og 22 (høy konkurranse). Klassifiseringen gir følgende grupper⁹:

- **Høy konkurranse/ lav statlig finansiering:** Entra Eiendom AS, Flytoget AS, Mesta Konsern AS, NSB AS, Eksportfinans ASA, Kommunalbanken AS, Posten Norge AS, Statkraft SF, Electronic Chart Centre AS, Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS, Veterinærmedisinsk Oppdragscenter AS, Avinor AS, Norsk Rikskringkasting AS,

⁹ Enova SF finansieres over "Energifondet", og er slik sett ikke finansiert direkte over statsbudsjettet. I realiteten er selskapet helt avhengig av statlig finansiering. I de etterfølgende regresjonsanalysene har vi testet om resultatene er følsomme for å definere Enova med 100 prosent statlig finansiering.

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS, Simula Research Laboratory AS, Statskog SF, Nofima, Statsbygg, Riksteateret.

- **Lav konkurranse/ lav statlig finansiering:** Gassco AS, Kings Bay AS, Norfund, Norsk Eiendomsinformasjon AS, Norsk Tipping AS, SIVA SF, Statnett SF, UNINETT AS, AS Vinmonopolet, Norsk Helsenett SF, EFF, Statens lånekasse for utdanning, Forsvarets forskningsinstitutt, Meteorologisk institutt, Havforskningsinstituttet, Statens pensjonskasse.
- **Høy konkurranse/ høy statlig finansiering:** Nationalteatret, Den Norske Opera og Ballett, Rikskonsertene.
- **Lav konkurranse/ høy statlig finansiering:** Helseforetakene (HF), Regionale helseforetak (RHF), Gassnova SF, Innovasjon Norge, Petoro AS, Universitetscenteret på Svalbard AS, Jernbaneverket, Høgskolen i Bodø, Høgskolen i Lillehammer, Høgskolen i Bergen, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), Universitetet i Bergen, Statistisk sentralbyrå, Finanstilsynet, Senter for arkiv, bibliotek og museum (AMB-utvikling), Husbanken, Forsvarsbygg.

Staten har to roller overfor heleide virksomheter, rollen som sektormyndighet og rollen som eier. I rollen som sektormyndighet skal staten behandle selskapet som et hvilket som helst selskap og sørge for en lovgivning, myndighetsutøvelse og bestillerfunksjon (ved statlig finansiering) som ivaretar overordnede samfunns mål. I rollen som eier skal staten bidra til at selskapet gir best mulig avkastning på innskutt kapital, den skal sørge for at selskapet på en mest mulig effektiv måte fremmer sektorpolitiske mål og skal i alminnelighet bidra til at selskapet utvikler seg på en positiv måte. Det er to hovedmodeller for ivaretagelsen av disse rollene.

En mulighet er å integrere rollen som sektormyndighet og rollen som eier. Dette kan gi mulighet for å samordne bruken av overordnet styring og utøvelsen av eierstyringen. En slik modell er særlig aktuell på felter der det er – og ikke ønskes – konkurranse mellom statlig eide virksomheter og privat eide virksomheter. I slike tilfeller er ikke likebehandling av ulike typer virksomheter et vesentlig hensyn. En annen mulighet er å separere rollene som sektormyndighet og rollen som eier. Dette kan gi mulighet for å profesjonalisere eierstyringen i ett departement, og rendyrke eierstyringen mot de rent forretningsmessige målene. Videre kan en slik separering av roller øke troverdigheten i statens overordnede styring, slik at private investorer får økt tillit til at staten ikke favoriserer egne selskaper.

Vi har derfor identifisert de selskaper der NHDs eierskapsavdeling ivaretar forvaltningen av eierskapet, mens sektordepartementet står for overordnet regulering, finansiering og myndighetsutøvelse. Variabelen NHD tar verdien 1 i dette tilfellet, og har verdien 0 ellers. Merk at NHD har eieransvar for selskaper som forvaltes gjennom en egen eierskapsavdeling, herunder Eksportfinans ASA, Electronic Chart Center ASA, Entra Eiendom ASA, Flytoget AS, Kings Bay AS, Mesta AS, Norsk Eiendomsinformasjon AS, Statkraft SF og Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS. I tillegg omfatter NHDs eieransvar to andre virksomheter som omfattes av vår undersøkelse, Innovasjon Norge og SIVA. Klassifikasjonen av disse har ingen

nevneverdig betydning for de statistiske resultatene. Vi har ikke tatt hensyn til de få tilfeller der man har skilt mellom de to rollene ved å ha en egen eierskapsavdeling innenfor samme departement (Helsedepartementets eierskapsavdeling).

Eierstyringen av virksomhetene kan enten skje fra sektordepartementet eller fra NHD. De aller fleste virksomhetene har kun staten som eier. Fem av selskapene har ikke-statlige medeiere.¹⁰

I tabell 3.1 nedenfor presenteres deskriptiv statistikk for de virksomheter som inngår i undersøkelsen. Vi oppfatter at det grunnleggende styringsregimet springer ut av politiske mål, spesielt vektleggingen av sektorpolitiske versus forretningsmessige mål. Dette fremgår av Eierskapsmeldingens klassifikasjon. Vi viser derfor gjennomsnittlig andel statlig finansiering, skår på konkurranseindeksen, andel av virksomhetene som fordeler statlige tilskudd, andel av selskapene der NHD står for eierstyringen, og andel av selskapene der staten er deleier. Tabellen viser også antall styremedlemmer, andel som har yrkesbakgrunn i privat virksomhet og andel som har styreverv i private virksomheter.

Tabell 3.1 Kjennetegn for virksomhetene etter Eierskapsmeldingens klassifikasjon

	Andel statlig finansiering	Konkurranseindeks	Antall styremedl.	Andel stm. priv. yrkesb.	Andel stm. priv. styreb.	Deleid av staten	Næringsdept.	Fordeler tilskudd	(N)
Selskap, kategori 1	0,000	1,333	7,7	0,39	0,50	0,00	1,00	0,00	(3)
Selskap, kategori 3	0,081	1,453	7,5	0,58	0,73	0,38	0,50	0,13	(8)
Selskap, kategori 4	0,274	0,241	7,6	0,42	0,65	0,09	0,14	0,18	(22)
Helseforetak	0,940	0,250	11,0	0,20	0,36	0,00	0,00	0,00	(23)
Regionalt helseforetak	0,940	0,125	13,8	0,13	0,53	0,00	0,00	1,00	(4)
Forvaltningsorgan	0,707	0,315	6,8	0,23	0,41	0,00	0,00	0,05	(21)

Materialet omfatter i alt 81 virksomheter, hvorav 11 er i kategori 1 eller 3, 22 er i kategori 4. Det er 4 regionale helseforetak og 23 helseforetak, samt 21 forvaltningsorganer. Merk at av det kun er 3 selskaper i kategori 1. Når vi i kapittel 4 presenterer resultater separat for selskaper i kategori 1 og 3, bør resultatene for kategori 1 selskaper tolkes noe forsiktig. Det går et klart skille mellom forvaltningsorganer og (ordinære) selskaper når det gjelder avhengighet av statsbudsjettet. Kategori 1 og 3 selskaper finansieres i liten grad med statlige tilskudd. I kategori 4 selskapene finansieres drøyt en fjerdedel av driftsinntektene gjennom statlige bevilgninger, mens regionale helseforetak, helseforetak og forvaltningsorganer nesten utelukkende finansieres ved statlige bevilgninger. Kategori 1 og 3 selskaper er utsatt for vesentlig skarpere konkurranse enn kategori 4 selskaper, og konkurransesituasjonen i kategori 4 selskapene skiller seg lite fra ordinær forvaltningsvirksomhet.

Eierdepartementet kan benytte styresammensetning for å sikre at ønsket politikk blir gjennomført. En vil forvente at desto mer komplekse de sektorpolitiske oppgavene er, desto bredere sammensetning vil styret ha. Statlige styreverv har ofte flere medlemmer og er mer

¹⁰ Dette gjelder følgende fem selskaper (statlige eierandeler i parenteser, målt i prosent): Eksportfinans (15%), Store Norske Spitsbergen Kulkompani (99,9%), Simula Research Laboratory (80%), Nofima (56,8%) og Innovasjon Norge (51%; fylkeskommunene øvrige 49%).

heterogene enn styrer i privat eide selskaper. En kan også forvente at statlige selskaper med sterkt innslag av sektorpolitiske oppgaver vil ha flere medlemmer og bredere interesserepresentasjon enn statlige selskaper med rent bedriftsøkonomisk formål. Helseforetakene og regionale helseforetak har også det klart høyeste antallet styremedlemmer. For øvrig har selskapene mellom syv og åtte styremedlemmer, og forvaltningsenhetene litt færre. Andelen styremedlemmer med yrkesbakgrunn og styreerfaring fra privat virksomhet er høyest i selskaper av kategori 1,3 og 4, og er vesentlig lavere i helseforetakene og forvaltningsorganene. De regionale helseforetakene har imidlertid en høyere andel med erfaring fra privat styrearbeid.

Tabell 3.2 viser de samme variablene klassifisert etter konkurranse og grad av statlig finansiering.

Tabell 3.2 Kjennetegn for virksomhetene etter konkurranse og finansiering

	Andel statlig finansiering	Konkurranse-indeks	Antall styremedl.	Andel stm. priv. yrkesb.	Andel stm. priv. styreb.	Deleidd av staten	Nærings-dept.	Fordeler tilskudd	(N)
Høy konkurranse, Lav statlig inntekt	0,119	1,171	7,5	0,39	0,62	0,26	0,37	0,05	19
Lav konkurranse, Lav statlig inntekt	0,222	0,073	7,1	0,42	0,55	0,00	0,11	0,17	18
Høy konkurranse, Høy statlig inntekt	0,759	0,667	6,3	0,28	0,33	0,00	0,00	0,00	3
Lav konkurranse, Høy statlig inntekt	0,936	0,201	10,1	0,21	0,43	0,00	0,02	0,15	41

Tabell 3.2 viser at det er svært markante forskjeller mellom de fire gruppene når det gjelder andel statlig inntekt og innslaget av konkurranse. De fem selskapene med privat deleierskap faller alle i gruppen med sterk konkurranse og lite statlig finansiering. Her faller også de fleste selskapene der eierstyringen utføres av NHD. De aller fleste virksomhetene står selv for vare- eller tjenesteproduksjon.

Antallet styremedlemmer er høyest i kategorien med lav konkurranse og høy statlig finansiering, noe som har sammenheng med at helseforetakene faller i denne gruppen. For øvrig er det små variasjoner i styrets størrelse. Andelen med yrkesbakgrunn eller styreerfaring fra privat sektor er høyest i virksomheter med lite innslag av statlig inntekt og sterk konkurranse.

I tabell 3.3 viser vi antall virksomheter klassifisert etter Eierskapsmeldingens system og etter graden av konkurranse og statlig finansiering.

Konkurransen/ finansiering	Selskap			Forvaltningsorgan	Helseforetak		Totalt
	Type 1	Type 3	Type 4		RHF	HF	
Høy konkurranse, Lav statlig inntekt	3	8	6	2	0	0	19
Lav konkurranse, Lav statlig inntekt	0	0	12	6	0	0	18
Høy konkurranse, Høy statlig inntekt	0	0	0	3	0	0	3
Lav konkurranse, Høy statlig inntekt	0	0	4	10	23	4	41
Totalt	3	8	22	21	23	4	81

Alle selskaper av type 1 og 3 faller i gruppen med høy konkurranse og lav statlig finansiering, mens helseforetakene blir klassifisert i gruppen med lav konkurranse og høy statlig finansiering. De selskapene som har sektorpolitiske oppgaver – kategori 4 – er mer heterogene. De fleste (12 selskaper) faller i gruppen med lav statlig inntekt og lav konkurranse. *Det typiske kategori 4 selskapet er en monopolvirksomhet som er finansiert med regulerte priser, gebyrer, avgifter og lisenser.* Seks av disse selskapene har høy konkurranse og lav statlig finansiering, mens fire har lav konkurranse og høy statlig finansiering. Også forvaltningsorganene er en sammensatt gruppe. Ti av forvaltningsorganene har høy statlig inntekt og liten konkurranse, men det finnes eksempler på forvaltningsorganisert virksomhet i alle de tre øvrige kategoriene.

4. Virksomhetenes holdninger, vurderinger og atferd

Vi gir i dette kapitlet oversikt over resultatene fra intervjuundersøkelsen, gjennomført ved spørreskjema til daglige ledere ("direktørskjema") og styremedlemmer ("styreskjema") i virksomheten. De fleste av spørsmålene til styremedlemmene er også stilt til daglige ledere. Merk at en del av spørsmålene kun er stilt til styremedlemmer, og at et par kun er stilt til daglige ledere. Det er et omfattende materiale. Undersøkelsen omfatter de 81 virksomheter som er beskrevet foran. Spørreskjema ble sendt ut til styremedlemmer og daglig ledere gjennom Synovate MMI. Det ble purret i to runder gjennom telefon og ved e-post til alle virksomheter unntatt helseforetakene, hvor det kun ble benyttet purring via e-post. Dette resulterte i en samlet svarprosent for styremedlemmer på 56 prosent. Svarprosenten til styremedlemmene i helseforetakene var 39 prosent, og til de øvrige styremedlemmene 71 prosent. Samlet svarprosent for daglige ledere var 62 prosent. Av dette utgjorde svarprosenten for direktørene i helseforetakene 50 prosent og svarprosenten for de øvrige lederne 70 prosent. De analysene vi har gjort indikerer ikke systematisk frafall i materialet. I tabell 4.1 gir vi oversikt over antall respondenter klassifisert etter tilknytningsform og konkurranse/statlig finansiering.

Et komplett sett av tabeller er plassert som Appendiks III, og presenterer svarfordelinger i (tilnærmet) samme rekkefølge som i spørreskjema. De relevante tabellene er nummerert fra tabell A1 til A18. Her er virksomhetene gruppert etter Eierskapsmeldingens klassifikasjon (se tabell 3.1). Videre er tabellene nummerert fra B1 til B18, og her er virksomhetene klassifisert etter graden av konkurranse og statlig inntekt (se tabell 3.2).

Hovedtrekk ved materialet

Tabell 4.1 viser fordelingen av respondenter. Materialet omfatter 524 respondenter, hvorav 157 tilhører helseforetakene og 40 de regionale helseforetakene, 221 andre selskaper (18 i kategori 1, 40 i kategori 3 og 147 i kategori 4) og 106 forvaltningsorganer. 49 av respondentene er daglige ledere, de øvrige er styremedlemmer. Merk at det kun er to daglig ledere i kategori 1- selskaper, slik at de videre resultater i denne kategorien må tolkes med forsiktighet.

Vi ser fra tabell 4.2 at materialet omfatter 34 styreledere, 264 medlemmer som er oppnevnt av departementet, 144 medlemmer som er valgt av de ansatte og 33 varamedlemmer. Tabell 4.3 viser fordelingen på menn og kvinner. Blant de styremedlemmene som har svart på undersøkelsen, er det 48 prosent kvinner og blant daglig ledere er det 6 prosent kvinner.¹¹

¹¹ Tabell A4 viser gjennomsnittlig alder for respondentene. Det er svært små variasjoner – i gjennomsnitt er styremedlemmer og daglige ledere midt i 50-årene. Tabell A5 gir ansiennitet som styreleder og daglig leder. Styremedlemmene har i gjennomsnitt 5.4 års ansiennitet, mens daglig ledere har 4.7 års ansiennitet.

**Tabell 4.1. Oversikt over respondenter etter kategori
Antall daglige ledere og styremedlemmer**

Kategori	Daglig Ledere	Styremedlemmer	Totalt
Selskap, type 1	2	16	18
Selskap, type 3	5	35	40
Selskap, type 4	16	131	147
Forvaltning (FO)	14	92	106
Helseforetak (HF)	9	164	173
Helseforetak (RHF)	3	37	40
Totalt	49	475	524

Tabell 4.2 Oversikt over respondenter etter posisjon/rolle i styret

Posisjon	Antall	Andel
Direktør	49	9,35
Ansatt Styremedlem	144	27,48
Department Styremedlem	264	50,38
Varamedlem*	33	6,30
Styreleder	34	6,49

* Gjelder i hovedsak varamedlemmer for ansattvalgte representanter

Tabell 4.3 Andel kvinner blant styremedlemmer og daglige ledere

Kategori virksomhet	Daglig Ledere	Styremedlemmer	Totalt
Selskap, type 1	0,000	0,375	0,353
Selskap, type 3	0,200	0,457	0,425
Selskap, type 4	0,000	0,466	0,415
Forvaltning (FO)	0,143	0,495	0,448
Helseforetak (HF)	0,000	0,482	0,457
Helseforetak (RHF)	0,000	0,514	0,475
Totalt	0,063	0,477	0,439

Virksomhetens mål, målbarhet og avveininger mellom mål

Alle norske virksomheter er gjennom lovgivningen pålagt å ivareta bestemte samfunnsmessige hensyn, slik som hensynet til naturmiljøet, arbeidsmiljøet og likestilling mellom menn og kvinner. Sektorpolitiske mål eller oppgaver er mer spesifikke for det enkelte samfunnsområde, og ivaretas gjennom sektorspesifikk lovgivning, statlig kjøp eller finansiering av bestemte varer og tjenester og/eller statlig eierskap til bestemte institusjoner. Med sektorpolitiske mål menes å ivareta formål som er knyttet til et bestemt samfunnsområde, som å fremme tilbudet av bestemte varer og tjenester, sørge for at befolkningen har lik tilgang på disse varene eller tjenestene, ivareta produktenes kvalitet eller andre forhold som er spesifikke for den enkelte sektor. Slike sektorpolitiske målene kan ha en fordelingspolitisk begrunnelse, ved at staten ønsker å benytte sektorspesifikke virkemidler for å sikre (større) likhet til tilgang på visse varer og tjenester (NOU 2004:7). Vårt første spørsmål gjelder derfor styremedlemmenes og daglig leders oppfatning av virksomhetens formål. Vi analyserer her følgende tre variable.

A1: **Vektlegging av sektorpolitiske mål.** Variabelen er kodet med verdien 1 hvis sektorpolitiske mål er ”klart viktigst”, og med ekstremverdien 0 dersom forretningsmessige mål er ”klart viktigst” (Se formuleringen i spørsmål 9 i styreskjema og spørsmål 5 i direktørskjema).

A2: **Viktighet av prioritering mellom sektorpolitiske mål.** Variabelen er kodet med ekstremverdien 1 hvis ledelsen foretar avveininger mellom sektormål ”i meget stor grad”, og, og med ekstremverdien 0 hvis respondenten svarer ”ikke i det hele tatt” (Se formuleringen i spørsmål 10 i styreskjema og spørsmål 6 i direktørskjema).

A3: **Målbarheten av sektorpolitisk resultatoppnåelse.** Variabelen er kodet med ekstremverdien 1 hvis resultatene lar seg måle og tallfeste ”i meget stor grad”, og, og med

ekstremverdien 0 hvis respondenten svarer ”ikke i det hele tatt” (Se formuleringen i spørsmål 11 i styreskjema og spørsmål 7 i direktørskjema).

Resultatene er presentert i tabell 4.4

Tabell 4.4. Viktighet av sektormål, sektorprioriteringer, måling av resultatoppnåelse og grad av partipolitisk enighet

Kategori virksomhet	Viktighet av sektorpolitiske mål	Avveininger mellom sektorpolitiske mål	Måling/tallfesting av sektorpolitiske måloppnåelse	Grad av partipolitisk enighet
Selskap, type 1	0,147	0,354	0,500	0,556
Selskap, type 3	0,306	0,444	0,658	0,517
Selskap, type 4	0,548	0,552	0,605	0,644
Forvaltning (FO)	0,721	0,541	0,653	0,702
Helseforetak (HF)	0,618	0,589	0,558	0,500
Helseforetak (RHF)	0,712	0,642	0,650	0,513
Totalt	0,586	0,555	0,603	0,585

Konkurransen/finansiering	Viktighet av sektorpolitiske mål	Avveininger mellom sektorpolitiske mål	Måling/tallfesting av sektorpolitiske måloppnåelse	Grad av partipolitisk enighet
A Høy konkurranse Lav statsinntekt	0,397	0,500	0,615	0,587
B Lav konkurranse Lav statsinntekt	0,630	0,507	0,647	0,722
C Høy konkurranse Høy statsinntekt	0,736	0,542	0,627	0,574
D Lav konkurranse Høy statsinntekt	0,652	0,604	0,584	0,556
Totalt	0,591	0,558	0,606	0,598

Vektleggingen av betydningen av sektorpolitiske mål følger i hovedsak klassifiseringen i eierskapsmeldingen. De sektorpolitiske målene er minst viktige i kategori 1 og 3 selskaper, en del viktigere i kategori 4 selskaper og viktigst i helseforetak (RHF/HF) og forvaltningsorganer. Likevel vektlegges sektorpolitiske mål overraskende høyt i de forretningsmessig orienterte selskapene (kategori 1 og 3). Dette kan skyldes at respondentene tolker sektorpolitiske mål for bredt, slik at det omfatter samfunnshensyn generelt (hensynet til arbeidsmiljø, naturmiljø, likestilling, osv.). Vi observerer at sektorpolitiske mål er omtrent like viktige i helseforetak som i forvaltningsorganer. Kategori 4 virksomhetene ligger nærmere forvaltningsorganer og helseforetak enn forretningsorienterte selskaper i kategori 1 og 3.

Det forventes at sektorpolitiske mål har minst betydning for selskaper som er nærmest markedet – dvs. har lav grad av statsinntekt og høy grad av konkurranse. Tabell 4.4 bekrefter

at respondenter fra disse selskapene betrakter innslaget av sektorpolitiske mål som lavt. Sektorpolitiske mål er atskillig viktigere for de øvrige virksomheter klassifisert etter konkurranse og statlig inntektsgrunnlag, men det er interessant at det er liten forskjell mellom de tre gruppene. Det betyr at sektorpolitiske mål er av stor betydning for selskaper som har svært forskjellig konkurransesituasjon og finansiering. Sektorpolitiske mål må ivaretas av virksomheter med ulike økonomiske betingelser, noe som forventes avspeilet i styringsopplegget for disse virksomhetene.¹²

En forutsetning for selskapsstyring er at selskapets måloppnåelse kan evalueres. I det tilfellet at formålet er rent forretningsmessig er det klart hva målsettingen består i og hvordan måloppnåelse skal måles. Det er sektorpolitiske mål som representerer utfordringen i å evaluere graden av måloppnåelse. Jo mer komplekse disse målene er, desto vanskeligere er vurderingen av styrets resultatoppnåelse. Hvis kompleksiteten i målsettingene er høy, kan det bety at selskapet må prioritere mellom oppgaver og brukergrupper. Statlig rammefinansiering kan i seg selv føre til et mer komplekst sett av målsettinger fordi departementets tilsagnsbrev har en tendens til å akkumulere stadig nye mål og hensyn (se omtale av finansieringsformer nedenfor). Komplekse mål kan føre til at selskapet forventes å foreta prioriteringer med sterk fordelingspolitisk "ladning". I den grad som virksomhetene selv skal foreta slike prioriteringer vil det være rimelig at dette gjenspeiles i styrets sammensetning, for eksempel ved å peke ut styrerepresentanter med bakgrunn fra bruker- eller kundeorganisasjoner.¹³

Avveininger mellom (A2) sektorpolitiske mål oppfattes som forholdsvis viktig både i helseforetak, forvaltningsorganer og kategori 4 selskaper. Viktigheten av prioritering mellom sektorpolitiske mål er mindre for selskaper i kategori 1 og 3, hvor forretningsmessige mål skal være dominerende, men selv her svarer mer enn 1/3 at det foretas avveininger mellom sektormål "i meget stor grad". Alle typer virksomheter synes å måtte håndtere avveininger mellom sektorpolitiske mål, det gjelder også når virksomhetene klassifiseres etter konkurranse og finansiering. Betydningen av slike avveininger er noe større for virksomheter med høy grad av statsinntekt og lav konkurranse, som forventet.

Det tredje element om virksomhetenes mål gjelder muligheten til å evaluere resultatoppnåelsen for sektorpolitiske mål. Det er krevende å styre etter mål som man ikke godt kan vurdere realiseringen av. Ifølge tabell 4.4 er det et overraskende positivt syn på mulighetene til å måle og tallfeste graden av sektorpolitisk resultatoppnåelse (A3). Dette gjelder også kategori 4 selskaper, helseforetak og forvaltningsorganer. Gjennomsnittlig melder om lag 60 prosent at resultatene lar seg måle og tallfeste "i meget stor grad". Det er relativt liten forskjell mellom ulike typer virksomheter. Klassifisert etter konkurransesituasjon og finansiering er det virksomheter med lav konkurranse og høy statsinntekt som melder om minst grad av målbarhet. Det er samtidig de virksomhetene som

¹² Daglig ledere prioriterer sektormål omtrent like høyt som styremedlemmer, bortsett fra i helseforetakene og kategori 1 og 3 selskapene.

¹³ Styrene i de regionale helseforetakene (RHF) består også av lokalpolitikere. Disse styrene har derfor karakter av å være "spesialkommuner", det vil si kommuner som kun har en type oppgave (mots. "generalistkommuner").

har størst avveiningsproblemer mellom sektorpolitiske mål. Kombinasjonen av meldt mulighet til å evaluere resultatoppnåelse og mangelen på tilgang til offentlige data om målrealisering tilsier at myndighetene burde kunne forbedre rapportert realisering av sektorpolitiske mål.

Partipolitisk (u)enighet om virksomhetens mål

De politiske forutsetningene for de enkelte selskapene er svært forskjellige. Et selskap som NSB har saksfelt som står høyt på den politiske dagsorden, selskapets tjenester har store konsekvenser for store velgergrupper, og politikerne kan ikke unndra seg ansvaret for virkningene av selskapets funksjonsmåte. På den andre siden vil mange selskaper aldri bli berørt av politisk debatt eller interesse. Det er også forskjell på selskaper som i stor grad driver ut fra politisk konsensus og selskaper som driver på et område som er politisk kontroversielt.

I vårt materiale har en rekke selskaper høy oppmerksomhet i offentligheten og det politiske system, som Avinor, NRK, NSB, Posten Norge, Statskraft, Statnett og regionale helseforetak. Det er flere selskaper som følges med politisk interesse, som Kings Bay, Petoro, Enova, Gassnova, SIVA, Innovasjon Norge og Norfund. Mens andre selskaper har begrenset politisk søkelys, som Electronic Chart Centre, Norsk Eiendomsinformasjon, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste og Uninett. Forskjellig politisk oppmerksomhet antas å ha betydning for hvordan styringsopplegget virker og dermed for virksomhetenes drift.

Den politiske forankringen til virksomhetene kan være stabilt og langsiktig fundert i et bredt politisk flertall, men kan også være preget av politisk konflikt og dermed ustabilitet og kortsiktighet. Konflikt og ustabilitet antas å hemme måloppnåelsen i selskapene. Det er flere mekanismer som kan virke i slik retning. Når politisk konflikt fører til usikkerhet om rammebetingelsene, vanskeliggjør det langsiktig planlegging i selskapet. Det kan redusere eller utsette beslutninger om kapasitetsøkninger, nysatsinger og teknologiforbedring. Politisk konflikt kan også føre til politisk overstyring. Eieren kan oppleve behov for mer kontroll og styring med virksomheten og derfor i større grad gripe inn i selskapets planlegging og drift. Forutsetningen om større handlefrihet og ansvar i et selskap vil dermed brytes. Politisk konflikt kan også invitere til strategisk spill fra selskapets side. Selskapet kan for eksempel oppnå tilleggsbevilgninger ved å legge til rette for opposisjonens kritikk av rammebetingelsene for selskapet. Muligheten for tilleggsbevilgninger antas å redusere trykket for kostnadskontroll og omstillinger.

Mulighetene for delegering vil normalt være bedre når det er partipolitisk enighet om hvilke mål selskapet skal ivareta. Ved uenighet er det to muligheter: at målene formelt endres som følge av regjeringsskifte, eller at målene beskrives så vidt diffust at det skjuler politisk uenighet. I faglitteraturen drøftes nettopp om politisk motstridende interesser kan gi grunnlag for omfattende delegasjon, blant annet til selskaper (Horn 1995). Verken skiftende formål eller diffust beskrevet oppdrag er et godt grunnlag for å selskapsorganisere virksomheten. Det gjør det vanskelig for eierdepartementet å stille selskapet til ansvar for de resultater som er

oppnådd. For eksempel er det i de regionale helseforetakene en målkonflikt knyttet til funksjonsfordeling mellom universitets- og regionsykehus og lokalsykehus. Hensynet til tilgjengelighet av spesialisthelsetjenester i distriktene tilsier at lokalsykehusene beholder avanserte funksjoner, mens hensynet til kvalitet i pasientbehandlingen tilsier sentralisering av funksjoner. Denne og tilsvarende målkonflikter kan gjøre det vanskeligere å stille de regionale helseforetakene til ansvar for oppnådde resultater.

Vi har derfor formulert et spørsmål om graden av partipolitisk enighet i Stortinget om virksomhetens mål.

A4: Grad av partipolitisk enighet i Stortinget om virksomhetens mål. Variabelen er kodet med ekstremverdien 1 hvis ”det er meget stor enighet mellom partiene”, og med ekstremverdien 0 hvis respondenten svarer ”det er stor grad av uenighet mellom partiene” (Se formuleringen i spørsmål 23 i styreskjema og spørsmål 16 i direktørskjema.)

Resultatene er presentert i tabell 4.4 ovenfor.

I gjennomsnitt melder omlag 60 prosent av respondentene at det er meget stor enighet mellom partiene om virksomhetens mål. Det er interessant at det er høyest grad av partipolitisk enighet (A4) for forvaltningsorganene. Forvaltningsorganene har tydeligst politisk forankring. Det betyr at oppgaver som er delegert til selskaper, oppleves å være gjenstand for mer partipolitisk uenighet. Det er overraskende i forhold til generelle prinsipper for delegering. Helseforetakene skiller seg ut med minst partipolitisk enighet og illustrerer det styringsproblemet som følger. De øvrige selskapene ligger mellom disse ytterpunktene. Graden av partipolitisk enighet er høyest i virksomheter som både har lite konkurranse og lav statlig finansiering. Dette er i stor grad monopolvirksomhet som finansieres ved regulerte priser eller særavgifter. Forretningsmessig virksomhet som skaffer egne inntekter synes å være mindre berørt av partipolitisk strid.

Departementets styring av virksomhetene I: Lovregulering og finansiering

Lovregulering og tilhørende bestemmelser, statlig finansiering og eierstyring er relevante styringsmessige virkemidler for sektorpolitisk måloppnåelse. For visse typer virksomhet kan eierstyring være av underordnet betydning fordi andre virkemidler (lovgivning og annen regulering, statlig finansiering) er tilstrekkelig treffsikre. Departementets eierstyring kan da innrettes for å nå forretningsmessige mål, mens de sektorpolitiske målene ivaretas gjennom krav i lovgivning, forskrifter, konsesjoner og eventuelt gjennom krav knyttet til statlige bevilgninger (tilsagnsbrev). En kan forvente at eierstyringen er konsentrert om forretningsmessig måloppnåelse i tilfeller hvor selskapet har private medeiere, og når eierstyringen ivaretas gjennom NHD. Enkelte virksomheter har en særlig lovfestet eller ulovfestet faglig eller kunstnerisk uavhengighet. Dette gjelder for eksempel NRK, universitetene og høyskolene, Statistisk sentralbyrå og kulturinstitusjonene. For disse virksomhetene må en anta at eierstyringen er mer rettet mot forretningsmessige og økonomisk-administrative forhold enn sektorpolitiske mål.

Videre er spørsmålet hvordan departementet utøver sin eierstyring, herunder om staten er en passiv eier slik det ofte blir hevdet. For helseforetakene (HF) har vi eksplisitt bedt styremedlemmene og daglig ledere å vurdere eierstyringen fra det regionale helseforetaket, og ikke eierstyringen fra Helsedepartementet.

Vi har spurt styremedlemmene (spørsmål 14 i styreskjema) og daglige ledere (spørsmål 10 i direktørskjema) om *viktigheten av et sett av virkemidler for å nå sektorpolitiske mål*. Dersom respondenten svarer at virkemidlet er ”meget viktig” får variablene ekstremverdien 1, og svarer respondenten at virkemidlet ikke er ”viktig i det hele tatt” får variabelen ekstremverdien 0. Vi analyserer følgende variable

B1: Krav i lovgivning, forskrifter og eventuelle konsesjonskrav

B2: ”Øremerking” av statlige bevilgninger til bestemte oppgaver

B3: Prioriteringer i departementets tilsagnsbrev

B4: Regulering av priser eller avgifter for virksomhetens produktiver

B5: Konkurransen om statlige oppdrag

B6: Eierstyringen fra departementet gjennom møter mv.

B7: Styring gjennom direkte kontakter og utenom formelle eierstyringskanaler

B8: Styring gjennom signaler i media

B9: Departementets godkjenning av viktige beslutninger

B10: Pålegg fra statlige tilsyn og kontrollorganer

B11: Anmerkninger / pålegg fra Riksrevisjonen

B12: Styrets sammensetning og kompetanse

Resultatene er rapportert i tabell 4.5.

Tabell 4.5a Viktighet av ulike virkemidler for å nå sektorpolitiske mål

Kategori virksomhet	Lov, forskrift	Øremerking	Tilsagnsbrev	Reg pris/avgift
Selskap, type 1	0,722	0,576	0,792	0,500
Selskap, type 3	0,810	0,469	0,522	0,525
Selskap, type 4	0,775	0,630	0,697	0,476
Forvaltning (FO)	0,770	0,698	0,833	0,398
Helseforetak (HF)	0,834	0,652	0,765	0,568
Helseforetak (RHF)	0,800	0,625	0,892	0,435
Totalt	0,797	0,638	0,756	0,492

Kategori virksomhet	Konkurranse oppdr	Eierstyring	Direkte kontakter	Signaler i media
Selskap, type 1	0,727	0,583	0,583	0,306
Selskap, type 3	0,390	0,648	0,461	0,242
Selskap, type 4	0,415	0,664	0,506	0,241
Forvaltning (FO)	0,303	0,698	0,538	0,333
Helseforetak (HF)	0,366	0,694	0,515	0,384
Helseforetak (RHF)	0,376	0,783	0,487	0,325
Totalt	0,379	0,688	0,513	0,316

Kategori virksomhet	Dept. godkjenning	Pålegg tilsyn	Riksrevisjonen	Styrets sammensetning
Selskap, type 1	0,750	0,667	0,639	0,861
Selskap, type 3	0,781	0,648	0,533	0,810
Selskap, type 4	0,714	0,685	0,633	0,867
Forvaltning (FO)	0,725	0,614	0,741	0,788
Helseforetak (HF)	0,717	0,794	0,754	0,775
Helseforetak (RHF)	0,718	0,783	0,767	0,803
Totalt	0,724	0,713	0,699	0,811

Tabell 4.5b Viktighet av ulike virkemidler for å nå sektorpolitiske mål

Konkurranse/ finansiering	Lov, forskrift	Øremerking	Tilsagnsbrev	Reg pris/avgift
A <i>Høy konkurranse</i> <i>Lav statsinntekt</i>	0,741	0,583	0,663	0,498
B <i>Lav konkurranse</i> <i>Lav statsinntekt</i>	0,832	0,635	0,739	0,478
C <i>Høy konkurranse</i> <i>Høy statsinntekt</i>	0,513	0,833	0,762	0,513
D <i>Lav konkurranse</i> <i>Høy statsinntekt</i>	0,822	0,656	0,798	0,479
Totalt	0,798	0,641	0,757	0,485

Konkurranse/ finansiering	Konkurranse oppdrag	Eierstyring	Direkte kontakter	Signaler i media
A <i>Høy konkurranse</i> <i>Lav statsinntekt</i>	0,461	0,654	0,454	0,239
B <i>Lav konkurranse</i> <i>Lav statsinntekt</i>	0,345	0,670	0,575	0,290
C <i>Høy konkurranse</i> <i>Høy statsinntekt</i>	0,030	0,692	0,524	0,405
D <i>Lav konkurranse</i> <i>Høy statsinntekt</i>	0,369	0,713	0,513	0,349
Totalt	0,377	0,690	0,513	0,315

Konkurranse/ finansiering	Dept. godkjenning	Pålegg tilsyn	Riksrevisjonen	Styrets sammensetning
A <i>Høy konkurranse</i> <i>Lav statsinntekt</i>	0,724	0,670	0,621	0,859
B <i>Lav konkurranse</i> <i>Lav statsinntekt</i>	0,733	0,615	0,624	0,825
C <i>Høy konkurranse</i> <i>Høy statsinntekt</i>	0,786	0,667	0,821	0,872
D <i>Lav konkurranse</i> <i>Høy statsinntekt</i>	0,723	0,767	0,756	0,783
Totalt	0,727	0,713	0,701	0,811

Generelt svarer respondentene at regelstyring (lov, forskrift, mv.) er viktig (B1). Lovregulering har som forventet en særlig styringseffekt i helsesektoren (RHF, HF). Tilsynsmyndigheter spiller også en viktig rolle (B10 og B11), og igjen peker helsesektoren seg ut ved at tilsynet er viktig. Statlig finansiering (driftsinntekter gis i form øremerking, krav i tilsagnsbrev) spiller en sentral rolle i mange av virksomhetene, og særlig gjelder det i helseforetakene og i forvaltningsorganene. Dette kommer også til uttrykk ved at Riksrevisjonen har en særlig kontrollfunksjon i disse virksomhetene. Regulering av priser (B4) og konkurranse om oppdrag (B5) er vesentlig bare for enkelte av virksomhetene. Godkjenning av beslutninger er viktig i alle typer virksomheter (B9), men særlig i de forretningsorienterte virksomhetene. En rekke statlige aksjeselskaper og statsforetak har vedtektsfestet at styret skal legge saker av vesentlig samfunnsmessig eller prinsipiell betydning frem for departementet.

Men dette betyr *ikke* at eierstyringen nødvendigvis er mindre viktig (B6). Eierstyringen vurderes å være viktig for sektorpolitisk måloppnåelse i alle kategorier virksomheter, muligens litt viktigere i forvaltningsorganer og helseforetak. Eierstyringen arter seg både som direkte kontakter og i noe mindre grad gjennom uformelle kontakter (se diskusjon i neste punkt).

Det er også interessant å se at signaler i media (B8) *ikke* er særlig viktig. For de fleste av virksomhetene – også helseforetakene (RHF og HF) – er det altså den direkte styringen som oppfattes som vesentlig.

Ser vi på viktigheten av virkemidler avhengig av konkurranse/statlig inntekt (tabell 4.5b), er lovgivning, ”øremerking” av statlige tilskudd og tilsagnsbrev minst viktig i virksomheter med lite statlig inntekt og høy konkurranse, mens konkurranse om statlig oppdrag er viktigst i denne kategorien. Eierstyringen er noe viktigere i virksomheter med høy statlig inntekt og/eller lite konkurranse. Riksrevisjonens kontroll er som forventet viktigst for virksomheter med høy statlig finansiering.

Departementets styring av virksomhetene II: Eierstyring

Videre har vi kartlagt karakteren av eierstyringen (spørsmål 15 i styreskjema, spørsmål 11 i direktørskjema). Respondentene har vurdert et sett av påstander. Dersom de har svart ”helt enig” får variabelen ekstremverdien 1, og svarer de ”helt uenig” får de ekstremverdien 0. Dette er rapportert i tabell 4.6.

C1: Departementets eierstyring er avgrenset til generalforsamlingen

C2: Departementets styring i tillegg til generalforsamlingen skjer gjennom tildelings-/iversettings-/tilsagnsbrev

C3: Departementet styrer gjennom formelle kontaktmøter med styreleder/styret

C4: Større saker legges frem for departementet før avgjørelse

C5: Departementet styrer gjennom uformell kontakt med styreleder/styret

C6: Departementet styrer ved direkte kontakt med administrerende direktør

C7: Departementets styring er usynlig fordi ledelsen tilpasser seg endrede politiske signaler

Tabell 4.6 Departementets eierstyring av virksomheten

Kategori virksomhet	Dept. avgr. Generalforsml.	Dept. tildelingsbrev	Formelle kontaktmøter	Større saker til dept for avgjørelse	Uformell kontakt styret	Direkte kontakt adm. dir.	Usynlig - tilpasser seg signaler
Selskap av type: 1	0,444	0,375	0,708	0,882	0,514	0,389	0,309
3	0,564	0,543	0,609	0,724	0,486	0,481	0,304
4	0,400	0,741	0,705	0,667	0,486	0,424	0,279
Forvaltning: FO	0,204	0,870	0,701	0,669	0,411	0,628	0,280
Helseforetak: HF	0,355	0,810	0,772	0,736	0,476	0,527	0,307
RHF	0,314	0,840	0,775	0,684	0,436	0,417	0,308
Totalt	0,364	0,778	0,725	0,703	0,465	0,501	0,293

	Dept. avgr. Generalforsml.	Dept. tildelingsbrev	Formelle kontaktmøter	Større saker til dept for avgjørelse	Uformell kontakt styret	Direkte kontakt adm. dir.	Usynlig - tilpasser seg signaler
Konkurrans/ finansiering							
A Høy konkurranse Lav statsinntekt	0,509	0,604	0,646	0,734	0,477	0,405	0,276
B Lav konkurranse Lav statsinntekt	0,261	0,785	0,733	0,673	0,480	0,533	0,280
C Høy konkurranse Høy statsinntekt	0,368	0,838	0,750	0,853	0,514	0,556	0,333
D Lav konkurranse Høy statsinntekt	0,330	0,835	0,749	0,691	0,453	0,535	0,301
Totalt	0,362	0,778	0,722	0,703	0,467	0,505	0,292

Tabell 4.6 viser klart at eierstyringen har et mer avgrenset format i kategori 1 og 3 selskaper, at den er noe mer intensiv i helseforetakene og kategori 4 selskapene og er mest intensiv i forvaltningsorganene. (Merk her at forvaltningsorganer med eget styre ikke har noen formell generalforsamling, jf C1. Heller ikke Vinmonopolet og Norfund har generalforsamling.) Som forventet spiller tildelingsbrev størst rolle i helseforetak og forvaltningsorganer, men har også betydelig styringseffekt i kategori 4 selskaper. De formelle kontaktmøtene (C3) og fremleggelse av viktige saker for avgjørelse (C4) skjer omtrent like hyppig i alle virksomhetstypene. Som forventet er direkte kontakt med direktøren (C6) mindre vanlig i ordinære selskaper, det spiller litt større rolle i helseforetakene og er viktigst i forvaltningen. Det er også interessant å se at "antesiperte reaksjoner" *ikke* er så viktig (C7). Slik det rapporteres til oss er ikke "politiske signaler" særlig viktig styringsmiddel. En skal imidlertid være forsiktig med å trekke sterke konklusjoner om faktisk beslutningsatferd på grunnlag av disse svarene.

Når det gjelder eierstyringens avhengighet av konkurranse og statlig inntekt (tabell 4.6), synes den å øke med avhengighet av statlig finansiering av driftsinntektene og avta med konkurranse.

Vi har også bedt styremedlemmene og direktørene å evaluere eierstyringen (spørsmål 16 i styreskjema, ikke stilt til daglig ledere). Dette er relevant sett i lys av Riksrevisjonens kontroll

med forvaltningen av statlige selskaper (Dokument 3:2 (2009–2010)). Det heter her at eierdepartementene har gode rutiner for oppnevning av styrene, men at oppfølgingen av styrenes arbeid ikke er tilfredsstillende. Departementene innhenter begrenset informasjon om hvordan styrene utfører sitt arbeid, de har heller ikke i tilstrekkelig grad formidlet departementenes forventninger til styrene, og departementene kan ikke dokumentere at oppfølging og kontroll av selskapene er tilpasset hvor vesentlige disse er og hvilken risiko de representerer. I den sammenheng er det interessant hvordan styrene selv vurderer oppfølgingen fra departementene. Styremedlemmene har angitt om departementet er for passivt (kodet -1), om departementet er verken for passivt eller aktivt (kodet 0) og om departementet er for aktivt (kodet +1). Dette gir følgende variabel:

D1: Eierdepartementet er for aktivt

Videre er eierdepartementets kompetanse vurdert ved eget spørsmål til styremedlemmene (spørsmål 17 i styreskjema, ikke stilt til daglig leder). Det er flere svaralternativer med følgende ytterpunkter. Ett er at ”eierstyringen er kompetent og bidrar sterkt til å bedre måloppnåelsen i virksomheten”, noe som gir en skår på +1. Det andre ytterpunktet er at ”eierstyringen er lite kompetent og bidrar sterkt til å svekke måloppnåelsen i virksomheten”, noe som gir en skår på -1. Vi får følgende variabel:

D2: Departementets kompetanse i eierstyring

Resultatene av evalueringen (D1 og D2) er rapportert i tabell 4.7.

Tabell 4.7 Vurdering av departementets eierstyring

Kategori virksomhet	Eierdepartementet for passivt = -1 for aktivt = +1	Eierdepartementet kompetent = 1; for lite kompetent = -1	
	1	-0,143	0,462
Selskap av type:	3	-0,030	0,414
	4	-0,016	0,346
Forvaltning:	FO	-0,071	0,429
Helseforetak:	HF	0,250	0,327
	RHF	0,108	0,541
Totalt		0,097	0,380

Konkurranse/ finansiering	Eierdepartementet for passivt = -1 for aktivt = +1	Eierdepartementet kompetent = 1; for lite kompetent = -1
A <i>Høy konkurranse</i> <i>Lav statsinntekt</i>	-0,020	0,393
B <i>Lav konkurranse</i> <i>Lav statsinntekt</i>	0,011	0,360
C <i>Høy konkurranse</i> <i>Høy statsinntekt</i>	-0,071	0,286
D <i>Lav konkurranse</i> <i>Høy statsinntekt</i>	0,181	0,391
Totalt	0,093	0,382

I tråd med Riksrevisjonens kritikk mener respondentene at eierdepartementet for statlige selskaper er for passive (D1).¹⁴ Unntaket er sykehusene. Eierdepartementet oppfattes som for aktivt av de regionale helseforetakene, og helseforetakene oppfatter på sin side det regionale helseforetaket som for aktivt. Forvaltningsorganene anser at eierdepartementet er passe aktivt. Eierdepartementene oppfattes som kompetente (D2), og spesielt er de regionale helseforetakene positive (til Helsedepartementet). Helseforetakene er noe mindre fornøyd med styringen fra de regionale helseforetakene. Det synes derfor å være en viss misnøye med eierstyringen fra de regionale helseforetakene.

Eierstyringen oppfattes som for aktiv i virksomheter med lite konkurranse og høy statlig finansiering, for øvrig ansees den som ”passe aktiv”. Det er mindre variasjoner i vurderingen av eierdepartementets kompetanse etter konkurranse/og statlig finansiering. I tolkningen av

¹⁴ Dette er også inntrykket fra den kartlegging av styring og virkemiddelbruk som er foretatt av Direktoratet for forvaltningsutvikling (DiFi).

disse svarene skal en ta hensyn til at respondentene har ulike forventninger til eierstyringen, og at styremedlemmene har ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse.¹⁵

Departementets styring av virksomhetene III: Virksomhetens handlefrihet

Et sentralt formål ved å organisere statlig virksomhet som selskap heller enn som forvaltning er å gi virksomhetene større handlefrihet. Ved å innrette styringssystemet slik at myndighetene kan evaluere resultatoppgåelse, kan virksomheten få betydelig handlefrihet i bruk av innsatsfaktorer, herunder utvikling og bruk av kompetanse og intern organisering. På den måten forventes selskapsorganisering å bidra til høyere kostnadseffektivitet.

Respondentene har angitt i hvilken grad de har handlefrihet til å håndtere et sett av utfordringer (se spørsmål 21 i styreskjema, spørsmål 14 i direktørskjema). ”Meget stor handlefrihet” er kodet 1, mens ”meget liten handlefrihet” er kodet 0. Vi analyserer følgende påstander:

E1: Handlefrihet: Senke kostnadsnivået i virksomheten (bemanning, lønnsnivå, mv.)

E2: Handlefrihet: Heve kvaliteten i virksomheten (kompetanse, teknologi, mv.)

E3: Handlefrihet: Effektivisere virksomhetens organisering og struktur (også lokalisering)

E4: Handlefrihet: Bedre virksomhetens rammebetingelser (regulering, herunder økonomisk regulering, avkastningskrav/uttak av utbytte og begrensninger i finansieringsmuligheter)

E5: Handlefrihet: Skape en mer fremtidsrettet strategi for virksomheten

Resultatene er rapportert i tabell 4.8.

¹⁵ I supplerende analyser har vi tatt hensyn til styremedlemmenes yrkesbakgrunn og erfaring fra styrearbeid i private og statlige virksomheter. Dette påvirker ikke konklusjonene her.

Tabell 4.8. Vurdering av virksomhetens handlefrihet til å møte ulike typer utfordringer.

Kategori virksomhet	Handlefrihet: Kostnader	Handlefrihet: Kvalitet, komp., tekn	Handlefrihet: Organisering/str uktur	Handlefrihet: Rammebetingels er	Handlefrihet: Strategi
	0,833	1,000	0,824	0,389	0,741
Selskap av type: 1					
3	0,767	0,867	0,717	0,359	0,800
4	0,648	0,867	0,613	0,336	0,806
Forvaltning: FO	0,484	0,833	0,605	0,357	0,788
Helseforetak: HF	0,545	0,852	0,601	0,314	0,712
RHF	0,535	0,778	0,596	0,314	0,829
Totalt	0,589	0,854	0,621	0,335	0,771

	Handlefrihet: Kostnader	Handlefrihet: Kvalitet, komp., tekn	Handlefrihet: Organisering/str uktur	Handlefrihet: Rammebetingels er	Handlefrihet: Strategi
Konkurranses/ finansiering					
A Høy konkurranse Lav statsinntekt	0,727	0,905	0,699	0,375	0,786
B Lav konkurranse Lav statsinntekt	0,605	0,909	0,615	0,337	0,819
C Høy konkurranse Høy statsinntekt	0,451	0,667	0,627	0,467	0,852
D Lav konkurranse Høy statsinntekt	0,527	0,810	0,598	0,302	0,741
Totalt	0,587	0,854	0,626	0,332	0,772

Som forventet melder respondenter fra forretningsorienterte selskaper i kategori 1 og 3 om størst handlefrihet, og de skiller seg særlig ut for kostnader og effektivisering gjennom strukturelle tiltak (E1 og E3). På motsatt ende har forvaltningsorganer liten opplevd handlefrihet for kostnadsreduksjon og omstilling. Dette er i samsvar med teorien – man delegerer til selskaper for å utnytte deres handlefrihet til å håndtere kostnader og struktur. Helseforetakene er imidlertid et unntak, de melder klart lavere handlefrihet til å takle kostnader enn kategori 4 selskapene og handlefrihet til omstilling omlag som forvaltningsorganene. Mønsteret i forhold til konkurranse og finansiering er tilsvarende, med størst handlefrihet når det gjelder kostnader og struktur i virksomheter som er nærmest markedet (høy konkurranse, lav statsinntekt). Virksomheter med lav konkurranse og høy grad av statsinntekt rapporterer om mindre handlefrihet på disse områder. At statsaksjeselskaper og statsforetak har betydelig strukturell handlefrihet kommer også til uttrykk ved at disse har organisert deler av virksomheten i ulike datterselskaper.

Det er generelt større handlefrihet og mindre forskjeller når det gjelder kvalitet (E2) og strategi (E5). Regionale helseforetak har lavest handlefrihet når det gjelder kvalitet.. Det ansees å være små muligheter til å påvirke virksomhetens rammebetingelser (E4) i alle kategorier. .

Selskapets holdninger og atferd I: Rolleforståelse

Et styremedlem bør i første rekke ha selskapets interesser for øye: Styret skal primært sørge for at selskapet har en ledelse som bidrar til å utvikle selskapets posisjon og kompetanse med

sikte på best mulige resultater. Når virksomhetene kun har en eier, vil eierens interesser lett dominere, og spesielt vil det være situasjonen når eieren også er sektormyndighet. Staten skal både bidra til å utvikle selskapet og fastsetter i stor grad selskapets rammebetingelser. I tillegg kommer at mange av virksomhetene har en monopolposisjon med ansvar for sektorpolitiske oppgaver. Styremedlemmenes rolleforståelse kan derfor være å se sin oppgave som samfunnets eller brukernes representant overfor selskapet.

For å få en forståelse av hvordan styremedlemmene prioriterer virksomhetens interesser mot eierdepartementet og samfunnet, tok respondentene stilling til to påstander (spørsmål 18 i styreskjema). I den første ble det forutsatt interessekonflikt mellom samfunnet og virksomheten, og vi kodet variabelen 1 hvis respondenten ville representere virksomhetens interesser, og 0 i motsatt fall. I den andre ble det forutsatt interessekonflikt mellom eierdepartementet og virksomheten, og igjen ble variabelen kodet 1 hvis respondenten ville representere virksomhetens interesser, og 0 i motsatt fall. I en tredje påstand ble det forutsatt interessekonflikt mellom samfunnet og eierdepartementet. Her er variabelen kodet 1 hvis styremedlemmet representerer eierdepartementets interesser, og 0 hvis han/hun prioriterer samfunnets interesser.

Dette gir følgende variable:

F1: Prioriterer virksomhetens interesser fremfor samfunnets interesser

F2: Prioriterer virksomhetens interesser fremfor eierdepartementets interesser

F3: Prioriterer eierdepartementets interesser fremfor samfunnets interesser

Resultatene er rapportert i tabell 4.9.

Tabell 4.9 Styremedlemmenes holdning til ulike rollekonflikter

Kategori virksomhet		Ved konflikt samfunn- virksomhet - prioriterer virksomhet	Ved konflikt eierdept- samfunn - prioriterer eierdept	Ved konflikt dept- virksomhet - prioriterer virksomhet
	1	0,703	0,781	0,609
Selskap av type:	3	0,531	0,575	0,617
	4	0,415	0,553	0,620
Forvaltning:	FO	0,394	0,396	0,679
Helseforetak:	HF	0,393	0,487	0,714
	RHF	0,523	0,590	0,542
Totalt		0,431	0,513	0,657

Konkurransse/ finansiering		Ved konflikt samfunn- virksomhet - prioriterer virksomhet	Ved konflikt eierdept- samfunn - prioriterer eierdept	Ved konflikt dept- virksomhet - prioriterer virksomhet
A	<i>Høy konkurranse Lav statsinntekt</i>	0,511	0,582	0,654
B	<i>Lav konkurranse Lav statsinntekt</i>	0,387	0,491	0,585
C	<i>Høy konkurranse Høy statsinntekt</i>	0,400	0,357	0,804
D	<i>Lav konkurranse Høy statsinntekt</i>	0,408	0,500	0,675
Totalt		0,426	0,511	0,656

De klareste forskjellene fremkommer når virksomhetens eller eierdepartementets interesser står i motsetning til *samfunnets* interesser (F1 og F3). Virksomheten/eierdepartementets interesser prioriteres da høyest av kategori 1 og 3 selskapene, virksomheten/eierdepartementet vektlegges noe lavere i kategori 4 selskapene og helseforetakene. Styremedlemmene i forvaltningsorganene prioriterer alltid samfunnets interesser høyest. Selskapsorganisering synes altså å ha vesentlig betydning for styremedlemmens rolleforståelse. Det er ellers en interessant forskjell mellom regionale helseforetak og helseforetak. Ved konflikt mellom virksomhet og eierdepartement prioriterer helseforetakene virksomheten høyere enn de regionale foretakene (F3), mens ved konflikt virksomhet og samfunn (F1) prioriterer helseforetakene samfunnsinteressene høyere enn den overordnede

myndigheten (RHF). Ser vi på klassifikasjonen av virksomheter etter konkurranse og statlig inntekt, viser det seg at styremedlemmene prioriterer virksomheten høyere enn samfunnet når det er høy konkurranse og lav andel statlig inntekt. Andre virksomheter vektlegger da rollen som "beskytter" av samfunnets interesser.

Selskapets holdninger og atferd II: Vektlegging av kostnadskontroll og effektivitet

Virksomhetene kan definere sine utfordringer på forskjellig måte. En er å forbedre leveransene ved å få mer ut av eksisterende ressurser og betingelser; en annen er å bedre virksomhetens rammebetingelser, særlig økonomiske rammebetingelser. Ved å definere statlig politikk som "problemet" kan styret og ledelsen lett henfalle til passivitet snarere enn å utvikle egen organisasjon. Dette utelukker selvsagt ikke at de økonomiske rammebetingelsene reelt sett kan være urimelige sett i forhold til det tilbud virksomheten forventes å levere. Styremedlemmene og daglige ledere har angitt i hvilken grad utfordringen er "meget viktig" (kodet 1) som et ytterpunkt, og "ikke viktig i det hele tatt" (kodet 0) som det andre ytterpunktet:

G1: Utfordring: Senke kostnadsnivået i virksomheten (bemanning, lønnsnivå, mv.)

G2: Utfordring: Heve kvaliteten i virksomheten (kompetanse, teknologi, mv.)

G3: Utfordring: Effektivisere virksomhetens organisering og struktur (også lokalisering)

G4: Utfordring: Bedre virksomhetens rammebetingelser (regulering, herunder økonomisk regulering, avkastningskrav/uttak av utbytte og begrensninger i finansieringsmuligheter)

G5: Utfordring: Skape en mer fremtidsrettet strategi for virksomheten

Resultatene er presentert i tabell 4.10.

Tabell 4.10. Viktigheten av å møte ulike typer utfordringer

Kategori virksomhet		Utfordring: Senke kostnadsnivå	Utfordring: Kvaliteten, komp. Teknologi	Utfordring: Effektivisere	Utfordring: Bedre rammebeting	Utfordring: Bedre strategi
	1	0,741	0,944	0,852	0,759	0,870
Selskap av type:	3	0,708	0,900	0,761	0,860	0,863
	4	0,598	0,863	0,680	0,686	0,846
Forvaltning:	FO	0,531	0,926	0,739	0,680	0,880
Helseforetak:	HF	0,630	0,937	0,818	0,754	0,879
	RHF	0,711	0,965	0,846	0,593	0,915
Totalt		0,617	0,913	0,762	0,716	0,871

		Utfordring: Senke kostnadsnivå	Utfordring: Kvaliteten, komp. Teknologi	Utfordring: Effektivisere	Utfordring: Bedre rammebeting	Utfordring: Bedre strategi
Konkurransse/ finansiering						
A	Høy konkurranse Lav statsinntekt	0,695	0,883	0,747	0,784	0,872
B	Lav konkurranse Lav statsinntekt	0,544	0,896	0,680	0,667	0,853
C	Høy konkurranse Høy statsinntekt	0,537	0,944	0,778	0,765	0,907
D	Lav konkurranse Høy statsinntekt	0,616	0,930	0,792	0,695	0,874
Totalt		0,617	0,913	0,758	0,713	0,871

Virksomhetene legger relativt liten vekt på kostnadsutfordringer (G1), mens strukturell og organisasjonsmessig effektivisering ansees som et større problem (G3). Å bedre rammebetingelsene er også viktig (G4), og overgås bare av strategi og kvalitet (G2 og G5). Styret og ledelse av statlig eid virksomhet ser nok rammebetingelser som en utfordring, men dette overskygger *ikke* virksomhetens interne utfordringer.

Det er små forskjeller mellom virksomhetskategoriene når det gjelder strategi og kvalitet – dette er viktig for alle typer virksomheter. Kostnadsnivå og effektivitet er en større utfordring i kategori 1 og 3 selskaper enn i kategori 4 selskaper, og utfordringen ansees minst presserende i forvaltningsorganer. Regionale helseforetak skiller seg ut ved høy vektlegging av kostnads- og effektivitetsutfordringen, men dette har ikke i samme grad preget situasjonsoppfatningen på det lavere nivået (HF). En kan også merke seg at de regionale helseforetakene anser forbedring av rammebetingelsene som en *mindre* viktig utfordring enn hva andre typer virksomheter gjør.

Selskapets holdninger og atferd III: Styrets ansvar

Et sentralt spørsmål er om statens eierstyring utøves i tråd med selskapsformens idé. Utøvelsen av eierstyringen skjer gjennom fastsettelse av vedtekter, ved oppnevning av styremedlemmer og ved å gi styringsmessige pålegg og retningslinjer gjennom

generalforsamlingen (foretaksmøtet). Det som særpreger selskapsorganisering er at eierstyringen skal skje gjennom bestemte former, primært ved at eier fastsetter prestasjonsmål og gir pålegg til styret i generalforsamling. I et selskap skal eierdepartementet holde styret ansvarlig for måloppnåelse. Dette begrenser statsrådets politiske ansvar og legger et tilsvarende større ansvar på styret.

Forvaltningsorganisering legger i større grad opp til at eieren – statsråden og regjeringen – har et direkte og løpende styringsmessig ansvar. Graden av delegasjon skal være mindre enn i et selskap. Det finnes ofte omfattende regelverk som begrenser handlefriheten til virksomhetens ledelse. Videre holdes styret i begrenset grad ansvarlig for måloppnåelse, og departementet utøver innflytelse både på investeringsbeslutninger og løpende drift. Det er som nevnt tidligere ingen begrensninger i statsrådets politiske ansvar for virksomheten.

Vi har spurt styremedlemmene om ”... hva det betyr at styret er ansvarlig for virksomhetens måloppnåelse.” De sier seg så enig eller uenig i et sett av påstander om hvordan slikt ansvar blir gjort gjeldende overfor styret. Svarene er kodet slik at ytterpunktet ”helt enig”=1, og den andre ytterlighet ”helt uenig”=0.

H1: Ved manglede måloppnåelse vil styret bli kritisert offentlig for ikke å ha gjort jobben sin

H2: Ved manglede måloppnåelse vil styret ikke bli gjenoppnevnt

H3: Ved manglede måloppnåelse vil styret bli kastet

H4: Ved manglende måloppnåelse vil det bli rettet erstatningssøksmål mot styremedlemmene

H5: Ved manglende måloppnåelse vil styret i realiteten aldri bli holdt ansvarlig

Resultatene er rapportert i tabell 4.11.

Tabell 4.11 Styrets vurdering av eget ansvar for svak resultatoppnåelse

Kategori virksomhet		Ansvar: Kritisert	Ansvar: Ikke gjenoppnevnt	Ansvar: Kastet	Ansvar: Erstatning	Ansvar: Aldri holdt ansvarlig
	1	0,563	0,578	0,391	0,150	0,383
Selskap av type:	3	0,641	0,691	0,394	0,155	0,243
	4	0,624	0,629	0,411	0,159	0,375
Forvaltning:	FO	0,615	0,597	0,391	0,096	0,368
Helseforetak:	HF	0,723	0,632	0,505	0,128	0,365
	RHF	0,764	0,655	0,436	0,089	0,385
Totalt		0,667	0,629	0,441	0,131	0,361

Konkurransen/ finansiering		Ansvar: Kritisert	Ansvar: Ikke gjenoppnevnt	Ansvar: Kastet	Ansvar: Erstatning	Ansvar: Aldri holdt ansvarlig
A	<i>Høy konkurranse Lav statsinntekt</i>	0,651	0,655	0,411	0,169	0,305
B	<i>Lav konkurranse Lav statsinntekt</i>	0,571	0,590	0,382	0,120	0,386
C	<i>Høy konkurranse Høy statsinntekt</i>	0,750	0,617	0,433	0,096	0,297
D	<i>Lav konkurranse Høy statsinntekt</i>	0,701	0,629	0,465	0,113	0,383
Totalt		0,666	0,627	0,435	0,126	0,364

Statlige styrer blir i all hovedsak holdt ansvarlig ved kritikk (H1) og ved at styremedlemmene ikke blir gjenoppnevnt (H2). Styremedlemmene anser at sannsynligheten for å bli kastet som følge av svake resultater er forholdsvis liten (H3), og at erstatningssøksmål er lite relevant (H4). Vi ser imidlertid at gjennomsnittsskåren på påstanden om at styret ”aldri vil bli holdt ansvarlig” er så høy som 0.36, noe som indikerer at mange styremedlemmer anser ansvaret som lite. Det er ikke alltid hensiktsmessig å kaste eller la være å gjenoppnevne et styre selv om resultatene er svake. Styret må selvsagt ha tilstrekkelig tid til å gjennomføre tiltak, man må ha tålmodighet til å la disse virke, og departementet må vurdere hvordan eksterne forhold påvirker graden av resultatoppnåelse. Likevel er det slående at styremedlemmene anser *sannsynligheten* for å bli skiftet ut som liten når resultatene er dårlige.

Det er overraskende små forskjeller i ansvarsvurderingen avhengig av organisasjonsform. Den viktigste forskjellen er at styrene i helseforetakene (RHF og HF) er mer eksponert for kritikk og for å bli kastet enn øvrige styrer. Det er nærliggende å se dette som et resultat av høy politisk oppmerksomhet mot kvalitet, tilgjengelighet og økonomiske resultater i spesialisthelsetjenesten.

Vurderingen av styrets ansvar varierer lite med konkurranse og andelen statlig inntekt. Det er imidlertid en tendens til at styrene i virksomheter med høy statlig inntekt lettere blir kastet og kritisert som følge av svak måloppnåelse.

Selskapets holdninger og atferd IV: Direktørens belønningssystem

Lederinsentiver benyttes i stor grad for å styre selskaper med et forretningsmessig mål. I "corporate governance"-tradisjonen betraktes slike insentivordninger som et alternativ til at eieren selv eller styret overvåker og kontrollerer selskapets administrasjon (Bøhren 2010, kapittel 6). Insentiver og direkte eierstyring kan sees som substituerbare styringsmekanismer. Hvis indirekte eierskap fører til at staten er en passiv eier, vil det være hensiktsmessig å kompensere for dette ved å benytte lederinsentiver. Samtidig krever økonomiske incentiver at virksomheten har relativt få og kvantifiserbare mål. Selv om graden av sektorpolitisk måloppnåelse kan kvantifiseres (se ovenfor) vil vi forvente at innslaget av resultatbasert belønning er mindre desto større betydning som de sektorpolitiske målene har. Ludvigsen (2010) viser også at insentivbaserte avlønningssystemer benyttes mindre i selskaper med sektorpolitiske mål enn i selskaper med forretningsmessige mål. Hovedmønsteret er at det er lite bruk av insentivordninger for toppledere i statlige bedrifter. Statlig eierskap i selskapene synes å dempe betydningen av markedsmessige forhold ved fastsettelse av avlønningskontraktene.

Vi har bedt daglige ledere om å vurdere om arbeidsgiver belønner gode resultater i virksomheten (spørsmål 12 i direktørskjema). Lederne har svart ved å si om den aktuelle belønningsformen benyttes "I meget stor grad" (kodet 1), eller som det motsatte ytterpunkt "Ikke i det hele tatt" (kodet 0). Følgende belønningsformer ble vurdert:

I1: Belønning: Gode resultater belønnes med høyere økning i fastlønn

I2: Belønning: Gode resultater belønnes med høyere resultatbonus

I3: Belønning: Gode resultater belønnes med høy sannsynlighet for et fornyet åremål i stillingen

I4: Belønning: Gode resultater belønnes med høy sannsynlighet for å få en ny topplederjobb i staten

I5: Belønning: Gode resultater belønnes med ros og anerkjennelse fra styret i virksomheten

I6: Belønning: Gode resultater belønnes med ros og anerkjennelse fra ledelsen i eierdepartementet

Resultatene er rapportert i tabell 4.12.

Tabell 4.12. Viktighet av ulike typer insentiver for daglig leder

Kategori virksomhet		Bonus: Økt fastlønn	Bonus: Høyere resultatbonus	Bonus: Økt sjanse for fornyet åremål	Bonus: Økt sjanse for ny topplederjobb	Bonus: Ros og anerkjennelse fra styret	Bonus: Ros og anerkjennelse fra departementet
	1	0,167	0,333	0,667	0,333	0,833	0,667
Selskap av type:	3	0,467	0,333	0,000	0,167	0,667	0,533
	4	0,208	0,044	0,333	0,278	0,733	0,489
Forvaltning:	FO	0,214	0,273	0,545	0,424	0,806	0,690
Helseforetak:	HF	0,296	0,095	0,333	0,533	0,852	0,593
	RHF	0,111	0,000	(mis.)	0,333	0,667	0,667
Totalt		0,245	0,155	0,435	0,385	0,768	0,590

Konkurransen/ finansiering		Bonus: Økt fastlønn	Bonus: Høyere resultatbonus	Bonus: Økt sjanse for fornyet åremål	Bonus: Økt sjanse for ny topplederjobb	Bonus: Ros og anerkjennelse fra styret	Bonus: Ros og anerkjennelse fra departementet
A	Høy konkurranse Lav statsinntekt	0,333	0,231	0,467	0,333	0,694	0,564
B	Lav konkurranse Lav statsinntekt	0,152	0,212	0,250	0,333	0,758	0,576
C	Høy konkurranse Høy statsinntekt	0,000	0,000	0,667	0,167	0,667	0,500
D	Lav konkurranse Høy statsinntekt	0,258	0,078	0,444	0,462	0,825	0,621
Totalt		0,245	0,155	0,435	0,385	0,768	0,590

Det viktigste en statlig toppleder kan håpe på er ros og anerkjennelse fra styret (I5) og eventuelt også fra departementet (I6). Gode resultater kan også bedre karrieremulighetene gjennom fornyet åremål (I3) og ny toppstilling (I4). Spesielt anser direktørene i helseforetakene at mulighetene for ny toppjobb avhenger av gode resultater. Gode resultater har liten betydning for justering av fastlønn (I1) og resultatbonus (I2), med mulig unntak for administrerende direktører i kategori 1 og 3 selskaper. Resultatene tyder ikke på at en svak eller passiv statlig eierstyring blir kompensert ved bruk av resultatbasert avlønning. Ser vi på belønningssystemer etter konkurranse og grad av statlig finansiering av driftsinntekter, er det en viss tendens til at økonomisk belønning brukes mest ved lav andel statlig inntekt, mens det legges større vekt på opprykk og karriere når virksomheten har høy andel inntekt fra staten.¹⁶

Selskapets holdninger og atferd V: Hva som hindrer omstilling

I spørreundersøkelsen har vi søkt å studere om insentivutfordringene har betydning for virksomhetene ved å spørre om faktorer som hindrer omstilling. Omstilling er alltid en krevende ledelsesoppgave, og kan møte særlige utfordringer i statlig virksomhet. Det er tatt opp fire problemstillinger som relateres til insentiver:

For det første står flere av virksomhetene ikke overfor en troverdig trussel om dramatisk omstrukturering og nedbemanning gjennom oppkjøp eller konkurs. Dette spørsmålet tar opp en grunnleggende forskjell mellom offentlig og privat eierskap: konkurstrusselen betraktes

¹⁶ Her skal det tas hensyn til at ledere som ønsker insentivordninger søker seg til virksomheter som har slike, mens de som misliker disse ordningene vil holde seg borte.

som det sentrale disiplinerende element i private virksomheter. For det andre forventning om tilførsel av kapital eller driftsmidler. Dette handler om muligheten for ”bailout”. De ansatte forventer at svake resultater blir kompensert i form at økte statlige driftstilskudd eller egenkapital. For det tredje om organisasjoner som representerer de ansatte har betydelig innflytelse. De ansattes organisasjoner har en sterk posisjon i offentlig sektor, delvis som følge av punktene ovenfor. For det fjerde om lokale interesser som lokalpolitikere har betydelig innflytelse. Spørsmålet er relevant for selskaper med strukturutfordringer som påvirkes av lokal politikk. Lokale interesser kan være viktig, særlig dersom virksomheten vil omlokalisere deler av virksomheten.

Vi har derfor bedt styremedlemmene og daglige ledere å ta stilling til om følgende forhold har påvirket omstillingsevnen de seneste år (spørsmål 25 i styreskjema, spørsmål 18 i direktørskjema). Dersom respondenten er helt enig i påstanden er svaret kodet 1, og motsatt, er respondenten helt uenig er svaret kodet 0.

J1: Fravær av en reell trussel om dramatisk nedbemanning eller oppkjøp eller konkurs (gjør det vanskeligere å gjennomføre krevende omstillinger)

J2: Forventninger om tilførsel av kapital eller driftsmidler (gjør det vanskeligere å gjennomføre krevende omstillinger)

J3: Organisasjoner som representerer ansatte har betydelig innflytelse (og svekker ledelsens muligheter til å gjennomføre krevende omstillinger)

J4: Lokale interesser (som lokalpolitikere) har betydelig innflytelse (som begrenser mulighetene til å gjennomføre krevende omstillinger)

Resultatene er rapportert i tabell 4.13.

Tabell 4.13. Vurdering av hvordan ulike forhold kan hemme omstilling i virksomheten

Kategori virksomhet		Omstillinger: Vanskelig uten trussel om konkurs/ oppkjøp	Omstillinger: Vanskelig pga. forventninger om kapitalt./ driftss.	Omstillinger: Vanskelig pga. ansattes organisasjoner	Omstillinger: Vanskelig pga. lokale interesser
	1	0,250	0,235	0,278	0,074
Selskap av type:	3	0,224	0,263	0,231	0,295
	4	0,335	0,300	0,255	0,232
Forvaltning:	FO	0,402	0,471	0,302	0,169
Helseforetak:	HF	0,379	0,544	0,387	0,469
	RHF	0,450	0,415	0,481	0,596
Totalt		0,360	0,393	0,325	0,327

		Omstillinger: Vanskelig uten trussel om konkurs/ oppkjøp	Omstillinger: Vanskelig pga. forventninger om kapitalt./ driftss.	Omstillinger: Vanskelig pga. ansattes organisasjoner	Omstillinger: Vanskelig pga. lokale interesser
Konkurransen/ finansiering					
A	<i>Høy konkurranse Lav statsinntekt</i>	0,287	0,280	0,279	0,301
B	<i>Lav konkurranse Lav statsinntekt</i>	0,351	0,299	0,203	0,116
C	<i>Høy konkurranse Høy statsinntekt</i>	0,446	0,519	0,422	0,172
D	<i>Lav konkurranse Høy statsinntekt</i>	0,395	0,476	0,388	0,425
Totalt		0,360	0,395	0,326	0,326

Det er klare forskjeller mellom ulike typer selskaper i vurderingen av faktorer som hemmer omstilling. De forretningsorienterte selskapene i kategori 1 og 3 legger klart mindre vekt på manglende trussel om konkurs og forventet kapitaltilgang. Tilsvarende gjelder når selskapene grupperes etter konkurranse og andelen av inntektene fra staten, hvor selskaper nærmest markedet (høy konkurranse, lav statlig inntekt) legger mindre vekt på de samme faktorer. Det kan bety at disse selskapene opplever trykket fra marked og konkurranse stort nok til å motivere omstillinger. Disse selskapene legger også mindre vekt på motstand fra ansattes organisasjoner og lokale interesser. Presumptivt skal disse selskapene være best på omstilling. På motsatt side finner vi helseforetakene. De legger større vekt på manglende trussel om konkurs, forventet kapitaltilførsel, motstand fra de ansatte og lokale interesser, Det er i samsvar med diskusjonen rundt helseforetakene i offentligheten, Lokale interesser, ansattes organisasjoner og spørsmålet om ekstraordinære kapitaltilførsler er aktuelle tema i debatten. I klassifiseringen av selskaper etter konkurranse og finansiering er det høy grad av statsinntekt

som skiller seg ut. Virksomheter med høy grad av statlig inntekt legger større vekt på manglende konkurstrussel, forventet kapitaltilførsel og motstand fra ansattes organisasjoner,

Selskapets holdninger og atferd VI: Kontakt for å bedre rammebetingelser

Som nevnt kan statens dobbeltrolle som eier og sektormyndighet anspore virksomhetene til å forbedre egne rammebetingelser ved kontakt med politiske og administrative myndigheter. Slike kontakter vil trolig søke å bedre virksomhetens økonomiske forutsetninger, enten disse er bestemt gjennom statsbudsjettet, ved regulerte priser, gjennom utbytteuttak eller fastsettelse av lånerammer, eller på annen måte. Vi har derfor bedt styremedlemmer og daglige ledere om å oppgi hvor ofte de tar kontakt for å ivareta virksomhetens interesser (spørsmål 22 i styreskjema, spørsmål 15 i direktørskjema). Respondentene har angitt kontaktens hyppighet, og ”Meget ofte” er kodet 1 og ”Aldri” er kodet 0. Vi har kartlagt følgende kontakter:

K1: Kontakt: Direkte kontakt med statsråden og politisk ledelse i eierdepartementet

K2: Kontakt: Direkte kontakt med embetsverket i eierdepartementet

K3: Kontakt: Direkte kontakt med representanter på Stortinget

K4: Kontakt: Direkte kontakt med lokale politikere

K5: Kontakt: Direkte kontakt med journalister

K6: Kontakt: Indirekte kontakt med massemedia gjennom selskapets informasjonsavdeling eller kommunikasjonsbyrå

Resultatene er presentert i tabell 4.14.

Tabell 4.14 I hvilken grad styret og daglig leder tar kontakter for å forbedre virksomhetens rammebetingelser

Kategori virksomhet	Direkte kontakt statsråd/ politisk ledelse	Direkte kontakt embetsverk	Direkte kontakt representanter på Stortinget	Direkte kontakt lokale politikere	Direkte kontakt med journalister	Info avd/komm byrå
Selskap av type: 1	0,236	0,838	0,111	0,097	0,069	0,111
3	0,212	0,806	0,199	0,164	0,125	0,122
4	0,171	0,776	0,127	0,154	0,161	0,218
Forvaltning: FO	0,133	0,709	0,105	0,131	0,137	0,220
Helseforetak: HF	0,161	0,719	0,259	0,376	0,279	0,229
RHF	0,218	0,776	0,288	0,468	0,244	0,355
Totalt	0,169	0,748	0,183	0,246	0,195	0,221

Konkurranse/ finansiering	Direkte kontakt statsråd/ politisk ledelse	Direkte kontakt embetsverk	Direkte kontakt representanter på Stortinget	Direkte kontakt lokale politikere	Direkte kontakt med journalister	Info avd/komm byrå
A Høy konkurranse Lav statsinntekt	0,197	0,795	0,161	0,160	0,145	0,176
B Lav konkurranse Lav statsinntekt	0,143	0,760	0,097	0,106	0,133	0,180
C Høy konkurranse Høy statsinntekt	0,147	0,708	0,074	0,094	0,162	0,328
D Lav konkurranse Høy statsinntekt	0,173	0,726	0,243	0,356	0,251	0,254
Totalt	0,172	0,748	0,187	0,251	0,198	0,223

Den langt viktigste kontakten er med embetsverket i eierdepartementet, men direkte kontakt med departementets politiske ledelse (K1) og Stortinget (K3) er et mer sjeldent fenomen. Selskaper (kategori 1,3 og 4) har noe hyppigere kontakt med embetsverket (K2) enn forvaltningsorganer. Det samme gjelder kontakt med politisk ledelse (K1). Som ventet har styrene i helseforetakene mye kontakt med lokale politikere. For øvrig har virksomheter med lav konkurranse og høy statlig inntekt hyppigere kontakter med politikere, både på Stortinget og lokalpolitikere (tabell 4.14).

Sektorpolitisk og forretningsmessig måloppnåelse

Selskapene driver mangeartet virksomhet og søker å realisere svært forskjellige målsettinger. Det er ingen enkel oppgave å samle inn datamateriale som belyser målrealiseringen. Dette har sammenheng med flere forhold. For det første er avkastning på kapitalen ikke et godt prestasjonsmål for mange av virksomhetene. Dette skyldes at virksomhetene har monopolposisjon eller sterk markedsrett, og ofte står overfor regulerte priser. Det er derfor vanskelig å foreta sammenligninger over tid og mellom virksomheter. For det andre skal virksomhetene i ulik grad ivareta sektorpolitiske mål. For en del av virksomhetene foreligger det data som kan belyse dette, blant annet for helseforetakene og i høyere utdanning. For storparten av selskapene finnes det ikke data om sektorpolitisk måloppnåelse som gjør det mulig å sammenligne prestasjoner over tid eller på tvers av selskaper. Dessuten varierer innslaget av sektorpolitiske mål mellom virksomhetene, og sektorpolitiske formål vil ofte bety at virksomheten må tilby tjenester som ikke lar seg forsvare rent forretningsmessig.

I denne evalueringen vil vi basere oss på intervjudata med styremedlemmene og daglig leder hvor vi spør om hvordan de vurderer målrealiseringen. Vi betrakter dette som en indikator på selskapenes resultater, men som må behandles med forsiktighet. En tolkning er at svarene reflekterer virksomhetenes underliggende forretningsmessige og sektorpolitiske måloppnåelse. Spesielt må styremedlemmenes sies å være gode informanter i så henseende: De kjenner virksomheten, men står samtidig på ”armlengdes avstand” fra den daglige driften. Vi har også søkt å styrke påliteligheten til data ved å be respondentene oppgi i hvilken grad de mener eierdepartementet er fornøyd med måloppnåelsen. Det er høyt samsvar mellom disse vurderingene. Ut fra denne tolkningen er høy tilfredshet med måloppnåelse positivt. En annen tolkning er at svarene avspeiler lederens og styremedlemmenes ambisjoner. Når respondentene svarer at de ikke er tilfreds med måloppnåelsen, viser ikke dette nødvendigvis at målrealiseringen er svak, men at respondentene mener den kan forbedres ytterligere. Lav tilfredshet med måloppnåelse tolkes som et uttrykk for en pågående og ærgjerrig ledelse. Slik sett kan lav tilfredshet tolkes som et positivt trekk ved styret og daglig leder.

Vi har kartlagt dette gjennom spørsmål om hvor fornøyd respondenten selv er med måloppnåelse (spørsmål 13 i styreskjema, spørsmål 8 i direktørskjema) og hvordan respondenten mener departementet er fornøyd med måloppnåelsen (spørsmål 14 i styreskjema, spørsmål 9 i direktørskjema). Svarende er kodet slik at ”meget fornøyd har fått verdien 1, mens ”meget misfornøyd” har fått verdien 0.

L1: Måloppnåelse for forretningsmessige mål

L2: Måloppnåelse for sektorpolitiske mål

L3: Eierdepartementets tilfredshet med forretningsmessige resultater

L4: Eierdepartementets tilfredshet med sektorpolitiske resultater

Resultatene er rapportert i tabell 4.15.

Tabell 4.15. Styrets og daglig leders vurdering av graden av sektorpolitisk og forretningsmessig måloppnåelse, samt hvordan eierdepartementet ansees å vurdere dette

Kategori virksomhet		Egenv. måloppnåelse: Forretning	Egenv. måloppnåelse: Sektor	Dept. måloppnåelse: Forretning	Dept. måloppnåelse: Sektor
Selskap av type:	1	0,809	0,708	0,779	0,750
	3	0,744	0,671	0,737	0,716
	4	0,762	0,752	0,774	0,790
Forvaltning:	FO	0,707	0,762	0,770	0,814
Helseforetak:	HF	0,702	0,564	0,723	0,652
	RHF	0,725	0,606	0,775	0,688
Totalt		0,729	0,673	0,754	0,735

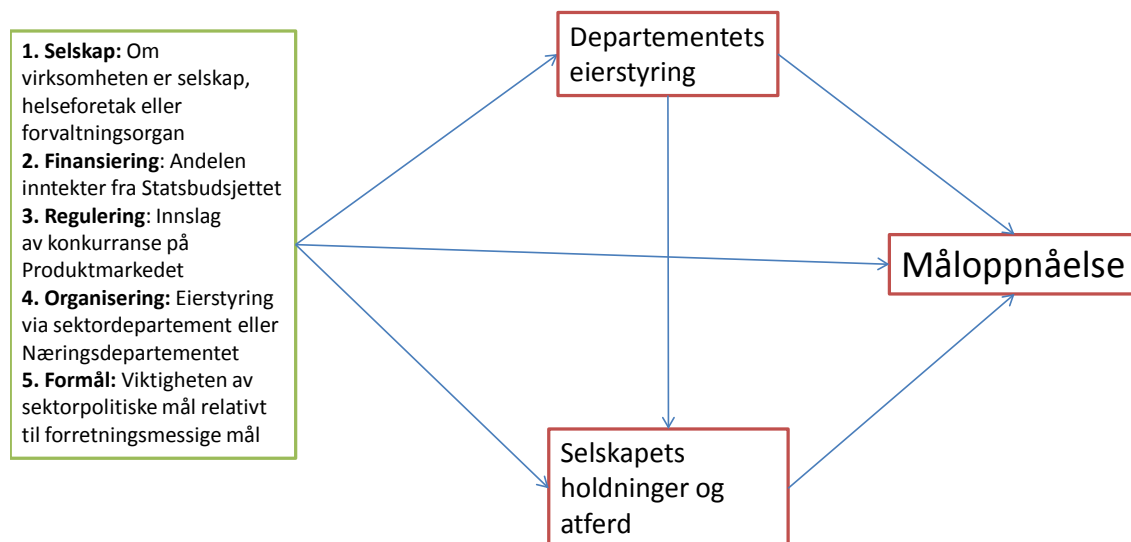
Konkurranse/ finansiering		Egenv. måloppnåelse: Forretning	Egenv. måloppnåelse: Sektor	Dept. måloppnåelse: Forretning	Dept. måloppnåelse: Sektor
A	<i>Høy konkurranse Lav statsinntekt</i>	0,741	0,728	0,737	0,771
B	<i>Lav konkurranse Lav statsinntekt</i>	0,787	0,764	0,804	0,820
C	<i>Høy konkurranse Høy statsinntekt</i>	0,721	0,824	0,809	0,838
D	<i>Lav konkurranse Høy statsinntekt</i>	0,705	0,809	0,737	0,679
Totalt		0,731	0,754	0,754	0,735

Virksomhetene er gjennomgående fornøyd både med sektorpolitisk og forretningsmessig måloppnåelse. Virksomhetene antar at eierdepartementet har tilnærmet samme oppfatning av måloppnåelse som dem selv. Men det er systematiske forskjeller i vurdert måloppnåelse. De ordinære selskapene (kategori 1,3 og 4) er noe mer tilfredse med forretningsmessig måloppnåelse enn forvaltningsorganene, og selskapene skal også ha større oppmerksomhet mot forretningsmessig drift. Motsatt er forvaltningsorganer og kategori 4 selskaper mer fornøyd med sektorpolitisk måloppnåelse, som er en viktigere del av deres ansvarsområde. Helseforetakene er mindre fornøyd med sektorpolitisk måloppnåelse enn de øvrige virksomhetene. Mønsteret er tilsvarende når virksomhetene klassifiseres etter konkurranse og inntektskilde. De selskapene som ligger nærmest staten er minst tilfreds med forretningsmessig måloppnåelse (lite konkurranse og høy statlig inntekt), mens sektorpolitisk måloppnåelse vurderes lavest når konkurransen er sterk og statlig inntekt liten – altså blant selskaper som ligger nærmest markedet.

5. Eierstyring, selskapsatferd og måloppnåelse

Utgangspunktet for analysen er de fundamentale karakteristika ved selskapenes forutsetninger. Av særlig viktighet tillegger vi andelen inntekter fra statsbudsjettet og konkurranse på produktmarkedet, og om virksomheten er organisert som et selskap eller et forvaltningsorgan. Forståelsen er at det konstituerende styringsregimet legger grunnlaget for utøvelsen av den løpende styringen fra eierdepartementet og at det kan være systematiske forskjeller i den løpende styringen avhengig av virksomhetenes forutsetninger.

I figur 5.1 presenteres en skisse av analysemodellen. Til venstre presenteres de fire faktorene som inngår i analysens grunnmodell, formål, organisering, finansiering og konkurranse. Disse faktorene påvirker så virksomhetens forståelse av sitt oppdrag, hvordan departementet utøver styring overfor virksomheten, selskapets tilpasning og reaksjon på den samlede styring, og hvordan alle disse forholdene påvirker graden av måloppnåelse.



Figur 5.1 Prinsippkisse av rapportens analysemodell

Det er ikke skarpe skiller mellom det vi benevner som konstituerende og løpende styring. Det er stort sett de samme politiske myndigheter som har etablert virksomhetenes styringsstruktur og som utøver den løpende styringen. Vi kan altså ikke si at det konstituerende styringsregimet har en kausal effekt på den løpende styringsutøvelsen. Men det er av interesse å studere systematiske sammenhenger mellom virksomhetenes forutsetninger og den løpende styringsutøvelsen slik den oppleves av representanter for virksomhetene.

Vi estimerer nå regresjonsmodell for å studere hvordan statens mål og grunnleggende styringsopplegg påvirker disse forholdene. La Y betegne to sentrale styringsvariable,

eierstyring (det vil si eierstyringens intensitet) og **handlefrihet** (knyttet til bruk av innsatsfaktorene med sikte på bedret målrealisering). Vi estimerer en modell av følgende type:

$$Y_{ik} = \alpha \cdot \text{Posisjon}_{ik} + \beta \cdot \text{Selskap}_k + \gamma_1 \cdot \text{Sektormål}_k + \gamma_2 \cdot \text{Konkurransen}_k + \gamma_3 \cdot \text{Statsinntekt}_k + \gamma_4 \cdot \text{NHD}_k + \varepsilon_k + \epsilon_{ik},$$

k= virksomhet, i= respondent (styremedlem/ daglig leder); Y = eierstyring, handlefrihet.

Ved en regresjonsanalyse kan vi studere hvordan konkurranse og statsinntekt påvirker holdninger og atferd, gitt at virksomheten er organisert som selskap, helseforetak eller forvaltningsorgan. Det er også variasjoner mellom selskapene med hensyn på om styreleder, de departementsoppnevnte medlemmene og de ansattvalgte medlemmene har svart på spørreskjemaet. Betydningen av dette blir rensket ut i denne analysen.

Neste trinn analyserer selskapets reaksjoner på styringen i form av styremedlemmenes rolleoppfatning (**rolle**), deres prioritering av kostnadskontroll og effektivitet (**effektivitet**), styrets oppfatning av i hvilken grad de vil bli holdt ansvarlig for svak resultatoppnåelse (**ansvar**), i hvilken grad virksomheten tar kontakt for å påvirke egne rammebetingelser (**kontakt**). Dette leder i sin tur til ulike grader av (oppfattet) forretningsmessig og sektorpolitisk målrealisering, som vi benevner **forretningsmål** og **sektormål**. Vi estimerer derfor en modell med samme struktur som foran, men inkluderer nå eierstyring og handlefrihet som forklaringsvariable.

$$Q_{ik} = \tau \cdot \text{Posisjon}_{ik} + \varphi \cdot \text{Selskap}_k + \theta_1 \cdot \text{Sektorvekt}_k + \theta_2 \cdot \text{Konkurransen}_k + \theta_3 \cdot \text{Statsfinansiering}_k + \theta_4 \cdot \text{NHD}_k + \theta_5 \cdot \text{Eierstyring} + \theta_6 \cdot \text{Handlefrihet} + \theta_7 \cdot \text{Enighet} + \varepsilon_k + \epsilon_{ik},$$

k= virksomhet, i= respondent (styremedlem/ daglig leder); Q = Rolle, Effektivitet, Ansvar, Kontakt, Forretningsmål, Sektormål.

I regresjonsmodellene betegner *i* den individuelle respondenten (styremedlem, daglig leder) mens *k* betegner virksomheten (selskapet, forvaltningsorganet). Posisjon betegner hvilken stilling som respondenten har i virksomheten. Vi skiller mellom daglig leder, styrleder, vanlig medlem som er oppnevnt av eieren, medlem som er valgt av de ansatte og vararepresentanter

til styret. I analysen er styreleder referansekategori. I analysen benyttes formell tilknytningsform, det vil si om virksomheten er selskap (aksjeselskap, statsforetak, eller særlovsselskap unntatt regionalt helseforetak eller helseforetak), regional helseforetak eller helseforetak eller forvaltningsorgan. Vi benytter forvaltningsorgan som referansekategori. Følgelig vil konstantleddet representere verdien for en styreleder i et forvaltningsorgan, mens α - og β –koeffisientene representerer avvik fra dette.

De sentrale variablene i denne grunnmodellen er ulike virksomhetskarakteristika: betydningen av forvaltnings- versus selskapstilknytning, andelen statlige inntekter, eierstyring via NHD og betydningen av privat medeierskap. Vi analyserer imidlertid individdata. Vurderinger, holdninger og situasjonsoppfatninger kan imidlertid være positivt korrelert mellom styremedlemmer og daglig ledere som tilhører samme virksomhet, noe som kan påvirke estimatene i modellen. For å ta hensyn til dette estimeres modell med såkalt "random effects" for selskap. For å forenkle tolkningen benyttes en lineær modell.

Vi har operasjonalisert variablene i modellen på følgende måte:

Posisjon: Posisjon er en klassifikasjonsvariabel med styreleder som referansekategori. Den skiller mellom departementsoppnevnte (eller RHF-oppnevnte) styremedlemmer, ansattvalgte styremedlemmer og varamedlemmer.

Selskap: Selskap er klassifikasjonsvariabel der forvaltningsorgan er referansekategori. Ellers skilles mellom helseforetak (RHF og HF) og andre selskap (kategori 1,3 og 4).

Sektorvekt: Sektorvekt er vektleggingen av sektorpolitiske mål (A1). Variabelen er regnet som et gjennomsnitt for alle respondenter som tilhører virksomheten.

Eierstyring: Intensiteten i eierstyring er definert ved tre variable, C1 (eierstyringen er avgrenset til generalforsamlingen), C2 (eierstyring via tildelingsbrev), og gjennomsnittsverdien for variablene C5, C6 og C7. Den siste variabelen måler innslaget av uformell styring.

Handlefrihet: Handlefrihet er analysert ved to variable, E1 (handlefrihet til å redusere kostnadsnivået og E3 (handlefrihet til å øke effektivitet gjennom organisatoriske og strukturelle tiltak).

Enighet: Partipolitisk enighet er målt ved A4. Vi har beregnet gjennomsnittsverdien på variabelen for alle respondenter som tilhører samme virksomhet.

Når de to variablene *eierstyring* og *handlefrihet* benyttes som forklaringsvariable, regnes de på selskapsnivå, det vil si som et gjennomsnitt av verdiene for de respondenter som tilhører hver enkelt av virksomhetene.

Rolle: Styremedlemmenes rolleforståelse er analysert ved variablene F1 og F2. Variablene måler dermed i hvilken grad styremedlemmet prioriterer virksomhetens interesser fremfor samfunnets interesser (F1) eller eierdepartementets interesser (F2).

Utfordringer: Effektivitet er analysert ved variablene G1 og G5. Vi studerer i hvilken grad virksomheten oppfatter det som en utfordring å senke kostnadsnivået i virksomheten (G1) og effektivisere virksomhetens organisering og struktur (G2). Variablene er målt slik at de varierer mellom 0 og 1.

Ansvar: Ansvar er analysert ved variablene H1 (kritisert), H2 (ikke gjenoppnevnt) og H3 (kastet). Disse variablene måler i hvilken grad styremedlemmene forventer å bli bli kritisert, ikke gjenoppnevnt eller kastet som følge av svak resultatoppnåelse.

Kontakt: Kontakt er målt ved to variable variablene, K2 (kontakt med embetsverket) og gjennomsnittet av variablene K1, K3 og K4 (kontakt med nasjonale og lokale politikere).

Resultatoppnåelse: Vi analyserer respondentens egen vurdering av forretningsmessig måloppnåelse (L1) og sektorpolitisk måloppnåelse (L2).

I tabell 5.1 og 5.2 presenteres statistikk for de aktuelle analysevariablene, klassifisert etter graden av konkurranse og statlig inntekt (se ovenfor).

Tabell 5.1 Vektlegging av sektormål, omfang av eierstyring og handlefrihet, etter konkurranse og statlig inntekt

	Sektormål (A1)	Eierstyring			Handlefrihet		Rolleforståelse		Utfordringer	
		Avgrenset gener.fsl. (C1)	Tildelings- brev (C2)	Uformell styring [C5+C6+C7]/3	Kostnads- nivå (E1)	Strukturell effektivitet (E3)	Virk.pri. f. samf. (F1)	Virk.pri. f. eierd. (F2)	S. kostnads- nivå (G1)	Effektivisere org. str. (G5)
Høy konkurranse, lav statlig inntekt	0,411	0,477	0,632	0,394	0,703	0,690	0,517	0,651	0,664	0,745
Lav konkurranse, lav statlig inntekt	0,609	0,301	0,771	0,425	0,625	0,594	0,390	0,596	0,575	0,708
Høy konkurranse, høy statlig inntekt	0,707	0,304	0,848	0,438	0,435	0,616	0,442	0,713	0,522	0,761
Lav konkurranse, høy statlig inntekt	0,646	0,338	0,833	0,443	0,540	0,597	0,400	0,676	0,628	0,797

Tabell 5.1 viser at innslaget av **sektorpolitiske mål** (A1) er lavt i virksomheter med høy konkurranse og lav andel statlige inntekter. Betydningen av sektorpolitiske mål er noe høyere når det er lite konkurranse (og lav andel statlige inntekter), og høyest i selskaper med høy statlig finansiering.

Tabellen viser ellers at **intensiteten i eierstyringen** er lavt når det er høy konkurranse og liten innslag av statlige inntekter. Dette mønsteret finnes for alle de tre eierstyringsvariablene i tabell 5.1. Høy grad av statlig finansiering av driftsinntekter bidrar til å øke intensiteten i eierstyringen, og konkurranse kan muligens være et substitutt for aktiv eierstyring.

Virksomhetens **handlefrihet** til å håndtere kostnads- og effektivitetsproblemer er høyest i virksomheter med høy konkurranse og lav inntekt fra staten. Vi ser så på styremedlemmenes identifikasjon med **rollen som selskapets representant** versus samfunnets. Styremedlemmene tolker i første rekke sin rolle som selskapets representant når det er høy konkurranse og lav andel statlige inntekter. Situasjonen er annerledes når virksomhetens interesser står mot eierdepartementets interesser: Her er det mindre forskjeller mellom de fire kategoriene virksomheter. Noe overraskende er det moderate forskjeller i synet på

virksomhetens **utfordringer** etter markeds- og finansieringssituasjonen. Det er ingen klar tendens til at disse utfordringene ansees viktigere i virksomheter med sterk konkurranse og lavt innslag av statlige inntekter.

Tabell 5.2 Ansvar, kontakter og måloppnåelse

	Ansvar			Kontakter		Måloppnåelse	
	Kritisert offentlig (H1)	Ikke gjenoppn. (H2)	Blir kastet (H3)	Kontakter politikerne (K1+K3+K4), (K2)	Kontakter med embetsverket (K2)	Forret. målopp. (L1)	Sektorp. målopp. (L2)
Høy konkurranse, lav statlig inntekt	0,664	0,644	0,412	0,703	0,690	0,742	0,733
Lav konkurranse, lav statlig inntekt	0,567	0,614	0,414	0,625	0,594	0,771	0,745
Høy konkurranse, høy statlig inntekt	0,685	0,588	0,346	0,435	0,616	0,688	0,723
Lav konkurranse, høy statlig inntekt	0,708	0,636	0,485	0,540	0,597	0,714	0,598

I tabell 5.2 ser vi på styremedlemmenes vurdering av eget **ansvar for dårlige resultater** i virksomheten. Det er først og fremst styremedlemmer i statlig finansierte virksomheter med lite konkurranse som forventer å bli offentlig kritisert, og som regner sannsynligheten for å bli kastet som høyest. Det er små forskjeller mellom kategoriene i vurderingen av sannsynligheten for ikke å bli gjenoppnevnt.

Konkurransesituasjonen og inntektsgrunnlaget påvirker virksomhetenes tendens til å ta **kontakt for å påvirke egne rammebetingelser**. Når situasjonen preges av høy konkurranse og lav statlig inntekt, er direktørene og styremedlemmenes mest tilbøyelige til å ta kontakt med politikerne og med embetsverket.

Det er moderate forskjeller i synet på **resultatoppnåelse** avhengig av konkurranse og andelen inntekter fra staten. Forskjellene er størst når det gjelder sektorpolitisk måloppnåelse. Det er en klar tendens til at virksomheter med lav konkurranse og høye statlig inntekter er mest kritiske til egen sektorpolitisk måloppnåelse.

Empiriske resultater

En eier vil møte styringsutfordringer uansett hvilken form eierskapet har, enten det er offentlig eller privat, eller staten har organisert virksomheten som selskap eller forvaltningsorgan. Det er to grunnleggende antagelser som er sentrale – at virksomheten kan forfølge egne mål som kan være i strid med eierens interesser og at eieren mangler informasjon om virksomheten og målrealiseringen. Eieren har således en kostnad med å kontrollere virksomheten, og mangelfull kontroll kan gjøre at virksomheten realiserer egne mål på tvers av eieren. Kontrollproblemet kan ha mange konsekvenser, og vanlige eksempler er at virksomheten belønner seg selv på vegne av eieren eller bruker ressurser på aktiviteter som gir fordeler for virksomheten, men liten avkastning for eieren. Som diskutert i kapittel 2, er det mange andre mekanismer enn eierstyring som virker disiplinerende på virksomheten (konkurranse, kritikk i media, osv.), men i litteraturen legges også vekt på utøvelsen av eierskapet.

Statlig eid virksomhet har egne karakteristika som skaper særegne problemer. Det er en lang styringskjede fra eieren til selskapet. Det er velgerne som i siste instans er eiere, og det er politikerne som forvalter eierskapet for velgerne. Velgernes problem med å kontrollere sine folkevalgte inngår derfor i kontrollutfordringen. Statlig eierskap er spredt (mange velgere) og eierskapet er indirekte (via staten). Styringsutøvelsen er samtidig komplisert ved at folkevalgte delegerer eierstyringen til forvaltningen. Informasjonsproblemet er større på grunn av denne lange styringslinjen. I tillegg er informasjonsproblemet større fordi det offentlige eierskapet pålegger virksomheten mer omfattende mål enn privat eierskap, som diskutert foran.

Statlige eiere kan ha svake insentiver til å øve kontroll, noe som kan svekke selskapets lønnsomhet. Situasjonen *kan* være annerledes for selskaper (og forvaltning) der de sektorpolitiske oppgavene har direkte betydning for befolkningens velferd, spesielt for individuelle velferdstjenester. På slike områder er det mulig at velgerkontrollen er sterkere, og at politikerne (statsråden) har en tettere, og kanskje for tett, oppfølging av virksomheten. En relevant hypotese er at velgerne er mer observante og følsomme for svake prestasjoner på felter der de er avhengige av virksomhetens produkter eller tjenester. Særlig vil det gjelde på områder der det finnes et lovbestemt monopol. Ut fra dette resonnementet vil en forvente en mer aktiv eierstyring fra eierdepartementets side på slike områder.

I litteraturen diskuteres også politikken funksjonsmåte som et troverdighetsproblem (kalles også tidskonsistensproblemet). Det er vanskelig troverdig å etablere langsiktige og faste rammebetingelser for offentlig eide selskaper fordi politikere kan oppnå politisk gevinst ved å endre styringsopplegget som reaksjon på akutte hendelser. Problemet med å holde langsiktighet følger også av regelmessige valg som skaper usikkerhet om hvem som danner politisk flertall i neste valgperiode. Selskapet kan bli brukt i et politisk spill. Politikken blir lett for kortsiktig.

Det er to situasjoner som kan følge av den politiske eierstyringen vi har beskrevet. For det første kan vi få et selskap som blir politisk overstyrt. Den statlige eierstyringen blir for aktiv. I heleide statlige selskaper er det få formelle begrensninger i statens styringsadgang. Det er derfor en *mulighet* for at selskapsstyring kan komme til å utvikle seg i retning av en løpende forvaltningsstyring. I den grad staten krever omfattende formelle eller uformelle konsultasjoner med styre eller daglig leder og gir omfattende styringsmessige pålegg, *kan* det sies å være mer i tråd med forvaltningsstyring enn selskapsstyring. Det skapes usikkerhet om selskapets formål og rammebetingelser, som raskt kan endres i det politiske system. Det gir usikkerhet for langsiktig planlegging i selskapet og det kan bli viktig for selskapet å tolke politikken for å predikere endringer som påvirker egen situasjon. Det kan også legge grunnlaget for et politisk aktivt selskap som søker å påvirke politikken og dermed egne rammebetingelser. I litteraturen diskuteres dette som en situasjon med myk budsjettskranke, hvor selskapet kan bli belønnet for strategisk atferd. Rammebetingelsene er gjenstand for løpende "forhandlinger", og kan påvirkes av begge parter. Selskapet eller forvaltningsorganet blir redskaper i politisk spill.

For det andre kan vi få det motsatte resultat – et for passivt eierskap. Et selskap som ikke har politisk interesse og som resultat av manglende politisk oppmerksomhet og oppfølging opplever svakt eierskap. En mulighet er at eierstyringen av forretningsorienterte selskaper blir for passiv, særlig så lenge disse har en anstendig lønnsomhet, og kan betale utbytte til eieren. Velgerne berøres ikke direkte av selskapets prestasjoner, og politikerne har forholdsvis svake insentiver til å følge opp virksomheten. For eksempel finner Ødegaard (2009) noe empirisk støtte for en ”statsrabatt” for selskaper med høy statlig eierandel. Basert på en analyse av selskaper som var notert på Oslo Børs i perioden 1989-2007, finner Ødegaard at en høy statlig eierandel har en negativ effekt på selskapenes lønnsomhet (se også Villalonga 2000). En annen mulighet er at omfattende og kompliserte målformuleringer sammen gir dårlig mulighet til å evaluere måloppnåelsen, og at dette forsterker kontrollproblemet. Selskapet kan da gå sine egne veier, og vi kan få ”administrasjonsstyrt” eller ”fagforeningsstyrt” selskap. Administrasjonsstyre kan følge av at selskapets ledelse fyller det maktvakuemet som oppstår ved passivt eierskap. Ledelsen definerer selskapets kurs og ekspansjon med passiv støtte fra eieren. Fagforeningsstyre kan bli resultatet hvis ledelsen er svak og mangler maktmidler til å styre ansattes organisasjoner i retning av selskapets formål. Det kan forsterkes av at fagforeningene kan spille på lag med det politiske eierskapet. Siden eierskapets makt ikke utøves, kan mange ulike faktorer få betydning for styringen av slike selskaper. De kan for eksempel bli preget av tilfeldige personligheter som dominerer selskapet i en periode.

Både politisk overstyring og passivt eierskap kan ha negative virkninger for selskapets resultater. Måloppnåelsen kan bli svak i forhold til de ressurser som går med, kvaliteten på selskapets tjenester kan bli for dårlig og/eller kostnadsnivået for høyt.

Vi presenterer i dette kapitlet regresjonsanalyser av

- Departementets eierstyring og virksomhetenes handlefrihet (tabell 5.3).
- Styremedlemmenes rolleforståelse og syn på kostnads- og effektivitetsutfordringer (tabell 5.4).
- Styremedlemmenes vurdering av eget ansvar for resultatoppnåelse (tabell 5.5).
- Omfanget av kontakter for å bedre virksomhetens rammebetingelser (tabell 5.6).
- Vurderingen av forretningsmessig og sektorpolitisk måloppnåelse (tabell 5.7).

Departementets eierstyring og handlefrihet

Vi belyser i tabell 5.3 utøvelsen av eierskapet ved å analysere intensiteten i statens eierstyring og hvilken handlefrihet som styremedlemmer og daglig ledere mener at de har.

Tabell 5.3 Departementets eierstyring og handlefrihet

	EIERSTYRING						HANDLEFRIHET			
	Avgrenset til generalforsamling (C1)		Idelings-, iverksetting tilsagnsbrev (C2)		Uformell eierstyring ((C5+C6+C7)/3)		Kostnads- nivå (E1)		Strukturell effektivitet (E3)	
	Est.	T-verdi	Est.	T-verdi	Est.	T-verdi	Est.	T-verdi	Est.	T-verdi
Konstant	0,039	0.30	0.625	6.58	0.533	6.31	0.694	7.73	0.623	6.51
Posisjon										
Direktør	-0.010	-0.12	0.009	0.16	-0,017	-0,34	0.030	0.52	0.073	1.28
Ansatt	0.040	0.59	-0.011	-0.22	0.002	-0.04	-0.129	-2.60	0.026	0.52
Deptart.	0.001	0.01	0.047	0.97	-0.015	-0.38	-0.062	-1.33	0.037	0.78
Varmed.	0.238	2.65	-0.004	-0.05	-0.036	-0.63	-0.071	-1.08	0.008	0.12
Styreleder	Ref.		Ref.		Ref.		Ref.		Ref.	
NHD (=1)	-0.029	-0.45	0.019	0.36	-0.026	-0.58	0.064	1.33	-0.040	-0.76
Selskap										
RHF/HF	0.152	2.78	-0.083	-2.24	-0.019	-0.54	0.077	2.15	0.005	0.12
Selskap	0.263	3.79	-0.056	-1.13	-0.036	-0.79	0.085	1.78	-0.006	-0.12
Forvaltning	Ref.		Ref.		Ref.		Ref.		Ref.	
Konkurrans	0.158	3.41	-0.081	2.29	-0.028	-0.87	0.034	1.02	0.105	2.95
Statsinntekt	0.079	1.00	0.155	2.62	0.016	0.28	-0.111	-1.95	-0.010	-0.16
Sektormål (A1)	0.022	0.20	0.193	2.36	-0.161	-2.18	-0.099	-1.29	-0.103	-1.23
Kovari-										
ans par.										
Konstant	0.003		0.0016		0.0035		0.0013		0.0029	
Residual	0.110		0.0638		0.0453		0.0629		0.0640	
ICC										

Tabell 5.3 viser at viktigheten av de sektorpolitiske målene har betydning for hvilken karakter eierstyringen får. Riktignok har viktigheten av sektorpolitiske mål (Sektormål; A1) ingen signifikant effekt på vurderingen av om eierstyringen er avgrenset til generalforsamlingen. Men sektormål har betydning for hvor mye styring som utøves gjennom tildelings-, iverksettings- eller tilsagnsbrev. Merk at den er estimert når graden av avhengighet av statsbudsjettet er gitt. Når vekten av sektormål øker fra null til én, øker skåren på styringseffekten av tildelingsbrev mv. med 0.2. Samtidig finner vi at høy viktighet av sektorpolitiske mål bidrar til å redusere innslaget av uformell eierstyring (uformelle møter med styret og daglig leder; antasiperte reaksjoner).

Graden av statlig finansiering av driftsinntekter har som ventet en positiv effekt på viktigheten av tilsagnsbrev mv. som styringsmiddel. For øvrig finner vi ingen effekt av andelen statlige inntekter på eierstyringen.

Analysen viser at det er systematisk sammenheng mellom oppfatning av eierstyringen og konkurransesituasjonen til virksomheten. Det er klar positiv sammenheng mellom grad av konkurranse og andel som sier styringen utøves i generalforsamling. Konkurranse synes å disiplinere eierstyringen. Konkurranse har også en negativ effekt på styring gjennom tildelingsbrev mv., men har ingen effekt på omfanget av uformell eierstyring.

Tabell 5.3 gir også noen indikasjoner på at virksomhetens politiske forankring har betydning. Eierstyringen er i større grad avgrenset til generalforsamling i helseforetak og andre selskaper enn i forvaltningsorganer (referansegruppe). Betydningen av tildelingsbrev mv. er litt mindre i helseforetak og selskaper. Selskapsorganisering har dermed en moderat begrensende effekt på intensiteten i eierstyringen.

I tabell 5.3 analyseres også hvordan det konstituerende regimet påvirker virksomhetenes handlefrihet til å håndtere kostnadsnivå og strukturelle effektivitetsutfordringer. Det er en svak (og ikke-signifikant) tendens til at viktigheten av sektorpolitiske mål reduserer virksomhetens handlefrihet til å senke kostnadsnivå og effektivisere organisering og struktur. Høy avhengighet av statlig inntekt reduserer handlefriheten (kostnadsnivå), og konkurranse øker handlefriheten (strukturell effektivisering). Videre ser vi at selskapsorganisering har en selvstendig positiv effekt på virksomhetenes handlefrihet til å redusere kostnadsnivået.

Styremedlemmenes rolleforståelse og syn på virksomhetens utfordringer

Styret og ledelsen kan identifisere seg med egen virksomhet, eierens interesser eller samfunnsmessige mål. Vi har forsøkt å få fram om identifikasjonen med virksomheten varierer med virksomhetens forutsetninger. Et styre *kan* hjelpe politiske myndigheter og departementet å kontrollere virksomheten. Men styremedlemmer kan over tid også bli virksomhetens representanter overfor staten, eller de kan oppfatte seg om representanter for bestemte interessegrupper. Styremedlemmer som mener de kun skal ivareta virksomhetens interesser, kan være tilbøyelige til å fremme disse, også på bekostning av andre mål. I tabell 5.4 analyserer vi spørsmålet om styrets medlemmer anser at de representerer virksomheten som sådan, staten (eierdepartementet) eller samfunnsinteresser.

I denne sammenhengen er det naturlig å analysere om virksomheten anser kostnadsnivå og ”strukturell effektivisering” som sentrale utfordringer. Uten at daglig leder og styremedlemmer aksepterer at dette er et problem, vil de neppe gjøre noe med disse forholdene.

Tabell 5.4 Rolleforståelse og syn på virksomhetens kostnads- og effektivitetsutfordringer

		ROLLEFORSTÅELSE				UTFORDRINGER			
		Virksomheten pri. foran samfunnet (F1)		Virksomheten pri. foran eierdepart. (F2)		Senke kostnadsnivå (G1)		Effektivisere org. og struktur (G5)	
		Est.	T-verdi	Est.	T-verdi	Est.	T-verdi	Est.	T-verdi
Konstant		0.818	4.95	0.568	3.93	0.554	3.59	0.714	5.67
Posisjon	Direktør	Ikke inkl.		Ikke inkl.		0.018	0.33	0.006	0.12
	Ansatt	-0.058	-0.95	0.119	2.13	-0.160	-3.41	-0.040	-0.87
	Deptart.	0.002	0.03	0.003	0.05	-0.033	-0.74	-0.005	-0.12
	Varmed.	-0.054	0.68	0.178	2.37	-0.157	-2.44	-0.073	-1.20
	Styreleder	Ref.		Ref.		Ref.		Ref.	
NHD (=1)		0.015	0.28	-0.160	-2.74	0.018	0.28	-0.022	-0.45
Selskap	RHF/HF	0.013	0.24	0.008	0.17	0.089	1.68	0.060	1.53
	Selskap	-0.014	-0.20	0.044	0.68	-0.001	-0.00	-0.067	-1.24
	Forvaltning	Ref.		Ref.		Ref.		Ref.	
Konkurrans		0.078	1.79	0.100	2.24	0.065	1.35	0.037	0.99
Statsinntekt		-0.011	-0.07	0.113	1.79	-0.054	-0.72	0.047	0.79
Sektormål (A1)		-0.258	3.41	-0.071	-1.22	0.032	-0.67	-0.147	-1.84
Avgr. eierstyring (C1)		-0.244	-1.41	0.066	0.44	-0.070	-0.52	-0.056	-0.67
Kostm. handlefrihet (E1)		-0.105	-0.087	-0.142	-1.44	0.323	2.07	0.215	1.67
Enighet (partipol.; A4)		-0.252	-1.77	-0.069	-0.55	-0.247	-1.95	-0.162	-1.55
Kovari-ans par.	Konstant	0.005		0.002		0.012		0.003	
	Residual	0.084		0.075		0.053		0.052	
ICC									

Det er små forskjeller mellom styremedlemmene i avveiningen mellom å prioritere virksomheten eller samfunnet. Men når virksomhetens interesser står mot eierdepartementets interesser, er det en klar tendens til at de ansattes representanter prioriterer virksomheten.

Selskapsorganisering ser *ikke* ut til å ha vesentlig selvstendig betydning for styremedlemmenes rolleforståelse. Analysen tyder ikke på noen vesensforskjeller i avveiningene (F1 og F2) mellom forvaltningsorganer og selskaper. Når NHD er eierdepartement, vektlegger styremedlemmene departementets interesser sterkere enn når eierstyringen skjer via andre departementer. Dette kan kanskje ha sammenheng med at potensialet for interessekonflikt mellom eierdepartement og virksomhet er relativt mindre for de selskapene som sorterer under NHD enn de som er underlagt andre departementer. Denne tolkningen underbygges av at effekten av NHD ikke har noen effekt på vektleggingen av virksomhetens interesser relativt til samfunnets interesser.

En høy avhengighet av statsbudsjettet bidrar til å styrke vektleggingen av virksomhetens interesser på bekostning av eierdepartementets. Samtidig bidrar konkurranse til å øke vektleggingen av virksomhetens interesser - både når disse står i motsetning til samfunnets og eierdepartementets mål. Sektorpolitiske mål har også betydning: Høy vekt på sektorpolitiske mål reduserer styremedlemmenes prioritering av virksomheten og øker vektleggingen av samfunnets mål. Dette betyr at styremedlemmer i selskaper med tunge sektorpolitiske oppgaver tenderer mot å vektlegge samfunnets interesser.

Styremedlemmenes rolleforståelse påvirkes også av graden av partipolitisk enighet i Stortinget. En høy grad av uenighet synes å lede til at samfunnets interesser prioriteres relativt høyere på bekostning av virksomhetens interesser. Innslag av uenighet har mindre betydning for avveiningen mellom virksomhetens interesser og eierdepartementets interesser.

Tabell 5.4 analyserer hvordan ledelsen i virksomhetene ser på kostnads- og effektivitetsutfordringer. Ikke uventet vurderer de ansattvalgte medlemmene i styret kostnadsreduksjoner som mindre viktig enn andre styremedlemmer. For øvrig er det ingen meningsforskjeller mellom styret og daglig leder i synet på kostnader (G1) og effektivitet (G5) som utfordringer.

Det er små eller ingen forskjeller mellom forvaltningsorganer og selskaper i vurderingen av disse utfordringene. Ledelsen i helseforetakene anser imidlertid kostnadsnivå (og muligens også strukturelle effektivisering) som en større utfordring enn ledelsen i de andre virksomhetene.

Graden av handlefrihet på kostnadssiden har en positiv effekt på ledelsens vektlegging av kostnadsnivå og effektivitet som styringsmessige utfordringer. Muligheten til å angripe disse problemene synes altså å åpne øynene for at dette er reelle utfordringer for virksomheten.

Partipolitisk enighet har en negativ effekt på tendensen til å se kostnadsnivå og effektivitet som utfordringer. Ledelsen i et selskap som "lever et stille liv" er altså mindre tilbøyelige til å oppfatte dette som problemer. Men her kan årsakssammenhengen også være motsatt: et høyt kostnadsnivå og svak effektivitet fører til politisk strid om virksomheten.

Konkurransen og høyt innslag av statlig inntekter har liten betydning for synet på effektivisering og kostnadsreduksjoner. I virksomheter der sektorpolitiske mål spiller en stor rolle, ansees strukturell effektivisering som en mindre utfordring enn i mer forretningsmessig orienterte selskaper.

Holdes styret ansvarlig for oppnådde resultater?

Vi tror at de forholdene som blir analysert i vår grunnmodell har betydning for om eierdepartementet vil holde styret ansvarlig for svak resultatoppnåelse: Selskapets prestasjoner må være relativt enkle å evaluere; selskapet må kunne påvirke virksomhetens inntekter (i tillegg til utgifter/kostnader); og det må være et betydelig innslag av konkurranse på produktmarkedet.

Konkurranse kan lette eierdepartementets evne til å stille styret til ansvar fordi det gjør det enklere å evaluere om resultatene er tilfredsstillende. En ting er målingen av resultatene, noe annet er vurderingen av om disse er gode. Ved konkurranse vil sammenlignbare virksomheter representere en målestokk for hva departementet kan kreve av den enkelte virksomhet. I tillegg kommer at konkurranse på produktmarkedet betyr at staten kan overlate samfunnskritisk tjenesteproduksjon til andre tilbydere. Dette styrker statens forhandlingsposisjon overfor virksomheten, og kan gjøre det enklere å stille styret til ansvar for svake resultater.

Også avhengigheten av statsbudsjettet kan være viktig for styrets ansvar. Å bli stilt til ansvar forutsetter trolig at virksomheten har handlefrihet både på inntekts- og utgiftssiden. Dersom virksomheten ikke har slik handlefrihet, vil det lett bli en diskusjon om hva som er forklaringen på at den ikke har nådd fastsatte resultater. Virksomheten kan hevde at manglende prestasjoner skyldes bindinger på utgiftssiden, og at fastsatte inntekter ikke er tilstrekkelig til å nå målsettingene. Dette vil lett være situasjonen når virksomheten er fullfinansiert med statlige rammebevilgninger. Motsatt er det enklere å stille styret til ansvar for utilfredsstillende resultater når virksomheten selv kan påvirke inntjeningen, og når den har stor handlefrihet i drifts- og investeringsbeslutninger.

Tabell 5.5 Styrets vurdering av eget ansvar for resultatoppnåelse

		Styremedlemmenes vurdering av eget ansvar					
		Styret blir kritisert offentlig (H1)		Styret blir ikke gjenoppnevnt (H2)		Styret blir kastet (H3)	
		Est.	T-verdi	Est.	T-verdi	Est.	T-verdi
Konstant		0.408	2,63	0.471	3.65	0.573	3.44
Posisjon	Direktør	Ikke inkl.		Ikke inkl.		Ikke inkl.	
	Ansatt	-0.030	0.64	-0.103	-1.99	-0.187	3.12
	Deptart.	0.050	0.89	-0.009	-0.19	-0.095	-1.65
	Varmed.	0.025	0.31	-0.139	-2.06	-0.214	-2.74
	Styreleder	Ref.		Ref.		Ref.	
NHD (=1)		0.042	0.64	0.066	1.27	0.046	0.75
Selskap	RHF/HF	0.134	2.60	0.051	1.24	0.119	2.47
	Selskap	0.078	1.06	0.101	1.82	0.047	0.68
	Forvaltning	Ref.		Ref.		Ref.	
Konkurransen		0.114	2.52	0.085	2.52	0.037	1.08
Statsinntekt		0.059	0.78	0.057	0.93	0.009	0.11
Sektormål (A1)		0.393	3.55	0.226	2.87	0.052	0.90
Avgr. eierstyring (C1)		-0.026	-0.11	-0.059	-0.69	-0.120	-1.16
Kostm. handlefrihet (E1)		-0.099	-0.62	-0.098	-0.73	-0.115	-0.76
Enighet (partipol.; A4)		-0.479	-3.74	0.081	0.73	0.146	1.10
Kovarians par.	Konstant	0.0039		0		0.0016	
	Residual	0.0900		0.068		0.0848	
ICC							

En viktig observasjon i tabell 5.5 er at stor vekt på sektorpolitiske målsettinger øker styrets vurdering av eget ansvar. Effekten er sterk og signifikant på sannsynligheten for at styret blir offentlig kritisert og kastet. Dette styrker hypotesen om at velgerkontrollen er sterkest på områder der de sektorpolitiske målene betyr mest. Eierdepartementet er derfor mer tilbøyelig til å holde styremedlemmene ansvarlig på slike områder. Denne tolkningen styrkes også av den observasjon at styrene i helseforetakene (andre forhold konstant) lettere blir kritisert og kastet som følge av svak resultatoppnåelse.

Samtidig ser vi at selskapsorganisering og konkurranse også har betydning for styrets vurdering av eget ansvar: Selskap og konkurranse på produktmarkedet bidrar til at styret opplever mer ansvar. Dette gjelder både når det gjelder kritikk og sannsynligheten for at styret blir kastet og ikke gjenoppnevnt. Som forventet ser vi at de ansattvalgte styrerepresentantene anser at deres ansvar for resultatoppnåelse er mindre enn hva de øvrige styrerepresentantene

opplever. Dette har relevans for sannsynligheten for gjenoppnevning og at styret ikke skal bli kastet.¹⁷

Graden av partipolitisk enighet har også en viss betydning for styremedlemmenes ansvarsvurdering. Jo mindre graden av enighet er, desto større er sannsynligheten for å bli offentlig kritisert som følge av dårlig resultatoppnåelse. Graden av enighet har imidlertid liten (og eventuelt en positiv) effekt på sannsynligheten for at styret ikke blir gjenoppnevnt eller kastet.

Virksomhetens kontakter med politiske myndigheter

Utgangspunktet er at statlige rammebetingelser fastsettes av politiske myndigheter. I dette perspektivet er regulering, inntektsgrunnlag, eierskap og eierstyring instrumenter for statsråden, regjeringen og Stortinget. Disse samvirker imidlertid med andre politiske aktører, som interessegrupper og massemedia. I tillegg responderer offentlige virksomheter ikke bare på rammebetingelser og virkemiddelbruk ved å tilpasse seg disse passivt; statlige virksomheter prøver også å *påvirke* egne rammebetingelser.

Det er imidlertid vanskelig å evaluere samspillet mellom statlige selskaper og politiske myndigheter. Elementer av dette er ganske åpenbare i offentligheten. De fleste vil kjenne igjen selskaper i løpende politisk spill. Investeringsbudsjettet til NSB og Jernbaneverket har helårs oppmerksomhet i media, gjerne som resultat av utspill fra selskapene eller politiske initiativ og kontroverser. Selskapenes eget materiale som legges fram i offentligheten, viser vilje til å påvirke rammebetingelsene, og politikerne vil gjerne styre rammer og prioriteringer løpende. Disse selskapene styres ikke med langsiktige, faste rammebetingelser, og ansvarsforholdene rundt de tjenester som produseres er ikke klare. Et selskap kan frasi seg ansvaret ved å vise til at politikerne ikke har gitt nok penger. Tilsvarende situasjon gjelder for de regionale helseforetakene og sykehusene. Ventelister og underskudd er legitime argumenter i en budsjettprosess som varer året rundt. Både selskapene og politikerne er aktive aktører.

Selskaper med indikasjoner på administrasjonsstyre kan også observeres i det offentlige rom. Postens omlegging av posttjenesten synes å være drevet fram av ledelsen, med mer passiv rolle for det politiske eierskapet. Politikerne er blitt med på ferden. Statskraft og Statnett ekspansjonsplaner har samme karakter. De synes å være drevet fram av selskapsledelsen, ikke eier. Diskusjon og beslutningsprosess om lederlønninger og bonusordninger i statlige selskaper tyder på en eier som ikke klarer å ivareta egne ønsker overfor hvert enkelt selskap. Man har derfor etablert regler for bonuser som gjelder for alle statsselskaper og som derved skal tvinge selskapene til å følge eieren. Eierstyringen har åpenbart ikke vært tilstrekkelig til å sikre gjennomføringen overfor selskapene.

¹⁷ Bøhren og Strøm (2010) viser at en høy andel ansattvalgte representanter i styrene for forretningsorienterte selskaper reduserer lønnsomheten i disse. Videre har styret med en blanding av menn og kvinner lavere lønnsomhet enn der ett kjønn (les menn) dominerer. De viser også at selskaper med uavhengige styret har lavere lønnsomhet enn der eieren er representert i styret.

Det er vanskeligere å identifisere fagforeningsstyrte selskaper. Det skyldes at fagforeningsmakt ikke bare bestemmes av selskapsledelse og eierskap. En serie aksjoner gjennom mange år har vist at flygeledere kan holde Avinor som gissel og drive "utpressing". Ledelsen har over lang tid brukt store ressurser på å håndtere internt samarbeid, og det kan ha gått på bekostning av innsatsen for å levere resultater. Men flygeledernes makt kan skyldes deres eksklusive monopol på å utøve flykontroll og være relativt uavhengig av selskapets ledelse og eierskap. Det er heller ikke åpenbart at en ledelse som "kjøper" seg ro, representerer en samfunnsmessig bedre løsning enn en ledelse som tar konflikt. Begge strategier har betydelige kostnader. Det å gi etter for flygeledernes krav kan framstå som rimelig i forhold til å stoppe flytrafikken, men et slikt signal om svakhet hos staten som eier kan ha kostbar smitteeffekt til andre statlige virksomheter, i tillegg til den negative langsiktige effekten det kan ha for virksomheten. Offentligheten har også fått god kunnskap om lokomotivførernes aksjoner som har rammet NSB. På samme måte som for Avinor kan bakgrunnen være fagforeningens monopol på å gjennomføre oppgaven. Det faktum at det er mange slike aksjoner blant offentlige ansatte, behøver ikke å følge av svak ledelse og eierskap i staten, men at staten driver flere oppgaver hvor fagforeninger har monopol på tilbudet av arbeidskraft med spesialkompetanse.

En spesiell type "fagforeningsstyre" opptrer i statlige virksomheter som er dominert av store profesjoner. I denne undersøkelsen inngår regionale helseforetak og sykehus dominert av leger, sykepleiere og andre, og høyskoler/ universiteter dominert av akademikere med forskjellig fagbakgrunn. Profesjonenes kompetanse og velvillighet er i stor grad bestemmende for pasientbehandlingen i helsevesenet og undervisningen i høyere utdanning. Eierskap og ledelse av det enkelte sykehus og den enkelte høyskole er avhengig av samarbeidsvilje fra profesjonene. Samtidig har profesjonene sterke nasjonale organisasjoner som har forhandlet fram nasjonale avtaler og regelverk som sterkt binder opp aktiviteten i det enkelte selskap. Regelverket for helse- og undervisningspersonell er omfattende og komplisert. Styringsmessig har slike virksomheter fellestrekk med private selskaper hvor medarbeidernes kompetanse er avgjørende for bedriftens evne til å produsere, eksempelvis innen IKT. Bedriften får mer preg av felles samarbeidsløsninger enn hierarkisk styring. Profesjonenes makt vil også være avhengig av markedsforhold, og deres makt vil særlig være stor hvis det offentlige har monopol og ikke møter konkurranse fra andre.

Mot denne fremstillingen kan det imidlertid argumenteres for at administrasjonsstyre er en fordel fordi ledelsen kan gjennomføre langsiktige strategier som det politiske systemet ikke kan levere. Slik kan man vurdere Postens omlegging som nødvendig tilpasning til teknologi og markedsforhold og at prosessen måtte ledes av administrasjonen siden kortsiktige negative konsekvenser kunne stoppe en politisk ledet eierstyrt prosess. Videre behøver det ikke å være betenkelig eller kritikkverdig at styret og/eller daglig leder i en statlig virksomhet prøver å påvirke egne rammebetingelser. Virksomhetens ledelse har ofte bedre innsikt i betingelsene for god resultatoppnåelse enn det departementet har. For eksempel må kvaliteten på departementets beslutninger forventes å bli bedre som følge av at styret i en statlig virksomhet legger fram for departementet informasjon og argumentasjon om hvilke resultater som kan nås innenfor gjeldende rammebetingelser, og hvordan resultatene kan forbedres med en annen

type virkemiddelbruk. Dette gjelder også når styret og/eller daglig leder redegjør for betydningen av virksomhetens økonomiske rammebetingelser. Et annet eksempel: Hendelser utenfor selskapets kontroll kan innebære at en virksomhet må redusere tjenestetilbudet til befolkningen vesentlig. Å melde fra til departementet om dette, og eventuelt foreslå at departementet gir en ekstraordinær tilleggsbevilgning, er ikke nødvendigvis et symptom på at styringen er ”ute av kontroll”.

I tabell 5.6 presenteres resultater fra en regresjonsanalyse der vi analyserer hvordan virksomheten prøver å påvirke egne rammebetingelser.

Tabell 5.6 Virksomhetens kontakter med politiske og administrative myndigheter for å bedre egne rammebetingelser

Kontakter - bedre virksomhetens rammebetingelser					
		Kontakter med politikerne $(K1+K3+K4)/3$		Kontakter med embetsverket $(K2)$	
		Est.	T-verdi	Est.	T-verdi
Konstant		0,205	2.06	0.653	7.40
Posisjon	Direktør	0,012	0,28	-0.129	-3.01
	Ansatt	-0,080	-2.20	-0.078	-2.12
	Deptart.	-0,082	-2.37	-0.013	-0.38
	Varamed.	-0,109	-2.21	-0.093	-1.93
	Styreleder	Ref.		Ref.	
NHD (=1)		-0,036	-0.86	-0,038	-1,01
Selskap	RHF/HF	0,166	4.84	-0.012	-0.41
	Selskap	0,022	0.47	-0.017	-0.23
	Forvaltning	Ref.			
Konkurransen		0,016	0.52	0.006	0.41
Statsinntekt		-0,012	-0.26	-0.047	-0.84
Sektormål (A1)		0,062	0.40	0.013	0.23
Avgr. eierstyring (C1)		0,057	0.79	-0.006	-0.10
Kostm. handlefrihet (E1)		-0,011	-0.23	0.290	3.20
Enighet (partipol.; A4)		-0,229	-2.66	-0.153	-1.99
Kovarians par.	Konstant	0.0033		0.0010	
	Residual	0.0332		0.0349	
ICC					

Som forventet er det særlig styreleder som ivaretar kontakten med embetsverket i eierdepartementet, mens både daglig leder og styreleder kan være aktive i forhold til politikere. Virksomhetenes rammebetingelser synes ikke å ha vesentlig betydning for deres kontakter. Spesielt er det interessant å notere at avhengighet av statsbudsjettet ikke ansporer til hyppigere kontakter mot politikere eller embetsverk for å bedre virksomhetens

rammebetingelser. Som forventet har helseforetakene mer kontakt mot politikerne, både nasjonale politikere og lokalpolitikere (se også tabell A15). Verken konkurranse eller høy andel statlige inntekter ansporer virksomhetene til å ta mer kontakt med eierdepartementet.

Det er imidlertid interessant at graden av partipolitisk enighet har sterke negative effekter både på kontakter med politisk ledelse og embetsverket. En tolkning er at strid om selskapets mål krever hyppig kontakt med statsråd, andre folkevalgte og embetsverket i eierdepartementet for å avklare virksomhetens formål og øvrige forutsetninger for virksomheten. En annen tolkning er at partipolitisk uenighet øker virksomhetens mulighet for å få gjennomslag for egne synspunkter – å bedre virksomhetens rammebetingelser.

Virksomhetens egen vurdering av resultatoppnåelse

Styringsens formål er å bidra til god resultatoppnåelse, dvs. høy avkastning på den kapitalen som staten har skutt inn i forretningsorienterte selskaper, og høyest mulig sektorpolitisk måloppnåelse gitt de ressurser virksomheten disponerer. I fravær av data om faktisk resultatoppnåelse analyserer vi også virksomhetens egen vurdering av måloppnåelse. Disse variablene korrelerer meget høyt positivt med hvordan styret og daglig leder mener departementet vurderer graden av måloppnåelse.

En mulighet er å tolke svarene på disse spørsmålene som en indikator på faktisk måloppnåelse. Vi har foran sett at daglige ledere og styremedlemmer i de aller fleste virksomhetene mener at det finnes gode kvantitative indikatorer på måloppnåelse i virksomhetene (A3), slik at svarene på disse spørsmålene kan baseres på relativt gode data. En annen mulighet er å tolke svarene som en indikator på ledelsens ambisjoner: At man ikke er fornøyd med graden av måloppnåelse, kan bety at virksomhetens styre og daglige leder er i gang med ambisiøse og potensielt smertefulle omstillinger. Bakgrunnen for dette behøver *ikke* å være at virksomheten skårer dårligere enn sammenlignbare virksomheter.

Med forbehold for denne usikkerheten i tolkningene presenterer vi i tabell 5.7 analyseresultater for respondentens vurdering av forretningsmessig og sektorpolitisk resultatoppnåelse.

Tabell 5.7 Virksomhetens vurdering av forretningsmessig og sektorpolitisk resultatoppnåelse

		MÅLOPPNÅELSE:			
		Forretningsmessig måloppnåelse (L1)		Sektorpolitisk måloppnåelse (L2)	
		Est.	T-verdi	Est.	T-verdi
Konstant		0,891	5.40	0.627	4.54
Posisjon	Direktør	-0,006	-0,12	0.025	0.50
	Ansatt	-0,048	-1.11	-0.066	-1.56
	Deptart.	-0,027	-0.66	0.007	0.19
	Varmed.	-0,210	-3.46	-0.187	-3.15
	Styreleder	Ref.		Ref.	
NHD (=1)		0,077	1.07	0,075	1,26
Selskap	RHF/HF	0,077	-0.19	-0.130	-2.58
	Selskap	-0,076	-0.93	-0.080	-1.22
	Forvaltning	Ref.		Ref.	
Konkurransen		-0,083	-1.66	- 0.0004	0.01
Statsinntekt		-0,121	-1.73	-0.077	-1.31
Sektormål (A1)		-0,159	-1.26	0.163	1.69
Avgr. eierstyring (C1)		0,085	0.69	0.073	0.70
Kostm. handlefrihet (E1)		0,001	-0.1	0.055	0.46
Enighet (partipol.; A4)		0,443	3.11	0.229	1.91
Kovari-ans par.	Konstant	0.0188		0.0093	
	Residual	0.0445		0.0443	
ICC					

Tabell 5.7 viser at daglig leder og styremedlemmene har sammenfallende vurdering av forretningsmessig og sektorpolitisk måloppnåelse. Styremedlemmene er ikke mer kritiske enn daglig leder, og daglig leder synes heller ikke å være mer utålmodig enn styret når det gjelder resultatforbedringer. Som forventet er graden av måloppnåelse høyest for mål som ansees viktige. Når virksomheten anser sektorpolitiske mål som viktige, er forretningsmessig måloppnåelse relativt svakere, og sektorpolitisk måloppnåelse relativt bedre.

Egenvurdert resultatoppnåelse varierer ikke systematisk etter skillet mellom forvaltningsorganer og selskaper. Vi observerer imidlertid at helseforetakene gjennomgående er mindre fornøyd med egen resultatoppnåelse enn andre virksomheter. Som nevnt foran, kan dette både tolkes som en mer selvkritisk vurdering av egen virksomhet og som et uttrykk for helseforetakenes reelle prestasjoner.

En høy grad av finansiering over statsbudsjettet gir en svak negativ effekt på graden av forretningsmessig måloppnåelse. Selskaper med høy grad av statsinntekt har dårligere realisering av forretningsmessige mål enn andre. Virksomheter som har høy avhengighet av statstilskudd, kan tenkes å ha mindre oppmerksomhet om forretningsmessige forhold. Selskaper hvor forretningsmessige mål er relativt viktigere melder om bedre realisering av forretningsmessige mål. Avhengighet av statsbudsjettet har også en svak (ikke-signifikant) negativ effekt på sektorpolitisk måloppnåelse.

Graden av partipolitisk enighet om virksomhetens mål har en klar positiv effekt, både på graden av sektorpolitisk måloppnåelse og særlig på graden av forretningsmessig målrealisering. Dette underbygger våre tidligere antagelser om at strid om virksomhetens mål kan bidra til å svekke måloppnåelsen. I tolkningen av dette resultatet skal en imidlertid ta høyde for at årsakssammenhengen er den motsatte: at gode resultater fører til partipolitisk enighet, mens svake resultater legger grunnlag for politisk strid.

6. Oppsummering og anbefalinger

Statlige selskaper etableres som alternativ til forvaltningsorganisering. Vi har diskutert begrunnelsen for slik delegering – avgrensede oppgaver med tydelige mål kan delegeres til statlig eid selskap for å oppnå gevinst med større fleksibilitet og handlefrihet. Delegeringen forutsetter design av selskapets rammebetingelser som fremmer ansvar og resultatmål. Vi har benevnt dette som det konstituerende styringsregimet, og det definerer målstruktur, organisering av eierstyring, inntektsgrunnlag og markedssituasjon.

En vellykket delegering til selskap innebærer at man sikrer en selvstendig og ansvarlig enhet som effektivt fremmer de mål som er satt. Den statlige styringen er avgrenset til generelle sektorpolitiske virkemidler og eierstyring utøves gjennom generalforsamling og styreoppnevning. Eieren evaluerer fortløpende måloppnåelsen og legger dette til grunn for eierstyringen. For øvrig er selskapet et selvstendig rettssubjekt og opererer innenfor de lovmessige rammer.

Hovedresultater

Vi har diskutert styringsopplegget for selskapsmodellen ved hjelp av en undersøkelse til styrerepresentanter og daglige ledere for en del statlige selskaper og forvaltningsorganer. De statlige virksomheter som inngår i undersøkelsen framstår ikke som en homogen gruppe virksomheter med felles eierskap, eierskapsutøvelse og styringsopplegg. Det er heller ikke noe skarpt skille mellom forvaltningsorganer og foretak eller mellom aksjeselskaper og andre. Utfordringene for styringsopplegget kan diskuteres knyttet til de viktigste elementene i det konstituerende styringsregimet for selskapene. Vi oppsummerer her resultatene under hver av de syv hovedpunktene som definerer idealmodellen.

1. Selskapets målsettinger er klare, avgrensede og preget av stabilitet og politisk enighet

Mange statlige selskaper skal ivareta sektorpolitiske mål i tillegg til forretningsmessige formål, og for enkelte statlige selskaper, som helseforetakene, er de sektorpolitiske målene fullstendig dominerende. Slike selskaper skiller seg fra statlige selskaper med et rent kommersielt formål og fra de fleste private selskaper. Sektorpolitiske formål kan også være komplekse, både fordi slike mål må prioriteres mot forretningsmessige mål og prioriteres seg imellom. Det er nærliggende å tro at det er mer partipolitisk uenighet om prioritering av slike mål. Selskapsorganisering forutsetter at eieren kan etterprøve måloppnåelsen, og omfattende sektorpolitiske formål kan gjøre det vanskeligere. Som forventet finner vi derfor at vektleggingen av slike mål er sterkest i forvaltningsorganer, i helseforetakene og i selskaper med sektorpolitiske mål (kategori 4 selskaper).

Mange forvaltningsorganer og enkelte selskaper (herunder helseforetakene) kjennetegnes ved at de gjør viktige avveininger mellom sektorpolitiske mål. Slike virksomheter vil ofte ha mer kompliserte styringsrelasjoner med eieren. Det er i første rekke forvaltningsorganer og

helseforetak som prioriterer *mellom* sektorpolitiske mål. Men også kategori 4 selskaper foretar slike avveininger i høyere grad enn de rent forretningsorienterte selskapene. Virksomhetene må bruke ressurser på å tolke eierens ønsker om målprioriteringer, og eierdepartementet vil i større grad overvåke prioriteringene til selskapet.

Noe overraskende finner vi mindre partipolitisk enighet om målene for forretningsorienterte selskapene enn for selskaper som har sektorpolitiske mål (kategori 4 selskaper) og forvaltningsorganer. Helseforetakene skiller seg ut med vesentlig mindre politisk enighet enn de øvrige virksomhetene i undersøkelsen. Til en viss grad kan kanskje dette anspore til politisk oppmerksomhet som skjerper ledelsens bevissthet om sensitive mål og sidehensyn. Men samtidig viser våre resultater at styre som opplever politisk konflikt, ofte står overfor uklare ansvarsforhold. Partipolitisk uenighet fører til at styremedlemmene i større grad forventer å bli kritisert for svak resultatoppnåelse, men slik uenighet har liten betydning for gjenoppnevning og sannsynligheten for at styret blir kastet. Politisk konflikt fører til hyppigere kontakter med embetsverket og politiske toppledere i departement og Storting. Uenighet synes å redusere styrets og daglig leders vektlegging av kostnadsreduksjoner og effektivisering, og det bidrar til å redusere egenvurdert forretningsmessig og sektorpolitisk måloppnåelse. Dette underbygger vår utgangstese, at politisk konflikt svekker grunnlaget for god selskapsstyring.

2. Selskapets prestasjoner er relativt enkle å tallfeste og evaluere

I en viss forstand er det enklere å evaluere resultatoppnåelse i forretningsorienterte selskaper. Regnskaps- og rapporteringssystemer er innrettet for at eieren skal få informasjon om avkastning på innskutt kapital. Likevel kan evalueringen være vanskelig, og særlig gjelder det selskaper der det er lite konkurranse og/eller selskapet oppnår unormalt høy avkastning som følge av utnyttelse av naturressurser (olje, gass og vannkraft). I slike tilfeller behøver ikke høy kapitalavkastning bety at selskapets prestasjoner er tilfredsstillende.

Den vanlige oppfatningen er likevel at evaluering av måloppnåelse er mer krevende når sektorpolitiske mål veier tungt. På områder som helsetjenester og i høyere utdanning har man ment at resultatmålingen nødvendigvis må bli mer ufullstendig og unøyaktig som følge av målenes langsiktige karakter og vanskelig målbare kvalitetsvariasjoner. Det er derfor overraskende at styremedlemmer og daglig ledere er optimistiske når det gjelder målingen av sektorpolitisk resultatoppnåelse. Dette kommer klart frem i svarene fra forvaltningsorganer og i kategori 4 selskaper, mens helseforetakene svarer at måleproblemene er store. Som forventet svarer ledere og styremedlemmer i selskaper som gjør viktige avveininger mellom sektorpolitiske mål, at måling av resultatoppnåelse er vanskeligere. Dette resultatet kan ha sammenheng med utviklingen av bedre resultatindikatorer for tradisjonelle offentlige tjenester, spesielt innenfor forskning, utdanning og helse.

3. Selskapet har betydelig handlefrihet til å utforme strategi for å nå vedtatte mål

Det er bare meningsfullt å holde styret ansvarlig for resultatoppnåelse dersom selskapet har handlefrihet til å nå fastsatte mål. Forutsetningen for vellykket selskapsorganisering er at virksomheten har en rimelig grad av frihet til å utforme og iverksette en strategi. Vi finner at

egenvurdert handlefrihet er høy når det gjelder muligheten til å fastsette virksomhetenes strategi og forbedre kvaliteten i de tjenester som leveres. Friheten er atskillig mindre når det gjelder å redusere virksomhetens kostnadsnivå og gjennomføre effektivisering gjennom strukturelle tiltak. Generelt er handlefrihet størst i de forretningsorienterte selskapene, den er lavere i kategori 4 selskapene, og ennå lavere i helseforetakene og forvaltningen.

Statlige virksomheter gis noe større handlefrihet når det er forholdsvis enkelt å måle og evaluere resultatoppnåelse. Vi finner at stor vekt på sektorpolitiske mål bidrar til en mer detaljert styring gjennom tildelings-, iverksettings- eller tilsagnsbrev. Konkurransen synes å disiplinere eierstyringen ved at den i større grad avgrenses til generalforsamlingen, og reduserer omfanget av styring gjennom tildelingsbrev mv. Handlefriheten ansees å være størst i virksomheter med lav avhengighet av statlige inntekter. Dette gjelder blant annet handlefrihet når det gjelder kostnadsnivå, kvalitet (knyttet til kompetanse og teknologi) og strukturelle tiltak. Selv hensyn tatt til virksomhetens sektorpolitiske mål, grad av konkurranse og innslag av statlig inntekt, har selskaper mer handlefrihet enn forvaltningsorganer (spesielt med hensyn på kostnader/effektivitet).

4. Selskapet kan påvirke virksomhetens inntekter

Våre analyser viser at avhengighet av statsbudsjettet har betydning for funksjonsmåten til eierstyringen, og virksomhetsledelsens holdninger og prioriteringer. Hovedskillet går mellom virksomheter som får driftsinntekter fra statsbudsjettet på den ene siden, og monopolselskaper som henter inntekter fra regulerte priser eller avgifter, og konkurranseutsatte selskaper som får sine inntekter gjennom markedsbestemte priser på den andre siden. Selskaper som i hovedsak får sine inntekter over statsbudsjettet, vil nødvendigvis være en del av budsjettprosessen. Selskaper som får sine inntekter i markedet, vil ha større selvstendighet overfor eieren. Spørreundersøkelsen viser at selskaper med statsinntekt opplever mer intensiv eierstyring og mindre handlefrihet.

De regionale helseforetakene, og dermed også helseforetakene, står her i en særstilling. Helseforetakene finansieres nesten fullstendig over statsbudsjettet. Nettobudsjettering og innsatsstyrt finansiering gir sykehusene mulighet til å påvirke egne inntekter. Alt i alt er likevel foretakenes spillerom for å påvirke egne inntekter meget beskjedent.

5. Selskapet står overfor et visst innslag av konkurranse på produktmarkedet

Selskapene opererer under svært forskjellige markedsforhold, og spesielt har de ulik grad av konkurranse på produktmarkedet. Noen virksomheter driver ren monopolvirksomhet, andre har elementer av konkurranse om statlige oppdrag (eks. konkurranse om forskningsoppdrag), konkurranse med virksomheter som leverer nære substitutter (eks. alternative transportformer), eller konkurranse om brukere fra andre offentlige virksomheter (eks. sykehusenes konkurranse om pasienter og universitetenes konkurranse om studenter), mens andre opplever konkurranse fra private aktører.

Selskaper som har en klar monopolposisjon står i en særstilling, og analysene indikerer at disse har en noe tettere oppfølging fra eierdepartementet. Konkurransen bidrar også til at styremedlemmene prioriterer virksomhetens interesser foran samfunnets og eierdepartementets interesser, og bidrar til at styremedlemmene vurderer sannsynligheten for å bli stilt til ansvar for svake resultater som høyere.

Konsekvensen av mangelfull konkurranse kan være for svake insentiver til å forbedre effektivitet og kvalitet. Det er relativt liten forskjell i egenreviderte forretningsmessige resultater og realisering av sektorpolitiske mål mellom selskaper med lav og høy konkurranse. Våre data gir ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om konkurranse i praksis innebærer et insentiv til effektivitetsforbedringer, kostnadsreduksjoner og kvalitetsinnovaasjon i statlig virksomhet.

6. Eierdepartementet må sørge for å ha relevant kompetanse, og utøve aktiv eierstyring

Som nevnt ovenfor kan ikke fravær av aktiv og krevende eierstyring tolkes som fravær av politisk kontroll. Kontrollen kan tenkes å skje i form av antesiperte reaksjoner: selskapet forventer at eierdepartementet griper inn hvis selskapet er ”ute av kurs”, og tilpasser seg dette. Våre respondenter svarer at dette spiller relativt liten rolle. Det er den direkte styringen som teller. Videre kan kontrollen skje i form av ”brannalarmer”, at brukere av de statlige tjenestene slår alarm og vekker politikerne gjennom oppslag i media. Noe overraskende oppgir de fleste at heller ikke dette er så viktig .

Fravær av en aktiv og krevende eierstyring kan også erstattes av konkurranse og lederinsentiver. I en situasjon med intensiv konkurranse vil bare de effektive virksomhetene overleve. Svært få – hvis noen – statlige selskaper står overfor en slik konkurranse. Hvis eieren oppnevner et passivt eller inkompetent styre, kan dette kompenseres med prestasjonsorienterte belønningsordninger til daglig leder og toppledelsen for øvrig. Vårt og andres materiale viser at det i liten grad benyttes slike belønningssystemer.¹⁸ Gode resultater belønnes i første rekke med ros, oppmuntring og bedre karrieremuligheter.

Undersøkelsen tyder på at det er den synlige og formalisert styringen som er avgjørende for virksomhetenes styremedlemmer og daglige ledere. Styremedlemmer og toppledere oppgir at en form for indirekte styring er viktig uansett organisasjonsform, nemlig statlige tilsyn og Riksrevisjonen.

Den internasjonale litteraturen viser at konsekvensene av offentlig eierskap varierer. Men i mange sammenhenger innebærer offentlig eierskap lavere produktivitet og produktivitetsvekst enn i privat eide virksomheter. En forklaring er at offentlige selskaper forfølger andre mål som går på bekostning av produktivitet i virksomheten. Litteraturen legger også vekt på særtrekk ved politisk eierskap som et strategisk spill mellom eier og selskap – som både kan lede til politisk overstyring av selskapet eller svakt eierskap og administrasjonsstyre. Administrasjonsstyrte selskaper kan ”sove i ro” ved å kjøpe seg ut av problemer, de kan

¹⁸ Dette er også i tråd med danske erfaringer: Måloppnåelse har liten betydning for faktisk lønnsutbetaling (Binderkrantz og Grønnegård Christensen 2010).

tenkes å ”mele sin egen kake” ved å definere egne rammebetingelser– eller de kan utnytte sin ”interne ledelseskraft” til innovasjon og omstilling.

Respondentene i vår undersøkelse rapporterer at eierdepartementenes styring er aktiv og kompetent. Umiddelbart gir dette et positivt inntrykk av statlig styring. Kritisk vurdert kan en spørre om styremedlemmene har tilstrekkelig kritisk analyse av de selskapene de har ansvar for, og vurderingene avspeiler at staten lar styrene være ”for mye i fred”. Avklaring av dette spørsmålet krever en analyse av selskapenes faktiske resultatoppnåelse.

7. Eierdepartementet holder styret i selskapet ansvarlig for oppnådde resultater

Grunnideen med selskapsorganisering er å etablere virksomheten som en selvstendig organisasjon, slik at styret kan holdes ansvarlig for resultatoppnåelse. I den grad statlige styrer stilles til ansvar for svak måloppnåelse skjer det ved offentlig kritikk, og ved at styret ikke blir gjenoppnevnt. Styremedlemmene forventer ikke å bli kastet, og en betydelig andel svarer at styret i realiteten ”aldri vil bli holdt ansvarlig”.

Det er moderate forskjeller i ansvarsvurderingen avhengig av om vi spør styremedlemmer i forvaltningsorganer og statlige selskaper. Styrene i helseforetakene (RHF og HF) mener at de er mer eksponert for kritikk og lettere kan bli kastet enn øvrige styrer. Det er nærliggende å se dette som et resultat av høy politisk oppmerksomhet mot kvalitet, tilgjengelighet og økonomiske resultater i spesialisthelsetjenesten.

I tråd med dette finner vi også at virksomheter der sektorpolitiske mål veier tungt anser at de har større ansvar for resultatoppnåelse. Dette tolker vi i lys av politikernes insentiver til å utøve eierstyring som følge av at velgerkontrollen er sterkest på områder der de sektorpolitiske målene betyr mest. Samtidig ser vi at konkurranse på produktmarkedet bidrar til at styret opplever mer ansvar. Dette gjelder både når det gjelder kritikk og sannsynligheten for at styret blir kastet og ikke gjenoppnevnt.

En bekymring kan være at de ansatte og deres organisasjoner har betydelig innflytelse, og at styringsmulighetene til eierdepartementet, daglig leder og styret begrenses av dette. Analysen gir enkelte indikasjoner på dette, spesielt i forvaltningsorganer og i helseforetak. Ansattes representanter anser at de i mindre grad enn andre vil bli stilt til ansvar for svak resultatoppnåelse. Samtidig er de ansattvalgte representantene mindre bekymret for at virksomheten har et høyt kostnadsnivå, og tenderer i større grad enn andre styremedlemmer å prioritere virksomhetens interesser fremfor eierdepartementets.

Anbefalinger

Et av spørsmålene i denne rapporten er om offentlige virksomhet bør organiseres som forvaltning eller statlig selskap. Historisk sett har utgangspunktet vært forvaltningsmodellen, med politisk instruksjon, hierarkisk organisering og klar ansvarslinje til politiske myndigheter. Det kan også være det faglige utgangspunktet, offentlig virksomhet skal ivareta

brede samfunnsinteresser og bør organiseres som forvaltning for å sikre politisk ansvar og kontroll. Styring av virksomheten foregår gjennom lovgrunnlag, budsjettprosess og hierarkisk kommandolinje. Forvaltningsmodellen er kommet under press fordi offentlig virksomhet har ekspandert ut over de sentrale myndighetsoppgavene og inn i tjenesteyting. Som organisasjonsform for tjenesteproduksjon har forvaltning sine svakheter, den er ikke markedsnær og mangler fleksibilitet for å fremme innovasjon, tjenesteutvikling og produktivitetsvekst. Delegering og utskilling av selskap har vært et svar på disse svakhetene. Dette er det store dilemma for offentlig styring – valget mellom politisk ansvar og delegert handlefrihet.

Som en følge av denne utvikling har vi fått et stort antall statlige selskaper som har karakter av ulike mellomformer mellom forvaltning og selskap. Selskapenes handlefrihet og ansvar er begrenset av aktiv statlig styring ut over eierstyring. Resultatene av vår undersøkelse avspeiler dette dilemmaet. På den ene siden har selskapene mer handlefrihet, er mer opptatt av kostnadsnivå og effektivitet og tar mer ansvar for egen måloppnåelse. På den andre siden må selskapene gjøre egne målavveininger fordi sektormålene er kompliserte eller motstridende, og de er ikke frikoblet fra det politiske systemet. Ansvarsforholdene er mer uklare når det er politisk oppmerksomhet og konflikt rundt selskapet. Målavveininger og politisk konflikt har konsekvenser for vektlegging av kostnadsforhold og effektivitet og vurdert måloppnåelse. Vi mener at disse observasjoner tilsier en gjennomgang av begrunnelsen for selskapsformen for den enkelte virksomhet. Selskap har sin største fordel når den forretningsmessige og markedsmessige virksomheten er dominerende.

Spesielt synes det problematisk å selskapsorganisere virksomhet med tunge og kompliserte sektorpolitiske mål som har stor politisk oppmerksomhet. Det er vanskelig å delegerer det politiske ansvar i slike situasjoner. Dette samsvarer med de vurderinger som gjøres i Fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder for bruk av styre i staten (2006). Politisk kontroversielle områder krever tett og hyppig oppfølging fra departementet, og styrerollen vil dermed ”... amputerast, handlingsrommet avgrensast, og styret vil stadig kunne verte omgått og sett på sidelinja” (s. 10). Her må vi ta forbehold om at vi ikke har vurdert konsekvensene av selskapsorganisering for kostnadsnivå, effektivitet, innovasjonsevne og kvalitet på tjenestene. Til syvende og sist er det slike prestasjoner som viser om en virksomhet er godt organisert eller ikke.

De regionale helseforetakene står i en særstilling blant statlige selskaper: lite konkurranse, statlig fullfinansiering, brede mål og komplekse prioriteringer, og store styrever med lokalpolitisk representasjon. I ett perspektiv kan de regionale helseforetakene tolkes som ”spesialkommuner” med mandat til å foreta politisk kontroversielle prioriteringer. I et annet perspektiv kan de regionale helseforetakene sees som kvasiselskaper der styringen like mye preges av forvaltningsstyring som selskapsstyring. Vi påstår ikke at det nødvendigvis finnes en bedre modell for organiseringen av spesialisthelsetjenesten. Enhver organisasjonsmodell vil representere et kompromiss mellom kryssende hensyn. Men det ligger i de konstituerende rammebetingelsene at regionale helseforetakene vil eksistere i et politisert spenningsfelt mellom kommune, selskap og forvaltning.

Vi anbefaler at det arbeides med målformulering og målevaluering for selskapene. De sektorpolitiske mål for det enkelte selskap bør være klare og synlige, og resultatene bør være målbare. På flere felter kan sektorpolitiske mål nås ved mer formelle kjøp av tjenester, slik en har for NSB, Posten og Statsskog. Dette vil klargjøre ansvarsforholdene. Det bør være en klar kobling mellom begrunnelsen for selskapets eksistens og målformuleringen i selskapets oppdrag. Mange av selskapene i undersøkelsen melder om målkonflikter. Selskapene må da gjøre prioriteringer mellom ulike mål og bruke ressurser på å tolke eierens målfunksjon. Mange selskaper melder om svak målbarehet av den sektorpolitiske måloppnåelse. Mangelen av resultatindikatorer for denne undersøkelsen viser i seg selv problemet. Delegering av måloppnåelse som ikke kan evalueres kan motivere nye styringsmidler fra eieren og uønsket aktivitet hos selskapet. Målformuleringen må egne seg for evaluering og eieren må ha kompetanse for å kunne evaluere selskapenes resultater. Oppklaring av oppdraget for det enkelte selskapet gir grunnlag for god delegering av handlefrihet og ansvar.

Offentlig eierskap har som særlig utfordring at politiske myndigheter ikke lett kan binde seg til langsiktige rammebetingelser for selskapene. Det er et grunnleggende aspekt ved demokrati – usikkerheten om hvordan framtidige politiske myndigheter vil agere. Troverdighetsproblemet gjelder også kortsiktig – evnen til å stå fast ved betingelsene for delegering. Den største utfordring her er myke budsjettskranker, at bevilgninger til selskapene kan påvirkes av selskapene selv. Det skaper strategisk spill om selskapenes økonomiske forutsetninger. Graden av politisk oppmerksomhet rundt det enkelte selskap varierer, og kan legge grunnlaget for politisk overstyring eller passivt eierskap.

Vi anbefaler at det arbeides med troverdigheten og langsiktigheten av selskapenes rammebetingelser. Delegering til selskap forutsetter at det er bred politisk enighet om de oppgaver og målsettinger som skal realiseres. Politisk konflikt knyttet til selskapets mål og handlingsvalg gir et dårlig grunnlag for delegering. Selskapet bør ha en stabil politisk forankring som hindrer politisk ”overstyring”. Slik politisk forankring sikrer stabilitet i rammebetingelsene for selskapet og kan også hindre myke budsjettskranker. Politisk konkurranse om selskapets økonomiske rammer svekker langsiktighet og ansvar.

Siktemålet med reformer i selskapsstyringen må være å få selskaper med klart ansvar som effektivt realiserer delegerte målsettinger. Alle selskaper har som utfordring å holde kontroll med kostnader, sikre innovasjon og modernisering av teknologi og skape utvikling og kvalitet i tjenestene. Et dårlig styringsopplegg kan virke negativt for kostnadskontroll og kvalitet i tilbudet og skape uklarhet rundt ansvarsforholdene for oppgavene.

Referanser

- Bertero, E. and L. Rondi 2000. Financial pressure and the behavior of public enterprises under soft and hard budget constraints: Evidence from Italian panel data, *Journal of Public Economics* 75: 73-98.
- Boardman, A. and A. Vining 1989. Ownership and performance in competitive environments: A comparison of the performance of private, mixed and state-owned enterprises, *Journal of Law and Economics* 32: 1-33.
- Binderkrantz, A.S. og Grønnegård Christensen, J. 2010. Agency performance and executive pay in government: An empirical test. *Working Paper*. Department of political science, Aarhus Universitet.
- Bøhren, Ø. 2010. Eierne, styret og ledelsen. Corporate governance i Norge. *Upublisert manuskript* (kommer på Fagbokforlaget).
- Bøhren, Ø. og Strøm, Ø. 2010. Governance and Politics: Regulating Independence and Diversity in the Board Room. *Journal of Finance and Accounting* 37:1281-1308.
- Bøhren, Ø. og Josefsen, M.G. 2011. Stakeholder rights and economic performance: The profitability of nonprofits. *Working Paper*, BI Norwegian School of Management .
- D'Souza J., Megginson, W. og Nash, R. 2001. *Determinants of Performance Improvements in Privatized Firms: The Role of Restructuring and Corporate Governance*. (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=243186)
- Ehrlich, I., G. Gallais-Hamonno, Z. Liu and R. Lutter 1994. Productivity growth and firm ownership: An analytical and empirical observation, *Journal of Political Economy* 102, 1006-1038.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2006. *Bruk av styre i staten*. Juni 2006.
- Fiorina, M.P. 1986. Legislator Uncertainty, Legislative Control, and the Delegation of Legislative Power. *Journal of Law, Economics, and Organization* 2:33-51.
- Grønnegård Christensen, J. og Pallesen, T. 2001. The Political Benefits of Corporatization and Privatization. *Journal of Public Policy* 21: 283-309.
- Horn, M.J. 1995. *The Political Economy of Public Administration*. New York: Cambridge University Press.
- Huber, J.D. og Shipan, C.R. 2006. Politics, Delegation, and Bureaucracy. I Weingast, B.R. og Wittman, D.A. (red.) *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.

- Leibenstein, H. (1966), Allocative efficiency versus x-efficiency, *American Economic Review* 56, 392-415.
- Ludvigsen, S. 2010. State Ownership and Corporate Governance. Empirical Evidence from Norway and Sweden. *BI Series of Dissertations* No. 3 – 2010.
- McCubbins, M.D., Noll, R.D. and Weingast, B.R. 1987. Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics and Organization* 3:243-277.
- McCubbins, M.D. and Schwartz, T. 1984. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science* 28:165-179.
- Meggison, W.L. og Netter, J.M. 2001. From State to Market: A Survey of Empirical Studies of Privatization. *Journal of Economic Literature* 39: 321-389.
- NOU 2004:7 Statens forretningsmessige eierskap. Organisering og forvaltning av eierskapet
- OECD 2006. *Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. OECD Publishing.
- Riksrevisjonen 2008. Riksrevisjonens kontroll av statlige selskaper for 2008. *Dokument* 3:2 (2009-2010).
- Samferdselsdepartementet 2008. Samferdselsdepartementets etatsstyring og eierskapsutøvelse. *Rapport*.
- Schick, A. 2002. Agencies in Search of Principles, in *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. OECD Publishing.
- Shleifer, A. og Vishny, R.W. 1994. Politicians and Firms. *Quarterly Journal of Economics* 109: 995-1025.
- Smith, E. 1994. Statsrådets politiske og konstitusjonelle ansvar for statlige virksomheter med styre. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 75: 91-110.
- Spiller, P.T. og Tommasi, M. 2008. The Institutions of Regulation. An Application to Public Utilities. I Ménard, C. og Shirley, M.M. (red.) *Handbook of New Institutional Economics*. Berlin: Springer.
- Statskonsult 2001. I god form. Tilknytningsformer i staten. *Rapport* 2001:24.
- Statskonsult 1998. I godt selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis. *Rapport* 1998:21.
- St.meld. nr. 13 (2006-2007) *Et aktivt og langsiktig eierskap*.
- Sørensen, R.J. 2010. Ustyrlike statselskaper? En oversikt over faglitteraturen. *Beta* 24: 38-56.
- Vickers, J. and Yarrow, G. 1991. Economic Perspectives on Privatization, *Journal of Economic Perspectives* 5: 111-132.

Villalonga, B. 2000. Privatization and efficiency: differentiating ownership effects from political, organizational, and dynamic effects. *Journal of Economic Behavior & Organization* 42:43-74.

Vining, A. and Boardman, A. 1992. Ownership versus competition: Efficiency in public enterprise, *Public Choice* 73, 205-239.

Winston, C. 1993. Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists, *Journal of Economic Literature*, 31, 1263-1289.

Ødegaard, B.A. 2009. Statlig eierskap på Oslo Børs. *Praktisk Økonomi og Finans*, 25(4), 2009.