



Nærings- og handelsdepartementet
Eierskapsavdelingen
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Deres ref.: 200401724- Vår ref.: 2004/341
1/ES BGR MA1-M2 ALMO 545.0

Saksbeh.:

Dato: 2. juli 2004

■ Høring NOU 2004: 7 Statens forretningsmessige eierskap

Vi viser til brev av 2. april 2004 hvor Konkurransetilsynet inviteres til å komme med eventuelle merknader i forbindelse med NOU 2004:7 Statens forretningsmessige eierskap.

Statseierskapsutvalget oppgave har vært å vurdere en bedre organisering og forvaltning gitt det eierskapet man politisk beslutter å ha. Mandatet omfatter virksomheter som hovedsakelig er forretningsmessig orientert. Det vil si at bedriftsøkonomiske lønnsomhetskriterier er det viktigste i driften av selskapet.

Konkurransetilsynet vil i sine kommentarer konsentrere oppmerksomheten om aspekter ved det statlige eierskapet som har konkurransemessig betydning.

Klargjøring av mål

Den første delen av utredningen dreier seg om klargjøring av målet med statens eierskap i de ulike selskapene. Konkurransetilsynet stiller seg positivt dette. En klargjøring av målene vil gjøre det lettere å vurdere selskapenes resultater og dermed effektiviteten i driften av selskapet. Videre vil det kunne gjøre de statseide selskapene mer attraktive både som partnere og for investorer. I den grad private medeiere eller potensielle investorer legger inn en risikopremie mot at staten forfølger særinteresser, såkalt statsrabatt, vil en klargjøring av målene med statens eierskap kunne redusere denne, og verdien av statens eierskap vil øke.

Konkurransetilsynet støtter videre forslaget om å innføre aksjelovens normalregler for utbytte. Dette tiltaket vil gjøre vedtakene om utbytte mer forutsigbare og lette bedriftens strategiarbeid. Ved å ta bort usikkerheten rundt hvorvidt man kan finansiere lønnsomme investeringer med tilbakeholdt overskudd vil bedriftene kunne bli mer konkurransedyktige. Det vil også ha gunstige virkninger for bedriftenes insentiver til å drive effektivt.

Konkurransetilsynet er også positivt til forslaget om å gi utvidede fullmakter fra Stortinget til den ansvarlige statsråd, slik at statsråden vil kunne gjennomføre endringer i eierandeler og/eller

tilføre kapital der en forretningsmessig vurdering tilsier det. Utvidede fullmakter vil gi muligheter for raskere beslutningsprosesser og begrense de statlig eide selskapenes ulemper ved uforutsigbarhet og tidkrevende saksbehandling.

Forvaltning av eierskap

Konkurransetilsynet vil på dette punktet innledningsvis presisere at der eierskapet i hovedsak er forretningsmessig motivert, bør det tilstrebes organisasjonsmodeller som minimerer risikoen for konkurransevridninger i forhold til private aktører.

Departementseierskap

Der målet med eierskapet er rent forretningsmessig, eller man eventuelt også har et tilleggsmål om nasjonal forankring, kan det være naturlig at eierskapet forvaltes av Nærings- og handelsdepartementet (NHD). Dette vil bidra til tydeligere skiller mellom statens roller som eier og regulator enn dersom eierskapet forvaltes av sektordepartementet. Konkurransetilsynet har tidligere vært særlig opptatt av at statlig eierskap kan være problematisk konkurransemessig når staten også er tilsynsmyndighet. Tilsynet er på denne bakgrunn positiv til en omorganisering av eierskapsforvaltningen som kan bidra til klarere skiller mellom statens ulike roller. Vi vil imidlertid påpeke at statens motstridende interesser vil kunne koordineres på regjeringsnivå og at løsningen med NHD som eierdepartement derfor ikke fullt ut vil løse problemene knyttet til statens ulike roller.

Holdingselskap

Et alternativ til forvaltning i NHD er å opprette et eller flere holdingselskaper. Konkurransetilsynet legger til grunn at organisering i holdingselskap slik utvalget anbefaler det, kun er aktuelt for selskaper der eierskapet er rent forretningsmessig motivert, og ikke for selskaper der man i tillegg har mål om nasjonal forankring eller andre spesifikt definerte mål. Styringen og kontrollen med et eventuelt holdingselskap vil fokuseres rundt verdimaksimeringen i holdingselskapet/ene og omfanget av eierskapet, og ikke rundt beslutninger vedrørende det enkelte tilknyttede selskap.

Med bakgrunn i det ovennevnte er Konkurransetilsynet delvis positivt til en organisering i holdingselskap for selskaper der motivet for eierskapet er rent forretningsmessig. Etablering av et holdingselskap vil trolig markere et klarere skille og gi inntrykk av større avstand til politiske prosesser enn hva en flytting til NHD medfører. Ved opprettelse av ett eller flere slike selskaper må man imidlertid i de konkrete tilfellene veie fordeler i form av større avstand til regulatorrollen og et mer profesjonelt eierskap opp mot ulemper i form av økte administrative kostnader, eventuelle konkurransemessige begrensninger samt kompetansemessige kostnader.

Flytting av eierskap fra sektordepartementer, uavhengig av om flyttingen skjer til NHD eller et holdingselskap, vil også slik det påpekes i utredningen kunne medføre tap av sektor- og bransjekompetanse som kan være viktig for den industrielle utviklingen av selskapene det gjelder. Slike fordeler ved sektortilhørig eierskapsforvaltning må i hvert tilfelle vurderes opp mot gevinstene (klarere skiller mellom statens roller som eier og regulator) som en flytting av eierskapsforvaltningen vil kunne medføre. En samling av eierskapsforvaltningen i et eierskapsorgan kan også gi bedre vilkår for å bygge opp kompetanse i håndtering av eierskapsaker som er felles uavhengig av bransje, eksempelvis formelle og finansielle sider ved eierskapsforvaltningen.

I tillegg til de ovennevnte problemstillingene bør man i hvert enkelt tilfelle vurdere hvorvidt en samling av eierskapsforvaltningen åpner for samordning av eierskapet. En samling av det statlige eierskapet der selskapene opererer i samme eller relaterte markeder kan være konkurransemessig problematisk. Bekymringene knyttet til samordning av eierskapet vil videre forsterkes dersom

suksessfaktoren for forvaltningen av eierskapet, slik det foreslås i utredningen, mer entydig måles ved størrelsen på avkastningen. Eksempelvis vil en samordning av eierskapsforvaltningen til Telenor og Banetele kunne ha negative konkurransemessige konsekvenser i telekommunikasjonsmarkedet. For å unngå slike virkninger vil Konkurransetilsynet på generell basis anbefale at man selger seg ut av selskaper der motivet for eierskapet er rent forretningsmessig.

Som konklusjon vil Konkurransetilsynet peke på at det er to forhold ved det statlige eierskap som kan gi konkurransemessige bekymringer. For det første kan staten gjennom sitt eierskap samordne adferden til konkurrerende selskaper. I slike tilfeller bør det vurderes å privatisere ett eller flere av selskapene. For det andre skaper statens eierskap uklarheter mellom rollene som eier og som regulator av konkurransemarkeder. Ved å legge eierskapet til NHD eller ved å opprette holdingselskaper reduseres disse problemene. Problemene vil imidlertid først fjernes ved en full privatisering av selskapene.