

Innst. S. nr. 17

(2000-2001)

Innstilling fra forsvarskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Siv Jensen og Per Ove Width om omgjøring av Statens Kantiner til aksjeselskap og etterfølgende privatisering

Dokument nr. 8:53 (1999-2000)

Til Stortinget

SAMMENDRAG

1. januar 1997 ble Statens Kantiner omdannet til et statsforetak, hvor Forsvarsdepartementet representerer staten som eier. Bedriftens formål er å drive kantine, kiosk og cateringvirksomhet, permisjonssteder og virksomheter som er knyttet til permisjonsstedene. Virksomheten er organisert i to divisjoner og en sentral stab. Divisjonen Fritidskantine og Hotell har ansvaret for Statens Kantiners virksomhet i Forsvaret, mens Divisjon Personalrestaurant og Catering har ansvaret for virksomheten i det offentlige og private kantinemarked.

I 1998 hadde Statens Kantiner 652 ansatte, samlede driftsinntekter var på 369 mill. kroner og driftsresultatet var på 8,3 mill. kroner. For 1999 ser resultatet ut til å bli på ca. 12 mill. kroner og driftsinntektene på ca. 380 mill. kroner.

I markedet for kantinedrift i Norge opererer i hovedsak tre store aktører. Statens Kantiner, Sodexho, som i Norge og Sverige er bedre kjent som Partena og Compass Group PLC, som i Norge eier Select Service Partner og Eurest. I tillegg deltar også ISS Norge AS og Manpowers Kantineservice AS samt en rekke enkeltmannsforetak som driver mindre kantiner.

Det vanlige for alle som driver kantiner er at en har såkalte "fristasjoner" som vil si at bedriften som eier kantine sørger for lokaler, lys, rengjøring, møbler, servise, bestikk osv. Det er også vanlig at arbeidsgivere subsidierer kantinedriften, fordi dette oppfattes som en del av personalpolitikken. Det kantineselskapene konkurrerer om er derfor driften av kantine, herunder kvaliteten på tilbudet og prisene.

Frem til 1997 dekket Statens Kantiner rundt 20 pst. av de statsansatte. De resterende 80 pst. fikk dekket sitt tilbud gjennom andre kantineselskaper eller andre tilbud. Statens Kantiner fikk mellom 3 og 4 mill. kroner

for å drive ulønnsomme kantiner i staten. Da Statens Kantiner ble omdannet til et statsforetak i 1997, sa staten opp alle sine avtaler om drift av personalkantiner, og avtalene ble satt ut på anbud. Statens Kantiner vant anbudene for 40 av 50 kontrakter for statlige kantiner.

Statens Kantiner har hatt enerett på å drive permisjonshoteller og fritidskantiner for vernepliktig personell i Forsvaret siden 1948. I 1998 ble den første delen av denne virksomheten, fritidskantiner i Forsvarets virksomhet på Østlandet, satt ut på anbud. I løpet av 1999 ble ytterligere noen deler av virksomheten satt ut på anbud. Den siste kontrakten setter Forsvaret ut på anbud i løpet av våren 2000.

Statens Kantiner vant anbudet om den første kontrakten i konkurranse med fire andre tilbydere. Kontrakten gjaldt driften av 15 av Forsvarets 58 kantiner.

I 1997 fikk Statens Kantiner anledning til å konkurrere om drift av kantiner i privat virksomhet. Statens Kantiner har vunnet noen kontrakter og driver nå blant annet kantine i Oslo Børs, Hakon-gruppen og Cannon.

Statens Kantiner er et heleid statsforetak. Det som kjennetegner denne selskapsformen er at:

- Et statsforetak er et eget rettssubjekt. Foretakets inntekter og formue er ikke en del av statskassen, og foretaket hefter selv for sin gjeld. Siden et statsforetak er rettslig og økonomisk skilt fra staten vil det ikke være undergitt Stortingets finansmyndigheter. Foretaket disponerer selv sine inntekter og formue, og kan, innenfor visse rammer, oppta lån.
- Statsforetaksformen er særlig utformet med tanke på virksomheter som er et ledd i en overordnet sektorpolitisk målsetning hvor staten i praksis ikke kan fri seg fra ansvaret for virksomheten. Et statsforetak kan derfor ikke gå konkurs. I forbindelse

med oppløsning og avvikling av et statsforetak vil staten skyte inn midler hvis det er nødvendig for å gi fordringshaverne full dekning. For å hindre at staten blir nødt til å skyte inn midler, gjelder en rekke regler som skal hindre at statsforetak tar opp lån eller avgir garantier som det ikke er dekning for i foretakets egne midler.

- Departementets rolle i forhold til et statsforetak er å utøve statens eiermyndighet. Foretaksmøtet er statsforetakets høyeste organ, og det er gjennom dette departementet utøver eiermyndighet. Ledelsen i selskapet, styret og administrerende direktør, har tilnærmet den samme handlefrihet som ledelsen i et aksjeselskap, med noen unntak. For det første må styret forelegge saker som antas å være av stor betydning for selskapet for departementet før det tas avgjørelse. For det andre kan ikke styret uten departementets samtykke inngå avtale om å delta i et selskap eller annet samarbeidsforhold hvor statsforetaket har ubegrenset ansvar for fellesforpliktelser.
- Ved overgang fra en forvaltningsbedrift til statsforetak vil de ansatte gå over til å være underlagt arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven.
- Statsforetaket er skattepliktig på tilsvarende måte som et aksjeselskap.

For Statens Kantiner må fordelene ved å være organisert som statsforetak være at bedriften ikke kan gå konkurs. Dette gir stor sikkerhet og kan påvirke priser og leveringsbetingelser. En ulempe er at låneopptak må godkjennes av Forsvarsdepartementet. Videre at departementet også må godkjenne eventuell utskilling av datterselskaper, oppkjøp av andre bedrifter og fusjoner. Statens Kantiner vil vanskelig kunne handle raskt i slike saker, og kan bli et problem i et marked som for tiden er preget av at store aktører posisjonerer seg ved å kjøpe opp mindre bedrifter.

I 1999 sendte styret i Statens Kantiner et brev til Forsvarsdepartementet og ba om at Statens Kantiner skulle omgjøres til et aksjeselskap. Dette fordi Statens Kantiner bør ha de samme rammevilkår som konkurrentene.

Stortinget har tidligere gitt uttrykk for et behov for statlig styring av slik aktivitet, men forslagsstillerne mener at tiden nå er overmoden for å revurdere dette standpunktet. Kantinedrift verken bør eller skal være et statlig anliggende, og det er derfor mange gode grunner til å be Regjeringen fremme forslag om omorganisering av Statens Kantiner til aksjeselskap for deretter å selge aksjene.

Sektorpolitikken, som i sin tid var begrunnelsen for at Statens Kantiner ble et statsforetak, ivaretas i dag gjennom Forsvarets avtaler med leverandørene, ikke gjennom Forsvarsdepartementets eierrolle i forhold til Statens Kantiner.

Markedsmessig kan det være et problem at siden statsforetak ikke kan gå konkurs, vil andre tilbydere unnlate å gi bud ut fra mistanke om at konkurransen ikke er reell.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Grethe Fossli, Gunnar Halvorsen, Trond Mathiesen og Tore Nordseth, fra Fremskrittspartiet, lederen Hans J. Røsjarde og Per Ove Width, fra Kristelig Folkeparti, Lars Rise og Anne Brit Stråtveit, fra Høyre, Ingvald Godal, og fra Senterpartiet, Gudmund Restad, vil understreke at selv om Statens Kantiner i dag er et statsforetak, er ikke driften av Statens Kantiner en del av statsbudsjettet. Et statsforetak er et eget, om enn noe begrenset, rettssubjekt, og hefter for eksempel for sin egen gjeld. Statsforetaksformen er særlig utformet med tanke på virksomheter som er et ledd i en overordnet sektorpolitisk målsetning, og der staten i praksis ikke kan fri seg helt fra ansvaret for virksomheten. Tradisjonelt har det rådet en oppfatning av at Statens Kantiner representerer slike sektorpolitiske interesser som staten har et særlig ansvar for, av hensyn til personellet i staten og Forsvaret. I en situasjon der de aller fleste kantinekontrakter i staten og Forsvaret er satt ut på anbud, faller noe av grunnlaget for denne argumentasjonen bort. Komiteen mener hensynet til service og velferd for personellet i stat og forsvar i dag hovedsakelig ivaretas av avtalene mellom Forsvaret og de enkelte leverandørene, og ikke først og fremst gjennom utøvelsen av Forsvarsdepartementets eierrolle i styret for Statens Kantiner.

Da Statens Kantiner i 1997 ble omdannet til statsforetak, var bakgrunnen et ønske om å legge til rette for en omstilling til konkurransedyktig virksomhet. Bedriften oppnådde i 1998 et resultat før skatt på 8,8 mill. kroner, mot 5,7 mill. kroner i 1997. Omsetningen har også økt, og veksten har fortsatt i 1999. Resultat før skatt ble da på 11,3 mill. kroner etter at de samlede driftsinntektene var på 376,7 mill. kroner. Samtidig har antall ansatte gått ned. Ved utgangen av 1998 var antall fast ansatte i Statens Kantiner 652, noe som er en nedgang på 41 i forhold til 1997. Ved utgangen av 1999 hadde Statens Kantiner totalt 572 ansatte. Komiteen understreker at dette gjenspeiler en betydelig produktivitetsforbedring. Omdanningen til statsforetak og målrettet innsats innen organisasjonsutvikling og effektivisering har gitt gode resultater. Komiteen mener at Statens Kantiner etter tre år har gjennomført en vellykket omstillingsprosess til en konkurransedyktig bedrift.

Komiteen er kjent med at Statens Kantiner i 1999 sendte et brev til Forsvarsdepartementet med ønske om å bli omgjort til aksjeselskap. Bakgrunnen for dette var et enstemmig styrevedtak i Statens Kantiner i oktober 1999 om at man ønsket å bli et fullverdig rettssubjekt og en selvstendig bedrift etter å ha demonstrert en vellykket omstilling.

Komiteen støtter på denne bakgrunn forslaget om å omgjøre Statens Kantiner til aksjeselskap.

Komiteen vil peke på at hovedoppgaven til Statens Kantiner har vært å tilby kantine- og serveringstjenester for ansatte og andre tjenestegjørende i staten. Dette er fremdeles hovedoppgaven til foretaket. Markedet for kantine- og cateringtjenester preges likevel nå i økende grad av private aktører. Strategiske oppkjøp og de private aktørenes målsetting om å vinne betydelige deler av markedet preger nå utviklingen i bransjen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til at Statens Kantiner i henhold til vedtektenes § 9 på forretningsmessig grunnlag har plikt til å legge inn tilbud på oppdrag i Forsvaret som omfattes av formålet.

Flertallet viser til at aksjeloven ikke inneholder noen bestemmelser som tilsier at tilbudsplikten i § 9 ikke kan videreføres. Flertallet går derfor inn for at vedtektenes § 9 videreføres ved en omdannelse til aksjeselskap.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at kantinedrift verken bør eller skal være et statlig anliggende. En naturlig

oppfølging av at Regjeringen fremmer forslag om omorganisering av Statens Kantiner til aksjeselskap må være at aksjene selges.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget gir Regjeringen fullmakt til å selge aksjene i Statens Kantiner AS."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Stortinget gir Regjeringen fullmakt til å selge aksjene i Statens Kantiner AS.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og det som står foran og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Stortinget gir Regjeringen fullmakt til å omorganisere Statens Kantiner til et aksjeselskap.

Oslo, i forsvarskomiteen, den 31. oktober 2000

Hans J. Røsjorde
leder

Lars Rise
ordfører

Grethe Fossli
sekretær

Vedlegg**Brev fra forsvarsminister Bjørn Tore Godal til forsvarskomiteen, datert 27. oktober 2000****Uttalelse vedr. FORSLAG om omgjøring av statens kantiner til aksjeselskap og etterfølgende privatisering**

Jeg viser til deres brev av 19. oktober 2000. Av Fremskrittspartiets forslag - Dokument 8:53 - kan det avledes to spørsmål.

Hvorledes vurderer Forsvarsdepartementet forslaget om å omdanne Statens Kantiner fra et statsforetak til et aksjeselskap?

Hvorledes vurderer Forsvarsdepartementet forslaget om å selge aksjene i Statens Kantiner AS?

Ad. første spørsmål

Formålet med organisasjonsformen statsforetak var å etablere en organisasjonsform for statlig næringsvirksomhet hvor både krav til effektiv drift og sektorpolitiske hensyn gjør seg gjeldende.

Hovedgrunnlaget for valg av tilknytningsform ved opprettelsen av Statens Kantiner som statsforetak (1. januar 1997) og ikke aksjeselskap, var begrunnet i hensynet til å kunne ivareta "sektorpolitiske behov", bl.a. for å sikre at det skulle eksistere minst en profesjonell og pålitelig leverandør av kantine tjenester for hele Forsvaret. I dag er markedet mer utviklet og modent og det "sektorpolitiske behov" kan eventuelt ivaretas gjennom avtaler med flere alternative leverandører. Det vises til at Statens Kantiner ikke lenger har enerett på å levere kantine tjenester til Forsvaret. Fra 1. januar i år konkurrerer Statens Kantiner om anbudene på lik linje med andre aktører i markedet.

At andre leverandører enn Statens Kantiner har kapasitet og kompetanse til å sikre Forsvaret et "tilfredsstillende og likt" kantine tilbud, er tildelingen av kontrakt i region Nord-Norge til Eurest AS et godt eksempel på. I dag anses derfor ikke de sektorpolitiske hensyn for styringen av Statens Kantiner å ha like stor relevans som tidligere.

I et statsforetak ligger det en viss risiko for uforutsette utbetalinger for staten, da staten garanterer fullt ut for foretakets gjeld. Som en følge av dette er også statsforetakets adgang til å oppta lån ilagt begrensninger. Et statsforetak kan bare ta opp lån eller gi garantier dersom det etter låneopptaket eller garantistillelsen er dekning for foretakets samlede lån og garantiansvar i verdien av foretakets eiendeler. Balansetallene gir imidlertid nødvendigvis ikke noe godt uttrykk for et statsforetaks økonomiske evne til å betjene lån. Dette kan føre til at foretaket avskjæres fra å ta opp forretningsmessig fornuftige lån for å finansiere lønnsomme investeringer.

Statsforetaksformen er som nevnt særlig utformet for virksomheter som skal være et bidrag i en overordnet sektorpolitisk målsetting der det vanskelig kan tenkes at staten kan fri seg fra ansvaret (politisk og økono-

misk) for virksomheten. Derfor er selskapet heller ikke gjenstand for konkursbehandling på vanlig måte, og staten har et ansvar for å dekke kreditorers fordringer ved avvikling. Dette markerer en viktig forskjell fra statsaksjeselskapsformen, der statens ansvarsbegrensning skal være reell. Å etablere et statsaksjeselskap vil klarere markere at staten ikke lenger har sektorpolitiske interesser med selskapet og derved også begrenser sitt ansvar for selskapets forpliktelser på lik linje med øvrige eiere av aksjeselskaper.

En eventuell omdanning innebærer i seg selv ingen negative konsekvenser for de ansatte, men vil kunne bidra til å styrke arbeidsplassene. Arbeidsforholdet fortsetter i det nye selskapet i henhold til gjeldende lover og avtaler. Det understrekes for øvrig at de ansatte er ivaretatt av de samme lover og avtaler i et aksjeselskap som i et statsforetak. For begge selskapsformer er arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven de sentrale lover.

Når det gjelder økt konkurranse i markedet vises det igjen til at Statens Kantiner tapte konkurransen om driften av 15 velferdskantiner ved Forsvarets avdelinger i Nord-Norge, samt tre permisjonssteder i Hammerfest, Tromsø og Narvik. Den aktuelle kontrakten starter 1. januar 2001 og har en årlig samlet verdi på rundt 65 millioner kroner. Kontraktens varighet er fem år, med opsjon på ytterligere tre år. Tap av slike kontrakter gjør at selskapet må fokusere sterkere på det sivile markedet. Den stadig økende konkurransen på kantine markedet stiller større krav til fleksibilitet, konkurransevne og omstillingsdyktighet hos aktørene. For å sikre at Statens Kantiner kan gi et konkurransedyktig, pålitelig og profesjonelt tilbud anses det viktig at de har rammevilkår på linje med konkurrentene. Organisering som statsaksjeselskap vil gi selskapet tilnærmet de samme rammebetingelser som øvrige aktører i kantine markedet.

Gjennom de såkalte § 10 bestemmelsene i vedtektene til statsaksjeselskaper som bl.a. NRK, Statoil og Telenor, gis det anledning for eier-departementet til å styre i saker av vesentlig samfunnsmessig betydning. § 10 bestemmelsene innebærer at styret skal forelegge for generalforsamlingen alle saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning. Også andre forhold som anses å være av vesentlig betydning for styringen av selskapet kan inn tas i vedtektene.

Delkonklusjon

Etter en samlet vurdering av ovennevnte faktorer, inkludert de muligheter som ligger i § 10 bestemmelsene, er det min oppfatning at statsaksjeselskapsformen i framtiden kan være en hensiktsmessig selskapsform for Statens Kantiner.

Ad. andre spørsmål

Spørsmålet om salg av aksjer i et eventuelt Statens Kantiner AS er et mer komplisert og sammensatt spørsmål. Her må en blant annet ta stilling til hvilken grad av innflytelse staten ønsker å ha på styringen av virksomheten.

Det som imidlertid kan sies er at bare det å selge kun deler av aksjene vil medføre en vesentlig annen form for eierstyring fra statens side, enn det et statlig aksjeselskap (heleid av staten) vil medføre. Et salg, uansett størrelse, vil kreve at staten må ivareta sin eierinteresse på lik linje med øvrige aksjonærer. Det vil si gjennom ordinær stemmegivning på generalforsamlingen.

I et statlig aksjeselskap vil derimot staten ha en bedre mulighet til strategisk styring av selskapet. I et slikt selskap vil særbestemmelsene for statsaksjeselskaper i aksjelovens §§ 20-4 og 20-5 være et viktig fundament. Disse bestemmelsene innebærer at det er statsråden som fortsatt er generalforsamling og at det er statsråden (generalforsamlingen) som velger styret. Disse særbestemmelsene vil falle bort hvis andre aksjonærer trekkes inn.

Delkonklusjon

Med henvisning til ovennevnte, spesielt i forhold til behovet for å ivareta den strategiske styringen av sel-

skapet, anser jeg det ikke ønskelig å selge aksjer i et eventuelt statsaksjeselskap Statens Kantiner.

Hovedkonklusjon

Gjennom de såkalte § 10 bestemmelsene i vedtektene til statsaksjeselskaper som bl.a. NRK, Statoil og Telenor, gis det anledning for eier-departementet å styre i saker av vesentlig samfunnsmessig betydning. § 10 bestemmelsene innebærer at styret skal forelegge for generalforsamlingen alle saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning. Også andre forhold som anses å være av vesentlig betydning for styringen av selskapet kan inn- tas i vedtektene.

Etter en samlet vurdering av ovennevnte faktorer, inkludert de muligheter som ligger i § 10 bestemmelser, er det min oppfatning at statsaksjeselskapsformen i framtiden kan være en hensiktsmessig selskapsform for Statens Kantiner.

For å kunne ivareta den strategiske eierstyringen av selskapet, anser jeg det ikke ønskelig med salg av aksjene i et eventuelt statsaksjeselskap Statens Kantiner.