

Ustyrlike statselskaper?

En oversikt over faglitteraturen

Av Rune J. Sørensen

FAGFELLEVDERT ARTIKKEL

Rune J. Sørensen

rune.sorensen@bi.no

Norsk sammendrag

I artikkelen diskuteres betingelsene for demokratisk kontroll med statlige selskaper. På grunnlag av internasjonal faglitteratur drøftes betingelsene for effektiv delegasjon av beslutningsmyndighet til selskaper. Selskapsorganisering fungerer best når virksomheten har et klart, avgrenset formål, når det eksisterer gode resultatindikatorer, når virksomheten kan gis handlefrihet både på inntekts- og utgiftssiden, og når selskapet er eksponert for konkurranse. Tradisjonelt hevdes det at eierstyringen av statlige selskaper er svak. Selskapene domineres av administrasjonen, av ansattes organisasjoner eller av kortsiktig, politisk opportuniste. Samtidig fremhever litteraturen en rekke uformelle styringsmekanismer som bidrar til at selskapene holdes på politisk riktig kurs.

Nøkkelord: Statlige selskaper, folkevalgt styring, demokratisk kontroll

Innledningⁱ

Statlige selskaper har et tvilsomt rykte. De er ineffektive, ulønnsomme og administrasjonsstyrt. Dette er også melodien i den norske Makt- og demokratiutredningen (1988-2003). Den hevdet at utstrakt delegasjon av beslutningsmyndighet har svekket folkestyret.¹ Særlig kritiseres eierstyringen av statlige selskaper: ”*Den norske statskapitalismen er karakterisert ved at staten er en passiv eier uten målrettet strategi overfor globaliseringen av næringslivet.*” Dette er en hypotese som går tilbake til faglitteraturen på 1960- og 1970-tallet. Statsviterne hevdet at folkevalgte forsamlinger ikke hadde mulighet til å styre en meget stor og komplisert offentlig sektor. Synspunktet er sammenfattet under overskriften *abdikasjonshypotesen* (se f.eks. Kiewiet og McCubbins 1991:19-21;231-233).

Internasjonalt peker imidlertid flere arbeider på at folkevalgte forsamlinger benytter et bredt repertoar av styringsmuligheter. Det er mulig å utforme institusjoner og prosedyrer som bidrar til politisk styring, og som slår alarm når styringen glipper. Det er ikke mangel på styringsmuligheter som er problemet. Internasjonalt er man mer opptatt av om folkevalgte politikere benytter selskaper og selskapsstyring der det er hensiktsmessig, og om aktiv eierstyring brukes til å fremme organisasjonens langsiktige mål. I litteraturen er man derfor mindre bekymret for *mulighetene* til å utøve politisk styring, og mer opptatt av *om mulighetene brukes på en god måte*.

I artikkelen gis det en oversikt over faglitteratur av relevans for styring av heleide statlige selskaper. Første del av artikkelen drøfter normativ teori. I denne delen sammenlignes organisering som statlig forvaltning og heleid statlig selskap. Selskapsorganisering gir bedre effektivitet (sammenlignet med forvaltningsorganisering) når oppgavene krever utnyttelse av spesialisert ekspertise og tilpasning til heterogene og skiftende omgivelser, og når det er mulig å styre gjennom etterfølgende resultatevaluering.

Den andre delen av artikkelen drøfter hvilke insentiver som politikere har til å utøve eierstyring overfor selskaper og forvaltningsorganer, samt hvilke formål som de underlagte statlige virksomheter forfølger. Politiske valg kan føre til at en ikke velger effektive organisasjons- og styringsformer.

I den tredje delen drøftes normative implikasjoner av politiske insentiver. Spesielt analyseres behovet for å velge institusjoner slik at disse disiplinerer de folkevalgtes eierstyring på en hensiktsmessig måte. Spørsmålet er særlig relevant når myndighetene vil benytte konkurranse innenfor offentlig infrastruktur (såkalte *public utilities*).

Organisering som forvaltningsorgan og selskap

Forvaltningsutviklingen har gått i bølger. Det 19. århundre var kjennetegnet ved et skarpt skille mellom politikk og administrasjon, og ved etablering av uavhengige organisasjoner for å håndtere offentlige oppgaver. Mesteparten av det etterfølgende århundret har sett den integrerte, hierarkiske modellen som best egnet. Spesielt andre verdenskrig medførte en kraftig sentralisering av statlig forvaltning.² Man anså at politisk styring og samordning best ble ivaretatt gjennom integrert og hierarkisk statlig forvaltning. Så har utviklingen tatt en ny vending de seneste 20-30 årene. Statlige (og kommunale) myndigheter har etablert en rekke statlige og private selskaper både for å ivareta forretningsmessige målsettinger og for å fremme brede, samfunnsmessige mål (se eksempelvis Statskonsult 2001). Samtidig har statlige myndigheter søkt å differensiere sine styringsroller, spesielt

rollen som lovgiver og overordnet styringsorgan, rollen som bestiller (finansiering av tjenesteyting) og rollen som eier (både av forvaltningsorganer og av selskaper).

Staten kan som *overordnet styringsorgan* fastsette spillereglene for alle typer selskaper. Overfor selvstendige rettssubjekter må regler fastsettes gjennom lovgivningen eller med hjemmel i lov, mens en innenfor forvaltningen ikke behøver lovhjemmel for å fastsette regler. I mange tilfeller fastsettes likevel overordnede regler for forvaltningen gjennom lovgivningen, eksempelvis bestemmelser om virksomhetens formål og overordnede styringsform. Dermed må også endringer vedtas gjennom ordinær lovbehandling i Stortinget.

Som *bestiller* kan staten kjøpe varer og tjenester fra selskaper, eller gi bevilgninger og tilskudd til forvaltningsorganer til alle typer organisasjoner. Gjennom tilsagnsbrev eller gjennom kontraktsutforming kan staten stille detaljerte krav til bruken av offentlige midler, samt til rapportering om hvordan disse er benyttet. I den grad dette ikke er regulert gjennom lovgivningen, kan staten som eier fastsette virksomhetens formål og organisering, og den kan utnevne virksomhetens ledelse.

Som *eier* har staten mulighet til å fastsette virksomhetens formål, og til å drive løpende eierstyring. Ledelsen av selskaper har normalt større handlefrihet enn ledelsen av forvaltningsorganer. For det første er forvaltningsorganer en del av staten som juridisk enhet, mens selskaper er selvstendige rettssubjekter. De politiske myndighetene kan gi styringsmessige pålegg til forvaltningsorganer uten bestemte formkrav. I prinsippet kreves lovhjemmel for å gripe inn i virksomheten til egne rettssubjekter. Som eneeier er det få begrensninger i statens muligheter til å gripe inn.

For det andre skal eierstyringen av selskaper skje etter bestemte formkrav.³ De fleste statlige selskaper er enten aksjeselskap eller har en lovgivning som bygger på lovgivningen for aksjeselskaper. Eierstyringen forutsetter at statens eierstyring skjer gjennom generalforsamlingen. Staten kan her fastsette og endre vedtekter, den kan oppnevne styreleder og styremedlemmer, og den kan uttale seg om selskapets strategi. Når en organisatorisk enhet organiseres utenfor departementet, blir mesteparten av korrespondansen mellom organene offentlig. Ledelsen har større frihet til å fremme synspunkter på eget saksfelt. Dermed vil faglig begrunnede tilrådinger og vedtak bli kjent for offentligheten.

For det tredje kan eierformen ha betydning for virksomhetens handlefrihet i spørsmål som gjelder virksomhetens drift og investeringer.⁴ Hovedregelen er at forvaltningsorganer er bruttobudsjetter, slik at det treffes bindende vedtak både om deres inntekter og utgifter. Virksomheter som delvis finansieres gjennom ulike typer av eksterne oppdrag eller brukerbetaling, kan gis mulighet til å nytte nettobudsjettering. Dette betyr at virksomheten mottar et tilskudd til driften av virksomheten, at den må rapportere bruken av disse bevilgningene, men at ytterligere oppdragsinntekter kan inntjenes. Normalt har ikke forvaltningsorganer adgang til å ta opp lån, og heller ikke adgang til å omdisponere midler mellom drifts- og investeringsformål. På visse vilkår har imidlertid forvaltningsorganer og statsforetak med en høy andel av inntektene fra brukerbetaling adgang til å ta opp lån. Virksomheter som i hovedsak finansieres over offentlige budsjetter, har svært beskjedne muligheter til å lånefinansiere investeringer.

For det fjerde finansieres mange selskaper med salg av varer og tjenester (f.eks. naturgass eller underholdningsspill), eller gjennom brukerbetaling (f.eks. landingsavgifter, lisensinntekter). Andre

selskaper finansieres utelukkende gjennom offentlige bevilgninger (helseforetakene, Enova). Offentlig finansiert virksomhet kan styres svært detaljert ved å stille krav til hvordan den offentlige bevilgningen skal anvendes. For eksempel er tilsagnsbrevene til de regionale helseforetakene svært omfattende dokumenter. En optelling viser at helseforetakene skal ivareta mer enn hundre eksplisitt formulerte mål og hensyn. Det er tvilsomt om grunnideen bak selskapsorganisering er forenelig med en så detaljert formålsbeskrivelse som skal realiseres innenfor en gitt budsjetttramme.

Prinsipper for delegasjon

Folkevalgte politikere kan ikke treffe alle beslutninger selv. De aller fleste vedtak i offentlig sektor delegeres og redelegeres i en lang kjede av beslutninger. Det er tre beslektede grunner til slik delegasjon. For det første har folkevalgte begrenset beslutningskapasitet. I løpet av en normal arbeidsdag treffes det tusenvis av enkeltvedtak i innvandringsforvaltningen, i trygde- og arbeidslivsetaten og i skatteforvaltningen. Myndighet til å treffe slike vedtak må delegeres for at de skal bli truffet. Men dette betyr ikke utstrakt delegasjon fordi det kan være mulig å ”programmere” beslutninger. Det tradisjonelle byråkratiet treffer avgjørelser på grunnlag av faste kriterier (subsumpsjon). Som Max Weber og senere organisasjonsforskere har påpekt: Slik hierarkisk styring er effektivt når omgivelsene er stabile og homogene (Thompson 1967, kapittel 6). Under slike betingelser vil standardiserte regler produsere et stort antall beslutninger som er i tråd med politikernes ønsker (se eksempelvis Minzberg 1983, kapittel 9 om ”maskinbyråkratiet”).

Hierarkisk styring skaper et styringsmessig tap når omgivelsene er ustabile og heterogene. Om styringen baseres på faste regler, mister virksomhetsledere og andre ansatte både muligheten til å utnytte lokal kunnskap og til å svare raskt på endringer i virksomhetens forutsetninger. En bedrift må kunne handle raskt for å gjennomføre oppkjøp og for å iverksette investeringsprosjekter for å utnytte markedsmuligheter eller ny teknologi. I slike ustabile og heterogene omgivelser kan ikke virksomheten innhente tillatelse før den treffer beslutninger, rett og slett fordi tiden ikke tillater det.

Hierarkisk styring leder også til effektivitetstap når overordnede politikere ikke har kompetanse (i betydningen faglig innsikt) til å vurdere hva som bør gjøres. Det aller meste av offentlig virksomhet krever lang utdanning og spesialisert yrkeserfaring. Innenfor politi og rettsvesen, infrastruktur og forsvar, helsevesen og utdanningssektoren kreves det høy kompetanse. Om folkevalgte treffer avgjørelsene på egen hånd, vil de sjelden oppnå de ønskede resultater. I slike situasjoner er forhåndsgodkjenning lite meningsfylt, fordi politikerne ikke har forutsetninger for å vurdere om et forslag er godt eller dårlig. Gevinsten ved å delegere er derfor høyest når avgjørelser krever mye ekspertise og omgivelsene er skiftende.

Samtidig har folkevalgte et motiv for å styre statlige virksomheter. All statlig virksomhet skal være et ledd i en demokratisk kommandokjede. Det er en fare for at administrasjonen iverksetter vedtak som ledelsen mener er riktig, ikke den som politikerne ønsker å få gjennomført. Å utnytte selskapets kompetanse og kapasitet tilsier at det gis stor autonomi. Delegasjonsteori gir kriterier for delegasjon av beslutningsmyndighet. Disse modellene⁵ leder til følgende prinsipper:

Usikkerhetsprinsippet: Myndighetene bør delegere mest på politikkområder som krever raske beslutninger og er preget av ustabile omgivelser, og/eller der det kreves høy kompetanse.

Korrespondanseprinsippet: Stor handlefrihet betyr at administrasjonen kan utnytte sin ekspertise til egen fordel, mens liten frihet betyr at administrasjonens kompetanse ikke blir utnyttet effektivt. Alt annet likt vil politikerne være tjent med å delegerer mer når administrasjonens målsettinger ligger nær politikernes mål.

Substitusjonsprinsippet: I tillegg kan politikerne utøve eierstyring på to ulike måter som er substituerbare. Man skiller mellom begrensninger i administrasjonens handlefrihet og godkjenning av beslutninger *før* de iverksettes (ex ante kontroll), og kontroll og overvåkning *etter* at beslutninger er truffet og implementert (ex post). Det ene er å avgrense handlefrihet og fastsette rapporteringsrutiner slik at visse typer avgjørelser krever godkjenning *før* beslutningen iverksettes. Det andre er å ha rutiner slik at man kan evaluere måloppnåelse *etter* at avgjørelser er fattet og gjennomført.

Huber og Shipan (2006:261-264) gir oversikt over den omfattende empiriske forskningen om delegasjon i offentlig sektor. Studiene tyder i hovedsak på at usikkerhet (eksempelvis om demografisk utvikling) leder til større grad av delegasjon. Mange av analysene legger til grunn at graden av korrespondanse er størst i situasjoner med liten grad av politisk konflikt. I slike situasjoner antas sannsynligheten å være størst for at den administrative ledelsen vil ha mål som avviker fra målene til politisk ledelse. I tråd med korrespondanseprinsippet synes politisk konflikt å redusere administrasjonens handlefrihet.

Mange av disse resultatene bygger på materiale fra USA (se imidlertid Gilardi 2008). En studie av statlige selskaper i Hellas (Lioukas, Bourantas og Papadakis 1993) viser at topplederne oppfatter handlefriheten som større når den står overfor konkurranse på produktmarkedet og/eller svingende etterspørsel. Handlefriheten er mindre når selskapet er avhengig av statlige tilskudd, når selskapet er stort og er politisk synlig som følge av en samfunnsmessig målsetting. Et annet eksempel er en studie av delegasjon i EU der det blant annet påvises større grad av delegasjon på ”tekniske områder” med høye krav til ekspertise (Franchino 2004).

Mulighet til å avgrense handlefrihet og kreve godkjenning

Ut fra resonnementet under figur 1 innser vi at begrensninger i administrasjonens (”agentens”) handlefrihet kan ha en kostnad. Politikerne (”prinsipalen”) står overfor en avveining (se eksempelvis Epstein og O’Halloran 1994). For lite handlefrihet kan lede til et effektivitetstap fordi agenten får reduserte muligheter til å tilpasse beslutninger til omgivelsene. For mye handlefrihet betyr at agenten gjennomfører vedtak som ikke er i tråd med prinsipalens mål. Den optimale handlefrihet vil være større desto mindre avstand det er mellom agentens og prinsipalens idealpunkt. Prinsipalen kan også kreve at viktige beslutninger skal godkjennes før de eventuelt settes ut i livet. Prinsipalen vil si nei til ”ekstreme forslag” som klart er i strid med eget mål. I dette tilfellet vil prinsipalen være villig til å gi agenten større handlefrihet, også når det er fare for at agentens mål avviker mye fra prinsipalens.

Det er flere eksempler på slike godkjenningsprosedyrer i statlige selskaper. For eksempel foreslår statlige monopolselskaper ofte satser på brukerbetaling (NRK-lisens, landingsavgifter, egenbetaling i helsevesenet), men disse fastsettes endelig av politiske myndigheter.⁶

Likevel er slike vetoprosedyrer i hovedsak i strid med selskapsorganiseringens idé. Selve formålet med å etablere et selskap er å definere målsettinger og rammer for selskapets virksomhet. Styret og

daglig leder skal ha både ansvar og myndighet til å gjennomføre tiltak. Forhåndsgodkjenning av vedtak er tidkrevende og betyr dessuten at det er vanskeligere å holde styret ansvarlig for eventuell sviktende resultatoppnåelse.

Mulighet til å evaluere resultatoppnåelse

Hovedmodellen for styring av selskaper er å gi styret stor frihet til å fastsette strategi og gjennomføre denne.⁷ Eier skal evaluere selskapets resultatoppnåelse og styrets innsats etter at beslutninger er truffet og tiltak gjennomført. I forretningsmessig orienterte selskaper som opererer på markeder med konkurranse, er faktisk avkastning og aksjemarkedets forventning om avkastning på kapitalen de sentrale suksesskriteriene. Statlige selskaper med sektoroppdrag har en kombinasjon av forretningsmessige og samfunnmessige mål, og selskapene har oftest liten eller ingen konkurranse på produktmarkedet. Lønnsomhet er derfor ikke det eneste – og ofte heller ikke det sentrale – kriterium på vellykket selskapsstyring. Eksempler på slike selskaper er Avinor, Posten, NSB, Statnett og NRK.

Nettopp fordi det er vanskeligere å evaluere resultatoppnåelse i slike selskaper, bør disse ha mindre handlefrihet enn selskaper som opererer med rene forretningsmessige målsettinger, og på et marked med sterk konkurranse. Både omfanget av forhåndsgodkjenning og etterfølgende kontroll kan være større i selskaper med et sektorpolitisk oppdrag.

Flere institusjonelle ordninger legger imidlertid til rette for at eierne kan vurdere resultatoppnåelse i etterkant av beslutninger og strategigjennomføring. For det første har de fleste selskapene systemer for måling av omfang av vare- eller tjenesteproduksjonen. Eksempler på dette er bruk av såkalte DRG-poeng for måling av antall behandlede pasienter i sykehusene, og bruk av publikasjonspoeng og studiepoeng for å måle omfanget av tjenesteyting i høyere utdanning. Det er også etablert kvantifiserbare indikatorer på produksjon i flere av de øvrige selskapene, slik som i Posten og i NSB. For det andre eksisterer det uavhengige kontrollorganer som fører tilsyn med virksomheten. Det er etablert tilsyn som skal kontrollere kvalitet og sikkerhet på viktige samfunnsområder som telekommunikasjon og post, elektrisitetsforsyning, helsesektoren, i luftfarten og for jernbanen. For det tredje har Stortingets eget kontrollorgan – Riksrevisjonen – fått myndighet til å kontrollere en rekke av selskapene. En langt mer pågående revisjon har i flere tilfeller påvist at målsettinger fastsatt av Stortinget ikke har blitt nådd. Blant annet har NSB Entra og Posten blitt gjenstand for sterk kritikk. Slike systemer reduserer behovet for forhåndsgodkjenning av beslutninger og avgrenset handlefrihet.

Valget mellom selskap og forvaltning

Valget mellom selskap og forvaltning kan sees som et valg av styringsform der man enten begrenser handlefrihet og godkjenner beslutninger *før* de iverksettes, eller styrer gjennom evaluering av resultater *etter* at beslutninger er implementert (substusjonsprinsippet). Eierstyring av selskaper forutsettes som nevnt å skje i bestemte former, og med vekt på resultatvurdering *etter* at beslutninger er satt i verk. Eierstyringen (eller egentlig etatsstyringen) av forvaltningsorganer kan skje i flere former, og forvaltningsorganisering åpner for skarpere avgrensning av handlefrihet og sterkere innslag av godkjenning *før* beslutninger iverksettes.

Det er mulig å styre et forvaltningsorgan omtrent som et selskap, spesielt når forvaltningsorganet har et eget styre. I slike tilfeller kan det være mer effektivt å benytte selskapsformen, fordi et selskap forventes å utnytte sin handlefrihet, og fordi selskapsformen understreker styrets selvstendige ansvar for resultatoppnåelse. Det er også mulig å styre et selskap som et forvaltningsorgan. Da vil det være mer formålstjenlig å anvende forvaltningsorganisering, fordi det markerer statsrådets uavkortede politiske ansvar. Kort sagt, man bør velge en organisasjonsform der det formelle ansvaret følger reell myndighet.

Valget av styringsform – selskap eller forvaltning – bør treffes på en måte som avveier hensynet til å gi virksomheten handlefrihet for å møte usikkerhet og utnytte ekspertise, men samtidig sikrer at politiske (og ikke administrative) mål blir realisert (usikkerhets- versus korrespondanseprinsippet). Dette peker i retning av fire kriterier for å velge mellom de to styringsformene.

1. *Definisjon av formål:* På den ene siden tilsier ustabilitet, heterogenitet og utnyttelse av ekspertise en stor grad av delegasjon, noe som taler for selskapsorganisering. På den andre siden fører en diffus og kompleks målsetting samt kontroversielle resultatindikatorer til at etterfølgende kontroll blir vanskelig. Slik sett er forutsetningene for god eierstyring ikke oppfylt: Selskapet kan ikke styres godt gjennom formålsbeskrivelse, styreoppnevning og etterfølgende evaluering av styrets innsats og resultatoppnåelse. Organisasjoners mål er ikke gitt, men varierer med politiske prioriteringer og institusjonelle valg. Målsettingen for et universitet kan være av bred samfunnsmessig art, og av mer forretningsmessig karakter. Et instrument for å klargjøre en organisasjons målsetting har vært å dele sammensatte virksomheter opp. På samme måte som en i næringslivet har gått bort fra store ”konglomerater” (eksempelvis Norsk Hydro), går man i offentlig sektor i retning av mer ”ensporede organisasjoner”. I noen tilfeller har dette ledet til at en del av virksomheten kan drive ren forretningsmessig virksomhet. Gevinsten ved slik oppdeling er en skarpere definert målsetting og færre indikatorer på resultatoppnåelse. Slik legges forholdene bedre til rette for å etablere selskap. Ulempen med dette kan være større samordningsproblemer i offentlig politikk. En må derfor avveie gevinstene ved selskapsetablering mot kostnadene ved et mer fragmentert organisasjonsmønster.
2. *Indikatorer på resultatoppnåelse:* Heller ikke mulighetene til å måle resultatoppnåelse er gitt av virksomhetens karakter. På en lang rekke områder har man i Norge og internasjonalt utviklet systemer for måling av ”ikke-forretningsmessig” resultatoppnåelse. For å understøtte god selskapsstyring må resultatmålingen være pålitelig (små tilfeldige målefeil), valid (dekkende for i hvilken grad virksomheten har bidratt til å nå relevante målsettinger) og ikke-manipulerbar. En kostnad ved dette er knyttet til selve systemet for resultatmåling. Dette krever atskillig ressursinnsats i rapportering, analyse og revisjon. Mye av disse kostnadene vil også påløpe ved forvaltningsorganisering. En annen kostnad kan være at organisasjoner har lett for å ”gli” mot kvantifiserbare resultatmål (herunder lønnsomhet og volum), og nedprioritere mål der slike indikatorer ikke er etablert.
3. *Finansieringsystem:* Selskapsorganisering har først og fremst en berettigelse når virksomheten kan påvirke både organisasjonens inntekter og utgifter. Muligheten til å tilpasse seg skiftende omgivelser (usikkerhetsprinsippet) – særlig svingninger i etterspørselen – er langt større når virksomheten kan påvirke egne inntekter. Tradisjonell statlig rammefinansiering (bruttobudsjettering) gir ingen inntektsmessig fleksibilitet. Med slik finansiering er det tvilsomt om virksomheten er egnet for selskapsorganisering.⁸ Friheten er størst når kundene, brukerne eller oppdragsgiver betaler for varene eller tjenestene. Vi har så mellomformer der virksomheten

er nettobudsjettert, og organisasjonen mottar tilleggsfinansiering i form av brukerbetaling, eksterne oppdrag og/eller statlig stykkprisfinansiering. Valg av organisasjons- og styringsform bør da bestemmes av omfanget av tilleggsfinansieringen relativt til rammefinansieringen.

4. *Konkurranse*: Tilgang på informasjon er et grunnleggende styringsproblem både i selskaper og i forvaltning. Virksomheten har alltid bedre kunnskap enn oppdragsgiver. Det er nettopp usikkerhet og ekspertise som er motivet for å delegere. Virksomhetens informasjonsfortrinn er vesentlig større med monopolsituasjon enn med konkurranse, i den forstand at det er enklere å vurdere om resultatoppnåelsen er tilfredsstillende under konkurranse. Konkurransen kan ta flere former, slik som målestokkonkurranse (benyttes i reguleringen av lokale nettselskaper), konkurranse om brukere eller kunder innenfor et system med stykkprisfinansiering (høyere utdanning og somatiske sykehustjenester) og tradisjonell markeds konkurranse. Når virksomheten har monopol på å tilby en tjeneste, er det vanskeligere å vurdere om organisasjonens prestasjon er god eller ikke. Når det er enklere å evaluere resultatoppnåelse etter at vedtak er truffet, er det mindre behov for å avgrense handlefrihet og godkjenne beslutninger. Konkurranse taler derfor for selskapsorganisering.

Politiske motiver for organisasjonsvalg og eierstyring

Så langt har vi drøftet normative kriterier for delegasjon og valg av styringsform. Det eksisterer imidlertid en annen litteratur som analyserer de politiske motiver for organisasjonsform og faktisk styring. Politiske valg kan føre til at man velger organisasjons- og styringsformer som avviker fra de effektivitetsfremmende prinsippene som er drøftet foran. Dette kan i sin tur skape et behov for å disiplinere den politiske styringen, noe vi drøfter i siste del av artikkelen.

Organisasjonsvalg

Politikere er ikke bare bekymret for at forvaltning og selskaper skal gjennomføre en avvikende politikk, de er også opptatt av at nye politikere kan komme til makten. Dette reiser spørsmålet om politikere vil delegere for å ”vaksinere” politikkområdet mot endringer i de folkevalgte organene. En mulighet er å etablere institusjoner med stor grad av uavhengighet (også selskaper), og sørge for at det er vanskelig å reversere beslutningen (se eksempelvis Huber og Shipan 2006:263n)⁹. Dette motivet er trolig svakere i politiske systemer med stor grad av konsensus, som i de nordiske landene. Etterfølgerens politikk vil ikke avvike mye fra sittende regjeringens politikk. Videre kan mulighetene til å binde etterfølgeren være større i politiske systemer der flere organer har vetorett, slik som i USA. Hvis en av veto-institusjonene (president, senatet, representantenes hus, høyesterett) er i hendene på forgjengerens parti, blir det vanskelig å endre politikk. Parlamentariske systemer har en enkel demokratisk kommandokjede uten tilsvarende veto-institusjoner.

Et annet eksempel bygger på en modell av Alesina og Tabellini (2005). Her er politikere dessuten opptatt av å ha kontroll over politikkområder som gir mulighet til å etablere flertallskoalisjoner, slik som fordelingspolitikk. De er også opptatt av å unngå politikkområder som utsetter dem for stor risiko. De vil derfor delegere politikk som har stor sannsynlighet for å lede til offentlig kritikk (såkalt *blame shifting*; se også Grønnegård Christensen og Pallesen 2001). Dette forutsetter imidlertid delegasjon av myndighet til uavhengige virksomheter, slik at velgerne virkelig innser at det ikke er politikerne som er ansvarlige for eventuelle mislykkede prosjekter.

Slike forhold gjør at anbefalingene fra den normative delegasjonsteorien (à la Epstein og O'Halloran) ikke nødvendigvis blir etterlevd. Jeg kjenner imidlertid ikke til forsøk på å analysere delegasjon av beslutningsmyndighet innenfor forvaltningen og til selskaper i lys av de generelle delegasjonsprinsippene.¹⁰

Eierstyring

Mesteparten av faglitteraturen gjelder institusjonsvalg og institusjonsutforming (strukturanalyse). En hovedtese i denne litteraturen er at offentlige eiere vil ha svakere insentiver enn private eiere til å drive effektiv overvåking av og kontroll med selskapsledelsen for å skape økt lønnsomhet og effektivitet.¹¹

En forklaring på dette er at politikere og embetsmenn (i motsetning til personlige investorer) ikke har noen personlige rettigheter til kontantstrømmen. I den grad sittende regjering ser seg tjent med å drive en mer effektiv eierstyring, må presset derfor komme fra innbyggerne/velgerne (de egentlige eierne). Sannsynligheten for gjenvalg må påvirkes av utøvelsen av det offentlige eierskapet. Men velgerne mottar ingen direkte avkastning, verken i form av personlig utbetaling av utbytte eller stigende verdier på aksjekurser. Velgerkontrollen gir politikere et heller svakt økonomisk motiv for å følge opp selskapene.¹² Svært få empiriske studier analyserer imidlertid faktisk atferd innenfor rammen av ulike institusjonelle rammer (atferdsanalyse).

Enkelte selskaper med sektorpolitiske mål leverer imidlertid tjenester med stor følsomhet blant velgerne. Eksempler på dette er strukturendringer i sykehussektoren¹³ (helseforetakene), forsinkede og innstilte tog (NSB) og prisen på elektrisk kraft (Statnett). For slike selskaper kan god eierstyring ha vesentlig betydning for muligheten for fornyet tillit fra velgerne.

I en del av faglitteraturen pekes det på at folkevalgte ikke behøver å engasjere seg personlig (eller departementet) i eierstyringen. De kan etablere institusjoner og insentiver som automatisk bidrar til at forretningsmessige og samfunnmessige målsettinger nås. McCubbins og Schwartz (1984) antar derfor at politikere vil ta så mye av æren som mulig for vellykket politikk (spesielt overfor kjernevelgerne), og forsøke å unngå å få skylden for mislykket politikk. Videre identifiserer McCubbins og Schwartz to typer av politisk kontroll:

- *Politipatroljer*: Dette er aktivitet som politikere selv initierer for å finne ut om virksomheter avviker fra fastsatte mål. Politipatroljer er alle typer sentralisert kontroll der politikere går gjennom dokumenter, bestiller granskinger og evalueringer, og innkaller til høringer med eksperter og berørte innbyggere.
- *Brannalarmer*: Politikere 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.

McCubbins og Schwartz argumenterer for at politikere 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 å oppnå en politisk gevinst. Videre hevder de at styring gjennom

brannalarmer ikke betyr abdikasjon fra det politiske ansvaret, men tvert imot at de folkevalgte benytter en svært virkningsfull styringsmekanisme. Myndighetene har utformet lovgivning for å hjelpe enkeltpersoner og interessegrupper med alarmaktivitet. Ett eksempel er offentlighetsloven, som gir media og interessegrupper rett til innsyn i mange saksdokumenter. Et annet eksempel er forvaltningslovens krav om forhåndsvarsling, plikt til å opplyse om saken, innsyn i sakens dokumenter og klageadgang. Også i sektorlovgivningen eksisterer det bestemmelser som gir brukerne rett til innsyn i egen sak (f.eks. pasientrettighetsloven). Dette åpner virksomhetene for innsyn fra offentligheten, noe som er en betingelse for at brannalarm skal utløses. Brannalarmer kan så utløses ved at innbyggerne tar saken opp med ombudsmannen for forvaltningen (Sivilombudsmannen) eller et av de andre ombudene, ved at saken prøves for domstolene, eller ved at interessegrupper eller enkeltpersoner får media og/eller folkevalgte til å ta opp saken.

Det er to farer ved bruk av brannalarmer: at de fanger opp for mye, slik at de ikke bidrar til effektiv eierstyring ("falske alarmer"), og at de fanger opp for lite, slik at vesentlige problemer ikke blir løst ("ulmebranner"). Når brannalarmer skal utløses av interessegrupper, er problemet at noen grupper er bedre organisert enn andre. For eksempel finnes det ingen velgergruppe som ser det som vesentlig å sørge for at statlige selskaper (eller forvaltningsorganer) drives effektivt. Samtidig kan ansatte i offentlige selskaper og deres fagforeninger være bremseklosser i et krevende internt omstillingsarbeid (se f.eks. Boycko, Shleifer og Vishny 1996). Samtidig kan de ansattes organisasjoner utløse alarmer gjennom aviser og etermedier for å aktivisere politiske myndigheter. Formålet er å få statsråden til å intervensjonere overfor styre og daglig leder. Dette fremsettes ofte som en forklaring på hvorfor vi finner lønnsomhets- og effektivitetsforskjeller mellom offentlige og private selskaper (Shleifer og Vishny 1994; D'Souza, Megginson og Nash 2001).

Den andre faren er at selskapet ikke gjennomfører nødvendig reinvestering og vedlikehold av fysisk kapital og menneskelige ressurser. På kort sikt vil dette ikke være merkbart for enkeltpersoner eller interessegrupper. Lave kostnader til vedlikehold av bygninger eller utstyr kan på kort sikt gjøre det mulig å øke uttaket av utbytte eller å bedre tjenestetilbudet. Nettopp fordi det ikke utløses noen alarm, vil problemene med underinvestering bygge seg opp inntil en krise gjør det nødvendig å handle. Slik kan styring gjennom brannalarmer være lite effektivt.

Selskapenes målsetting og "politiske musikalitet"

Ifølge korrespondanseprinsippet er gevinsten ved å delegere større jo sterkere samsvaret er mellom politiske mål og virksomhetens mål, og når virksomheten raskt tilpasser seg endringer i politiske prioriteringer. På et overordnet nivå definerer staten rammer for selskapets virksomhet i formelle dokumenter, som lovgivning, selskapets vedtekter, konsesjonskrav og eventuelt tilsagnsbrev når det gis statlige bevilgninger. Dette definerer mye av spillerommet for fastsettelse av selskapets strategi og utøvelse av daglig ledelse. Likevel er det alltid en fare for avvik i målsettinger. For eksempel kan det være en fare for at selskaper med en kombinasjon av forretningsmessige og sektorpolitiske mål har en glidning mot brede samfunnsmessige hensyn – eller mot det kommersielle målet.¹⁴

Gitt at man har valgt selskapsorganisering, eksisterer det to mekanismer for å sikre samsvar med politiske mål:

- *Seleksjon*: Politisk ledelse kan peke ut styreleder og styremedlemmer (og eventuelt daglig leder hvis det er adgang til det).
- *Insentiver*: Politisk ledelse kan fastsette belønningssystem for ledelsen. (Betegnelsen belønningssystem brukes her både om økonomiske og ikke-økonomiske forhold.)

Utpeking av styremedlemmer og styreleder

Selve eksistensen av et styre kan gi et selskap større handlefrihet enn et forvaltningsorgan (uten styre). Det har sammenheng med at eksistensen av et styre kan begrense statsrådets politiske ansvar¹⁵ for virksomheten, samtidig som styret skal ha et tilsvarende utvidet ansvar. Samtidig er det forholdsvis enkelt for staten som eier å skifte ut (eller la være å gjenoppnevne) et styre som har avvikende syn på selskapets mål. Og et selskapsstyre forventes å evaluere daglig leders kompetanse og innsats i stillingen, og gjøre eventuelle endringer. I enkelte selskaper (eksempelvis NRK) er daglig leder tilsatt i åremålsstilling, noe som ytterligere letter prosessen med å skifte toppleder. Slik sett har politiske myndigheter større handlefrihet overfor et selskap enn overfor et forvaltningsorgan med fast ansatt leder, spesielt ved han eller hun er ansatt som embetsmann.

I ”corporate governance”-litteraturen analyseres hvordan styrets størrelse og sammensetning påvirker lønnsomhet (Bøhren og Strøm 2005). Et hovedresultat er at forholdsvis små og homogene styrer med sterk (direkte) eierrepresentasjon gir bedre lønnsomhet enn store, heterogene styrer uten direkte eierrepresentasjon. Et styre som har karakter av et bredt, representativt allmøte, leder ikke til god økonomi.¹⁶ Lønnsomheten er bedre i virksomheter der daglig leder er medlem av styret enn der vedkommende er uavhengig av administrasjonen.

Offentlige styrer er gjennomgående forholdsvis store og heterogene (se OECD 2006, kapittel 6). Politikere og embetsmenn er i liten og avtagende grad selv med i offentlige styrer. Begrunnelsen er at folkevalgte skal kontrollere selskapene og styrene, og derfor ikke selv skal delta i styrearbeid. Dette kan også skyldes at politikere er mer opptatt av å unngå risiko og offentlig kritikk for mislykkede prosjekter enn hva som er tilfellet for private eiere.¹⁷

Politikerne spiller imidlertid en aktiv rolle ved utpeking av styre og eventuelt daglig leder. Slike saker blir nesten alltid behandlet i regjeringen, også når det ikke er nødvendig med oppnevning av Kongen i statsråd. Selv om aktive folkevalgte selv ikke er med i styrene, er det mange eksempler på at tidligere politikere både er medlem av statlige styrer og er ansatt som direktør i statlige selskaper.

Inntrykket er at de ansattes organisasjoner har en sterk – trolig meget sterk – posisjon i mange statlige virksomheter. Hvor sterk de ansattes innflytelse er, avhenger trolig av de øvrige styrerepresentantene. For eksempel har de fleste lokalpolitikere i sykehusstyrene lite kompetanse i drift av så vidt kompliserte institusjoner, noe som legger forholdene godt til rette for fagforeningenes innflytelse. Noe av det samme gjør seg trolig gjeldende i styrene ved universiteter og høyskoler.

En oversikt av Hagen (2007, tabell 7) viser at 88 prosent av selskapene som er eid av stat og kommune, har ansatte i styret, 60-62 prosent av selskaper eid av fond eller utenlandske privatpersoner har ansatte i styret, mens 43 prosent av selskaper som er eid av norske privatpersoner,

har representanter for de ansatte i styret. I en undersøkelse av Administrativt Forskningsfond (2002) er toppledere spurt: ”*Det er mange hensyn å ta når man som leder skal treffe beslutninger og prioritere tidsbruken. I hvor stor grad opplever du at du tar eller kan ta hensyn til følgende i ditt daglige arbeid som leder.*” 53 prosent av topplederne i private aksjeselskaper oppga at de prioriterte ”*Tillitsvalgte og fagforeninger*” i meget stor grad eller i ganske stor grad. Tilsvarende prosenter var for heleide statlige aksjeselskaper: 77 prosent; statlig selskap med begrenset ansvar: 76 prosent; statlig forvaltning: 67 prosent. Toppledere i kommunal forvaltning og i kommunale selskaper rapporterer om at de prioriterer tidsbruk overfor tillitsvalgte og fagforeninger meget høyt. For øvrig kjenner jeg ikke til gode studier som belyser de ansattes og fagforeningenes innflytelse relativt til eiers innflytelse i ulike typer statlige og private virksomheter.

Selskaper med sektorpolitiske mål kan ikke uten videre sammenlignes med selskaper med et rent forretningsmessig formål. Store og heterogene styre kan i noen grad ivareta hensynet til interesserepresentasjon, mens et lite og homogent styre kan ivareta hensynet til fortrolige diskusjoner og evne til å treffe vedtak innen en rimelig tid. Så vidt jeg vet eksisterer det ikke forskning eller utredninger som kan belyse om statlige styrers størrelse og bredden av interesserepresentasjon og kompetanse i styrene har sammenheng med innslaget av sektorpolitiske mål i selskapets formål.

Økonomiske og ikke-økonomiske insentiver

I selskaper med et rent forretningsmessig siktemål er det vanlig med prestasjonslønn, bonusordninger eller opsjonsavtaler. Når selskapene har et lovfestet monopol og en kombinasjon av forretningsmessig og sektorpolitisk formål, er det langt vanskeligere å definere klare suksessindikatorer. Slike økonomiske insentiver vil spille en underordnet rolle for daglig leder. Belønningssystemet vil heller være knyttet til ikke-økonomiske forhold, slik som mulighet til å overleve i stillingen, hensynet til fremtidig karriere og ønsket om å ivareta viktige samfunnsfunksjoner (altså en ”indre motivasjon”).

Trolig har ledere i statlige virksomheter en høy grad av ”politisk musikalitet”. De er følsomme for ”politiske signaler”.¹⁸ En viktig mekanisme er ”loven om de forventede reaksjoner”. Ledere i statlige virksomheter har et insentiv til å justere virksomhetens kurs som følge av endringer i politiske prioriteringer. Virksomhetene foretrekker å justere prioriteringene selv fremfor at dette gjøres gjennom pålegg fra staten som eier. Slike tilpasninger skjer både i forvaltningsorganer og i statlige selskaper, og kursjusteringene skjer *uten av det utøves noen form for synlig eierstyring*. Også offentlige uttalelser eller kritikk fra toneangivende politikere kan anspore virksomhetsledere til å endre sine prioriteringer.

Selv om staten fremstår som en passiv eier, betyr ikke det at underlagte virksomheter er uten styring. Den klassiske studien på dette feltet er en analyse av det amerikanske konkurransetilsynet (Federal Trade Commission, FTC). Weingast og Moran (1983, 1986) hevder at selv formelt uavhengige tilsyn vil respondere på endringer i de folkevalgte forsamlingene. Tilsynet endret praksis fra å være svært tilbakeholden på 1970-tallet til å føre en langt mer pågående og konkurransefremmende politikk fra 1980-tallet. Ifølge forfatterne har dette sammenheng med endrede preferanser i kongresskomiteen, men uten at komiteen tok aktive skritt for å få tilsynet til å endre sin praksis. Forklaringen er at konkurransetilsynet forventet at komiteen ville gripe inn dersom den ikke endret sin tilsynspolitik. Selv om studien er omdiskutert (Muris 1986, Moe 1987), peker den på en viktig insentivmekanisme: Ledere i offentlige virksomheter kan foretrekke å legge om sin strategi i tråd med politiske ønsker fremfor å bli pålagt dette.¹⁹ Denne styringsmekanismen kan understøttes av

en bevisst institusjonalisering, slik at virksomheten automatisk tilgodeser visse velgergrupper. Kortene fordeles slik at visse grupper kommer bedre ut enn andre ("deck stacking"). Et eksempel på dette er oppnevning av ledere og medlemmer til statlige styrever. Hovedmønsteret er at styreledere (og daglige ledere) har bakgrunn som næringslivsledere, eller de er tidligere toppolitikere eller embetsmenn (se Grønnegård Christensen og Pallesen 2001:289 for en beskrivelse av situasjonen i Danmark). Samtidig er det mange representanter for brukere og interessegrupper i statlige styrever. For eksempel er både lokalpolitikere (fra 2005) og pasientorganisasjoner godt representert i styreverne for de regionale helseforetakene. Gjennom slik organisering kan en innstille forvaltning og selskaper på en fastsatt kurs, og avvik vil automatisk bli rettet opp (McCubbins, Noll og Weingast 1987; populært omtalt som "McNollgast"). Jeg kjenner ikke til studier som viser hvordan "signalstyring" eller antesiperte reaksjoner (eventuelt) påvirker beslutninger i statlige selskaper.

Behovet for å disiplinere politisk eierstyring

Folkevalgte myndigheter kan gi pålegg til statlige selskaper med et forretningsmessig formål, fordi dette fremmer mulighetene for gjenvalg. For eksempel drøfter Shleifer og Vishny (1994) politiske insentiver til å opprettholde unødige høy sysselsetting i slike selskaper. Slike selskaper har også vist seg å være utsatt for korrupsjon i mange land. Delprivatisering betyr at private minoritetseiere kan kreve erstatning dersom en dominerende (statlig) eier gir slike styringsmessige pålegg. En omfattende litteratur dokumenterer at privatisering og bruk av konkurranse har bidratt til en kraftig bedring av lønnsomheten i mange statlige eide selskaper (Shleifer og Vishny 1994, Megginson, Nash og Randenborgh 1994, Megginson og Netter 2001).

Et beslektet spørsmål gjelder kapitalstruktur og utbyttepolitikk i selskaper som både har et forretningsmessig formål og en kombinasjon av forretningsmessige og sektorpolitisk formål (se St.meld. nr. 13 (2006-2007), s. 23 for en omtale av formålet med statlig utbyttepolitikk). Ifølge "corporate governance" kan svak eierstyring i noen grad kompenseres ved at selskapet får liten egenkapital og mye fremmedkapital. Ved å ta store utbytter kan staten sørge for at kredittinstitusjonene disiplinere selskapet. Dette er relevant for selskaper der konkurs er en reell mulighet. Men for de store selskapene som høster grunnrente (eksempel: Statoil og Statskraft), er konkurstrusselen lite relevant.

Samtidig eksisterer det politiske insentiver slik at statlig utbyttepolitikk kan være motivert ut fra hensynet til kortsiktig saldering av statsbudsjettet, og hindre etterfølgende regjeringer i å anvende de samme ressursene (Alesina og Tabellini 1990). Når det regelmessig utbetales utbytte fra monopolselskaper der staten regulerer brukerbetalingen (Avinor, Statnett), innebærer utbytte en skjult form for beskatning. I den sammenheng er det relevant at staten som eneste aksjonær kan vedta hvilket som helst utbytte på generalforsamlingen. I deleide selskaper kan ikke staten fastsette et høyere utbytte på generalforsamlingen enn det styret foreslår eller aksepterer. Dette tilsier at utbytter fra statlige selskaper – særlig der staten er eneste eier – bør tilføres "oljefondet" (Statens Pensjonsfond – Utland) for å legge til rette for en langsiktig eierstrategi for utbytte og kapitalstruktur.

Det eksisterer en særskilt begrunnelse for å disiplinere statlige selskaper med ansvar for offentlig infrastruktur (såkalte *public utilities*), samt selskaper med ansvar for formidling av informasjon og kultur. Statlig eierskap innebærer et *troverdighetsproblem* (omtales også som problemet med tidsinkonsistens). Informasjonsformidling (f.eks. NRK) og kultur (opera og teater) skal ha en faglig autonomi og kunstnerisk frihet. For å sikre troverdighet finnes det lovbestemmelser som forbyr

eierstyring på disse områdene. Slike lovbestemmelser benyttes også overfor forvaltningsorganer (universiteter og høyskoler, Statistisk sentralbyrå), og slik sett spiller det ikke noen rolle om virksomheten er organisert som selskap eller forvaltning.

Den mest krevende regulatoriske utfordringen gjelder selskaper som forvalter offentlig infrastruktur, spesielt kraftnett og jernbanenett og i deler av mediesektoren og telekommunikasjonssektoren. På disse feltene har konkurranse og privatisering gitt støtet til en omfattende faglitteratur (se f.eks. Spiller og Tommasi 2008). Det grunnleggende problemet er hvordan man etablerer et troverdig konkurranseregime på et område der offentlige virksomheter har vært enerådende. Offentlig infrastruktur kjennetegnes dessuten ved at det gjennomføres massive investeringer uten alternativ anvendelse (såkalte relasjonsspesifikke investeringer), teknologien preges av stordriftsfordeler, og tjenestene brukes av store deler av befolkningen. For at private skal gjøre investeringer i slike sektorer, må de ha sikkerhet for inntjening i mange år og tiår. Statlige myndigheter kan ha et motiv for å favorisere egne selskaper, eller iverksette konfiskatoriske tiltak, etter at private har gjennomført sine investeringer. Frykten for dette kan føre til at private ikke vil gjennomføre investeringer (det såkalte hold-up-problemet). Betingelsen for å etablere et velfungerende marked på slike områder er at markedsreguleringen er troverdig – at private ikke mistenker staten for å favorisere egne selskaper eller innføre nye reguleringer som undergraver langsiktig lønnsomhet.

Det er flere svar på troverdighetsproblemet. Internasjonalt har man lagt vekt på å fremme konkurranse ved å etablere institusjonelle skiller mellom infrastruktur og tjenesteproduksjon, og ved å hel- eller delprivatisere tjenesteproduksjonen. I den grad selskaper eies av staten, kan noe av forklaringen på et passivt statlig eierskap nettopp være bekymring for at aktiv eierstyring skaper mistanke om at statlige selskaper favoriseres i konkurransen. Videre søker man å skape troverdig konkurranse ved å delegerer mye regulatorisk myndighet til (forholdsvis) uavhengige tilsyn ("Independent Regulatory Agencies", se Gilardi²⁰ 2008). Også gjennom en arbeidsdeling mellom departementene kan en skille mellom selskaper med enerett på å forvalte infrastruktur og selskaper som skal konkurrere på et marked.

Særlig krevende er de regulatoriske utfordringene der det er teknologiske og markedsmessige gevinster mellom drift av selve tjenesteytingen og infrastruktur, slik som tilfellet er for telekommunikasjoner. Faren er at selskaper med betydelig markedsrett – enten de er statlige eller private – subsidierer den konkurranseeksponerte delen av virksomheten med inntekter fra monopolvirksomheten. I Norge har dette blant annet vært drøftet i forbindelse med Telenors eierskap til mesteparten av fastlinjenettet, NRKs engasjement på rene forretningsmessige områder (NRK Aktivum), og der kommunale renovasjonsselskaper konkurrerer med private entreprenører om kommunale oppdrag. Myndighetene søker å opprettholde en troverdig konkurranse ved å kreve høy gjennomsiktighet i regnskapssystemer og/eller klarest mulig organisatoriske skiller mellom konkurranseutsatt og annen virksomhet. Spesielt innenfor offentlig infrastruktur (*public utilities*) aksentuerer selskasetablering et samordningsproblem. I prinsippet kan slik samordning skje innenfor en hierarkisk organisasjonsstruktur eller ved bruk av priser som leverandører må betale for bruk av infrastrukturen (telekommunikasjoner, jernbanenett, nett for overføring av elektrisk kraft). I litteraturen pekes det på at begge typer organisering innebærer transaksjonskostnader (Williamson 1999). Transaksjonskostnadene ved bruk av marked er større der hvor leveransen er kompleks og investeringen er spesialisert (også en "relasjonsspesifikk investering"), noe som kjennetegner deler av offentlig infrastruktur. Et fragmentert organisasjonsmønster har trolig betydelige transaksjonskostnader som gjør det vanskelig å samordne drift, vedlikehold og utbyggingsprosjekter i de involverte selskapene.

Oppsummering

I de seneste tiårene har spørsmålene vært om man har delegert riktige offentlige funksjoner til selskaper, og om statlig eierstyring utøves på en hensiktsmessig måte. Den normative litteraturen peker i retning av at selskapsstyring anvendes når effektiv oppgaveløsning krever spesialisert ekspertise og/eller tilpasning til heterogene og skiftende omgivelser, og når det er mulig å styre gjennom etterfølgende resultatevaluering. Forutsetningene for vellykket selskapsstyring er derfor best når virksomheten har et avklart og avgrenset formål, når det eksisterer gode resultatindikatorer, når virksomheten kan gis handlefrihet på både inntekts- og utgiftssiden, og når selskapet er eksponert for konkurranse.

I tillegg til denne normative litteraturen har vi en empirisk orientert litteratur om hvordan politiske myndigheter faktisk utøver styring. Denne litteraturen gir lite støtte til tesen om politisk abdikasjon – at statlige selskaper og forvaltning i realiteten er styrt av administrasjonen. Så lenge selskapene er heleide statlige selskaper, er det få begrensninger i *mulighetene* til aktiv eierstyring.²¹ Politiske myndigheter utnytter også et bredt repertoar av institusjonelle ordninger for kontroll av selskaper og forvaltning. Mye av litteraturen drøfter uformelle styringsmekanismer som bidrar til at selskapene holdes på politisk riktig kurs.

Men dette betyr ikke at eierstyringen fremmer effektivitet. Litteraturen peker på flere mulige årsaker til at styringen svikter, slik som ulike typer favorisering av statlig eide selskaper, kortsiktig uttak av utbytte for å saldere offentlige budsjetter, eller overdreven bruk av ”brannslukking” på grunnlag av utspill fra interessegrupper. Spørsmålet har særlig blitt aksentuert i forbindelse med innføring av konkurranse på nye sektorer, spesielt innenfor infrastruktur. En troverdig konkurranse kan tilsi at myndighetene helt eller delvis privatiserer statlige selskaper, og/eller etablerer regulatoriske organer (tilsyn) med betydelig uavhengighet av politiske myndigheter.

Referanser

- Alesina, A. og Tabellini, G. 1990. A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt. *Review of Economic Studies* 57: 403-414.
- Alesina, A. og Tabellini, G. 2005. Why do politicians delegate? *NBER Working Paper* w11531.
- Bawn, K. 1995. Political control versus expertise: Congressional choices about administrative procedures. *American Political Science Review* 89: 62-73.
- Bendor, J. og Meirowitz, A. 2004. Spatial models of delegation. *American Political Science Review* 98: 293-310.
- Boycko, M., Shleifer, A. og Vishny, R. 1996. A Theory of Privatization. *Economic Journal* 106: 309-319.
- Bøhren, Ø. og Strøm, R.Ø. 2005. The value-creating board: Theory and evidence. *BI Research Report* 8/2005.

Calvert, R.L., McCubbins, M.D. og Weingast, B.R. 1989. A Theory of Political Control and Agency Discretion. *American Journal of Political Science* 33: 588-611.

D'Souza, J. og Megginson, W. 1999. The Financial and Operating Performance of Privatized Firms during the 1990s. *Journal of Finance* 54: 1397-1438.

D'Souza J., Megginson, W. og Nash, R. 2001. *Determinants of Performance Improvements in Privatized Firms: The Role of Restructuring and Corporate Governance.* ()

Epstein, D. og O'Halloran, S. 1994. Administrative Procedures, Information, and Agency Discretion. *American Journal of Political Science* 38: 697-722.

Franchino, G. 2004. Delegating powers in the European Community. *British Journal of Political Science* 34: 269-293.

Gilardi, F. 2008. *Delegation in the Regulatory State. Independent Regulatory Agencies in Western Europe.* Cheltenham, UK/ Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Grønnegård Christensen, J. og Pallesen, T. 2001. The Political Benefits of Corporatization and Privatization. *Journal of Public Policy* 21: 283-309.

Grønnegård Christensen, J. 2008. Delegation in the regulatory state. Independent regulatory agencies in Europe. *Public Administration* 87: 412-431.

Hagen, I.M. 2007. Ansatte i styret. Statusrapport 2007. *Fafo-rapport* 2008:09.

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.

Kiewiet, R.D. og McCubbins, M.D. 1991. *The Logic of Delegation.* Chicago: University of Chicago Press.

Larsson, T. 2002. *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and Other Government Bodies.* OECD Publishing.

Lioukas, S., Bourantas, D. og Papadakis, V. 1993. Managerial autonomy of state-owned enterprises: Determining factors. *Organization Science* 4: 645-666.

McCubbins, M.D., Noll, R.D. og Weingast, B.R. 1987. Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics and Organization* 3: 243-277.

McCubbins, M.D. og Schwartz, T. 1984. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science* 28:165-179.

Meggison, W.L., Nash, R.C. og van Randenborgh, M. 1994. The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis. *Journal of Finance* 49: 403-452.

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.

Mintzberg, H. 1983. *Structure in fives: Designing effective organizations*. Englewood Cliffs, NJ, USA:Prentice-Hall.

Moe, T. M. 1987. An Assessment of the Positive Theory of 'Congressional Dominance'. *Legislative Studies Quarterly* 12:475-520.

Muris, T.J. 1986. Regulatory Policymaking at the Federal Trade Commission: The Extent of Congressional Control. *Journal of Political Economy* 94: 884-889.

OECD 2006. *Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. OECD Publishing.

Ramamurti, R. 1987. Performance evaluation of state-owned enterprises in theory and practice. *Management Science* 33: 876-893.

Shleifer, A. og Vishny, R.W. 1994. Politicians and Firms. *Quarterly Journal of Economics* 109: 995-1025.

Schick, A. 2002. Agencies in Search of Principles, in *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. OECD Publishing.

Smith, E. 1994. Statsrådets politiske og konstitusjonelle ansvar for statlige virksomheter med styre. *Nordisk Administrativ 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*.

Thompson, J.D. 1967. *Organizations in action*. New York: McGraw-Hill.

Tjerbo, T. og Hagen, T.P. 2009. Deficits, Soft Budget Constraints, and Bailouts: Budgeting after the Norwegian hospital reform. *Scandinavian Political Studies* 32: 337-358.

Tjerbo, T. 2009. The politics of local hospital reform: a case study of hospital reorganization following the 2002 Norwegian hospital reform. *Paper*. Institute of Health Management and Health Economics, University of Oslo.

Tranøy, B.S. og Østerud, Ø. 2001. En fragmentert stat? I Tranøy, B.S. og Østerud, Ø. (red.) *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Weingast, B.R. og Moran, M.J. 1983. Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission. *Journal of Political Economy* 91: 765-800.

Weingast, B.R. og Moran, M.J. 1986. Congress and Regulatory Agency Choice: Reply to Muris. *Journal of Political Economy* 94: 890-894.

Williamson, O.E. 1999. Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. *Journal of Law, Economics and Organization* 15: 306-342.

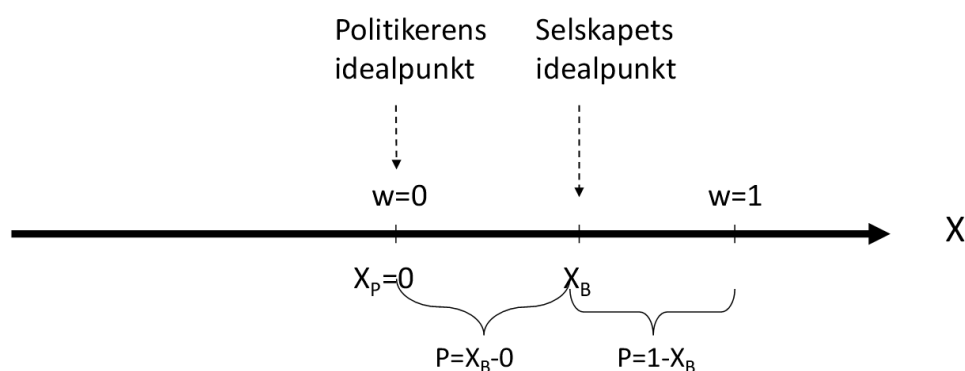
Wilson, J.Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do And Why They Do It*. New York. Basic Books.

Zif, J. 1981. Managerial strategic behavior in state-owned enterprises – business and political orientations. *Management Science* 27: 1326-1339.

Appendiks: En forenklet fremstilling av Epstein og O'Hallorans (1994) modell

Fremstillingen er hentet fra Huber og Shipan (2006:257-260). En offentlig eid virksomhet opererer i skiftende omgivelser. Usikkerhet kan ha sammenheng med skiftende etterspørsel etter selskapets produkter, konkurranse på produktmarkedet eller på markedet for innsatsfaktorer, teknologisk utvikling eller andre forhold. Vi representerer dette med en variabel w som kan ta verdien 0 med en sannsynlighet 0.5 og verdien 1 med en sannsynlighet 0.5. Politikutfallet (X) er et resultat av situasjonen i omgivelsene (w) og den materielle politikk (p) som selskapet velger. Vi kan skrive dette som $X = p + w$. For å fange opp betydningen av ustabile og heterogene omgivelser samt ekspertise skal vi forutsette at administrasjonen observerer w før den fastsetter sin politikk. Politikerne på sin side kan ikke observere w før det treffes en beslutning.

Både politikerne og administrasjon har preferanser som er definert over politikutfallet, som altså måles på en variabel X . Vi forutsetter at de to aktørene har kvadratiske tapsfunksjoner. Nyten avtar jo større avstand det er mellom idealpunktet og realisert politikk. Politikernes idealpunkt er et utfall $X_p = 0$, og vi skriver dette ved en kvadratisk tapsfunksjon $U(X_p) = -(X - 0)^2 = -X^2$. Selskapets idealpunkt kan avvike fra politikernes, og vi skriver tilsvarende dette ved nyttefunksjonen $V(X_B) = -(X - X_B)^2$ der vi for enkelhets skyld antar at $X_B \geq 0$. Situasjonen er illustrert i figur A.



Figur A. En enkel delegasjonsmodell

Anta at administrasjonen (f.eks. selskapsledelsen) står fritt til å gjennomføre sin politikk – handlefriheten er ubegrenset. Administrasjonen vil da fastsette sin politikk p slik at den får realisert sitt idealpunkt. Hvis $w = 0$, vil administrasjonen sette $p = 0 + X_B$. Hvis $w = 1$, vil administrasjonen vedta en politikk $p = 1 + X_B$ (se figur A.). Gitt full handlefrihet oppnår politikerne en nytte $U(X_p | -\infty < p < \infty) = -X_B^2$. Sett nå at politikerne vil avgrense handlingsrommet til administrasjonen. For enkelhets skyld antar vi at politikerne vil fastsette en bestemt verdi z for politikkv variabelen, det vil si $p = z$. I dette blir politikernes forventede nytte $U(X_p | p = z) = 0.5 \cdot -(z + 0)^2 + 0.5 \cdot -(1 - z)^2 = -z^2 + z - 0.5$. Politikernes forventede nytte blir maksimert ved å sette $z = 0.5$, noe som gir $U(X_p | p = 0.5) = -0.25$. I valget mellom disse to alternativene vil politikeren foretrekke å gi administrasjonen handlefrihet så lenge $-X_B^2 > -0.25$, det vil si når $X_B < 0.5$. Politikerne vil delegere mye handlefrihet når administrasjonens idealpunkt ligger "nær" politikernes idealpunkt (det vil si at X_B ligger nær null).

-
- i** Artikkelen bygger på et notat til prosjektet "Kunnskapsoversikt over styringsvirkemidler overfor selskaper og foretak med sektorpolitiske oppgaver", finansiert av Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Takk til tidsskriftets fagkonsulent, Jørgen Grønnegård Christensen (Institutt for statskundskap, Århus universitet), Åge Danielsen (Rådgiverne), Morten Fjeldstad (Handelshøyskolen BI), Jørn Rattsø (NTNU), Lars Wilhelmsen (Arbeids- og inkluderingsdepartementet) for nyttige kommentarer til en tidligere versjon av manuskriptet. Ingen av disse kan holdes ansvarlige for synspunkter eller tolkninger i artikkelen.
 - 1** Tranøy og Østerud skriver: "En fragmentert stat er en stat brutt opp i et uoversiktlig beslutningssystem med uklare skillelinjer mellom nivåer og styringsprinsipper. Oversikten blir dårlig, likebehandling blir vanskelig å gjennomføre og den samordnende styringen går tapt – både den som skjer gjennom representative organer og den som skjer gjennom markedsmekanismer" (Tranøy og Østerud 2001:10).
 - 2** Sverige er et interessant unntak fra dette, se Larsson (2002).
 - 3** Det finnes en rekke oversikter over ulike typer forvaltningsorganer og selskapsformer, se eksempelvis Statskonsult (2001).
 - 4** En annen forskjell er at forvaltningsorganer benytter kontantprinsippet for sin regnskapsføring, dvs. føring av utgifter og inntekter for den perioden betaling skjer. Utgiftskonti viser utbetalinger, ikke faktisk bruk av innsatsfaktorer (f.eks. materiell), og inntektskonti viser innbetalinger uavhengig av når inntekten er opptjent. Investeringer utgiftsføres ved betaling, og regnskapet viser ikke beholdning av utstyr. Regnskapet viser vanligvis heller ikke kostnader ved bruk av utstyret / kapital. Offentlige selskaper bruker normalt regnskapsprinsippet. Her blir kostnader og inntekter regnskapsført for den perioden forbruket eller opptjeningen skjer. Utgifter og inntekter periodiseres avhengig av når kostnader påløper og inntektskrav oppstår, beholdningsendringer

(forskuddsbetalinger og utestående fordringer) vises som eiendeler (aktiva) i regnskapet, og ikke betalte, men påløpte kostnader vises som gjeld (passiva) i regnskapet. Investeringer aktiveres med senere avskrivninger, dvs. investeringer i større utstyr, maskiner og bygninger vises som aktiva i regnskapet, og kostnadene ved bruk av kapitalutstyret vises som periodiserte avskrivninger i regnskapet.

- 5 I vedlegget presenteres en forenklet fremstilling av modellen til Epstein og O'Halloran (1994). Disse tre etterfølgende prinsippene følger både av Epstein og O'Halloran (1994) og av en rekke beslektede modeller (Calvert, McCubbins og Weingast 1989, Bawn 1995, Horn 1995).
- 6 Et annet eksempel er at større investeringsprosjekter i helseforetakene skal godkjennes av Helsedepartementet.
- 7 Statskonsult (1998:8) påpeker at valg av statlig selskapsform har liten betydning for utøvelsen av statlig eierstyring. De formelle spillereglene for utøvelsen av eierskapet mellom eier, styre og daglig leder blir ifølge Statskonsult etterlevd. Staten bruker i liten grad muligheten til å gripe inn i ordinære eller ekstraordinære generalforsamlinger, foretaksmøte eller årsmøte. Det er betydelig forskjell mellom departementene i utøvelsen av eierstyringen. Det mangler imidlertid systematiske data om hvordan politiske myndigheter utøver sin eierstyring.
- 8 Horn (1995) argumenterer for at graden av delegasjon må forstås i lys av "politiske transaksjonskostnader" knyttet til kontroll av ulike typer organisering. Når en institusjon finansieres gjennom salg av varer eller tjenester, er transaksjonskostnadene lavere enn når virksomheten finansieres ved statlige bevilgninger. Følgelig forventer han at bevilgningsfinansierte virksomheter vil være organisert som et sentralisert hierarki (forvaltningsorganer), mens salgsfinansiert virksomhet vil være organisert som selskaper.
- 9 Resonnementet er beslektet med analysen av utbyttepolitikk senere i artikkelen.
- 10 Statskonsult (1998:8) påpeker imidlertid at valg av selskapsform i staten i liten grad følger vedtatte forvaltningspolitiske retningslinjer, og at selskapsformen er situasjonsbestemt og avhengig av departementstilknytning. Departementene er lite opptatt av de formelle kjennetegn ved de ulike organisasjonstypene ved valg av selskapsform. Statskonsult finner også at det er svært liten forskjell og ingen systematisk variasjon etter selskapsform når det gjelder hvordan staten utøver sin eierstyring.
- 11 I tråd med dette mener Riksrevisjonen at departementenes eierstyring er meget svak. Styringen av statlige selskaper preges av lite oppfølging av oppnådde resultater. Departementene er for lite kritiske til selskapenes rapportering, og de er mest opptatt av å forsvare selskapene mot kritikk. Departementene har dessuten beskjeden informasjon om det arbeidet som utføres i statlige styrever.
- 12 Se imidlertid omtalen av utbyttepolitikken senere i artikkelen.
- 13 Tjerbo (2009) har gjennomført en studie av sykehusreformens betydning for politisk styring av sykehusstrukturen (Sykehuset Innlandet HF). Hans tolkning er at lederne i reformens første fase søkte å operere som virksomhetsledere i tråd med reformens intensjoner. Etter hvert ble sykehusdirektørene tvunget til å involvere en rekke politiske aktører i reformarbeidet. Selv om kommunepolitikere ikke hadde noen formell rolle i helseforetakene, fikk de stor reell innflytelse over endringene i sykehusstrukturen.
- 14 En intervjustudie av statlige selskaper i India er illustrerende (Ramamurti 1987). Til tross for at selskapene skulle ivareta både "offentlige interesser" og lønnsomhetshensyn, fant man en nokså ensidig vektlegging av forretningsmessige hensyn. Dette forstås som ledernes forsøk på å redusere den finansielle avhengigheten av statlige myndigheter, og som et tiltak for å fremme eksterne selskapers legitimitet. Forfatteren mener at statlige selskaper vil motsette seg inngrep som vil redusere virksomhetens lønnsomhet.
- 15 Det politiske ansvaret gjøres gjeldende ved at Stortinget har mulighet til å fremme og eventuelt vedta et mistillitsforslag mot regjeringen eller enkeltstatsråder. Det konstitusjonelle ansvaret er et strafferettslig ansvar, og krever at det reises riksretts sak. For nærmere diskusjon av forholdet mellom styrets og statsrådets ansvar, se Smith (1994).
- 16 Formuleringen er delvis hentet fra en artikkel av Øystein Bøhren og R. Øystein Strøm, "Myter og fakta", i Dagens Næringsliv, torsdag 13. oktober 2005.
- 17 Et unntak fra dette er at kommunepolitikere er representert i styrene for de regionale helseforetakene.
- 18 I topplederundersøkelsen fra Administrativt Forskningsfond (2002) vurderte lederne i hvilken grad deres beslutninger og tidsbruk var påvirket av "hendelser i det politiske miljøet". Ledere i statlig forvaltning og i heleide statlige selskaper vurderte dette overraskende likt, ca. 47 prosent svarte "I meget stor grad" eller "I ganske stor grad". I aksjeselskaper med både offentlig og privat eierskap var den tilsvarende prosenten 23. I private aksjeselskaper svarte 14 prosent at hendelser i det politiske miljøet hadde meget stor eller ganske stor betydning for beslutninger og tidsbruk.
- 19 I en studie av 50 toppledere i statlig eide selskaper i Latin-Amerika, Asia og Afrika analyserte en ledernes oppmerksomhet mot det politiske miljøet relativt til drift av organisasjonen (Zif 1981). Analysen tydet blant annet på at ledelsen var sterkere orientert mot politisk ledelse i selskaper med vage og uklare målsettinger og i selskaper med uregelmessig evaluering av måloppnåelse.

Dette kan gi en pekepinn om at betydningen av ”signalstyring” er større jo sterkere det sektorpolitiske oppdraget veier i forhold til det forretningsmessige.

- 20 Se Grønnegård Christensen (2008) for en kritikk av Gilardis analyser, spesielt svakheter i data.
- 21 Den økonomiske utviklingen i helseforetakene gir en interessant illustrasjon på at styringsproblemene ikke bare har sammenheng med selskapsorganiseringen som sådan. Utviklingen etter at staten overtok ansvaret for sykehusene og organiserte disse som selskaper, har vært kjennetegnet av kraftig utgiftsvekst, budsjettunderskudd, tilsagn om tilleggsbevilgninger i løpet av året og akkumulering av gjeld. Som selskap fikk sykehusene større adgang til å lånefinansiere virksomheten, noe som utvilsomt bidro til denne situasjonen. En analyse av Tjerbo og Hagen (2009) tyder på at andre faktorer også hadde stor betydning, blant annet usikkerhet om sykehusenes økonomiske situasjon i overgangen til statlig selskapsdannelse, mindretallsregjeringer (perioden 2001-2005) samt organiseringen av budsjettprosessen i Stortinget. Forfatterne mener at underskudd, tilleggsbevilgninger og gjeldsøkning ikke har sammenheng med usikkerhet om kostnadene for budsjettåret.