

Sak 6: Landbruks- og matdepartementets eierskapsutøvelse

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Landbruks- og matdepartementets eierskapsutøvelse er i samsvar med statens prinsipper for god eierstyring når det gjelder åpenhet knyttet til statens mål og forventninger, oppfølging og rollehåndtering overfor selskapene.

Landbruks- og matdepartementet forvalter statens eierskap i Statskog SF, Staur gård AS og Kimen Såvarelaboratoriet AS. Statskog og Staur gård er heleide selskaper, mens staten eier 51 prosent av aksjene i Kimen Såvarelaboratoriet. I undersøkelsesperioden 2012–2014 har forskningsinstituttet Bioforsk hatt fullmakt på vegne av departementet til å forvalte statens eierinteresser i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift. Bioforsk har hatt 35 prosent av aksjene i Instrumenttjenesten og 61 prosent av aksjene i ITAS Eierdrift. De andre eierne har vært virksomheter under Landbruks- og matdepartementet og Kunnskapsdepartementet. 1. juli 2015 ble Bioforsk, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning og Norsk institutt for skog og landskap fusjonert, og det nye instituttet har fått navnet Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). Fra samme dato ble NIBIO gitt det delegerede ansvaret for eierskapsforvaltningen i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift.

Flere av selskapene har både forretningsmessige og sektorpolitiske oppgaver. Uklarhet knyttet til hva som er forretningsmessige og sektorpolitiske oppgaver, innebærer risiko for at eiernes mål og forventninger ikke er tilpasset selskapenes formål og egenart, og ikke dekker hele selskapets virksomhet. Dette kan føre til svak eieroppfølging. Uklart skille mellom forretningsmessige og sektorpolitiske oppgaver vil også kunne innebære en risiko for sammenblanding av roller.

Undersøkelsen tar utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om aksjeselskaper av 13. juni 1997* (aksjeloven)
- *lov om statsforetak av 30. august 1991* (statsforetaksloven)
- *lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) mv. av 27. november 1992* (EØS-loven)
- Innst. 140 S (2014–2015), jf. Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*
- Innst. 8 S (2014–2015), jf. Prop. 1 S Landbruks- og matdepartementet (2014–2015)

Rapporten ble forelagt Landbruks- og matdepartementet ved brev av 24. juni 2015. Departementet har i brev av 24. august 2015 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- Landbruks- og matdepartementet har ikke klare forventninger til selskapenes resultater.
- Landbruks- og matdepartementet følger i liten grad opp den delegerede eierskapsforvaltningen i Bioforsk.
- Bioforsks eierskapsutøvelse overfor Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift har vært svak.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Landbruks- og matdepartementet har ikke klare forventninger til selskapenes resultater

Staten som eier skal stille klare forventninger til selskapenes resultater. For selskaper med sektorpolitiske oppgaver skal målene oppnås på en ressurseffektiv måte, og staten skal utvikle tydelige resultatforventninger. For selskaper med forretningsmessige oppgaver skal staten stille avkastnings- og utbytteforventninger.

Statskog

Statskog er et foretak med både forretningsmessig virksomhet og sektorpolitiske oppgaver. Departementet stiller utbytteforventninger til Statskog, men har ikke satt konkrete mål for de årlige resultatene i den forretningsmessige virksomheten.

Departementet opplyser at det ikke måler de årlige resultatene opp mot et avkastningskrav fordi det vil være variasjon i inntektene, både planlagt variasjon og den som følger av markeds- og naturforhold foretaket ikke rår over. I tillegg vil skogens tilvekst føre til verdiøkning. Departementet oppgir at investeringer i skogproduksjon, skogeiendommer og utnyttelsen av ressursene skjer etter markedsmessige avkastningskrav, der ikke annet følger av lov eller anerkjente standarder for bærekraftig skogbruk. Departementet gir uttrykk for at verdivurderingen fra 2011 har gitt et godt grunnlag for oppfølging av foretakets resultater. Sentrale indikatorer på om foretaket driver eiendommene effektivt, er avvirkningskvantum (det vil si mengden hogst og produsert tømmer), tømmerpriser og driftskostnader sammenlignet med gjennomsnittet i markedet. Landbruks- og matdepartementet har imidlertid ikke gjennom sin eieroppfølging av Statskog etablert eksplisitte indikatorer og tydelige forventninger på disse områdene.

Etter Riksrevisjonens vurdering framstår det som uklart hva departementet legger til grunn for å vurdere selskapets årlige resultater på de indikatorene som brukes i oppfølgingen av den forretningsmessige virksomheten. Dermed er det lite tydelig hvilke forventninger departementet har til foretakets forretningsmessige resultatutvikling.

Staur gård

Statens investering i Staur gård er ikke begrunnet i forretningsmessige hensyn, men hoveddelen av selskapets omsetning kommer likevel fra forretningsmessig og konkurranseutsatt gjestegårdsvirksomhet. Landbruks- og matdepartementet har ikke satt konkrete forventninger til avkastning, men det stilles en forventning om at selskapet skal gå med overskudd. Ut over dette er det gitt få føringer for drift og økonomi.

Staur gård har sektorpolitiske oppgaver som ivaretas på ulike måter. Selskapet driver utleie til forsøksvirksomhet knyttet til dyr og planter. Flere av bygningene på gården, hagen og parkanlegget er fredet av Riksantikvaren, og en viktig målsetting ved eierskapet er å ivareta bygningsmassen for den kulturhistoriske virksomheten. Selskapet er derfor pålagt vedlikeholdsforpliktelser gjennom leieavtalen. I tillegg gjennomføres det ekstraordinært vedlikehold finansiert av Landbruks- og matdepartementet.

Leieavtalen regulerer leieforholdet mellom departementet som utleier og selskapet som leietaker av eiendommen Staur gård. Betalingsvilkårene i leieavtalen, inkludert finansieringen av ekstraordinært vedlikehold, skiller ikke mellom forsøksvirksomheten og gjestegårdsvirksomheten. Etter Riksrevisjonens vurdering gir leieavtalen ikke klare nok vilkår for den forretningsmessige gjestegårdsvirksomheten. Sammenblandingen av gjestegårdsvirksomheten og sektorpolitiske tiltak og hensyn skaper usikkerhet om hvorvidt det gis offentlig støtte til den konkurranseutsatte virksomheten.

Kimen Såvarelaboratoriet

Kimen Såvarelaboratoriet utfører såvareanalyser mot full brukerbetaling. Selskapet er på flere områder eneste tilbyder i det norske markedet, og ønsket om å gjennomføre flest mulig såvareanalyser innebærer at prisene holdes lave. På bakgrunn av dette mener departementet at selskapet ikke har ordinær forretningsmessig virksomhet. Det stilles ikke forventninger fra departementet om avkastning eller utbytte, men det har for årene 2012 og 2013 blitt betalt ut utbytte. Etter Riksrevisjonens vurdering har departementet få økonomiske mål og forventninger til selskapet, og det er lite oppmerksomhet knyttet til om selskapets drift er effektiv.

Det er Riksrevisjonens vurdering at det for disse selskapene er et uklart skille mellom sektorpolitiske og forretningsmessige oppgaver, og at dette har medført uklarhet om forventningene til og rammene for selskapenes økonomiske virksomhet.

Landbruks- og matdepartementet har lagt eierskapsforvaltningen til ulike avdelinger i departementet, og ingen avdeling har det overordnede ansvaret for eierskapsutøvelsen. Departementet mener at det er god kontakt mellom de aktuelle avdelingene om eierspørsmål, og viser til at selskapene er svært ulike, og at arbeidet med eierskapsutøvelse utgjør en liten del av departementets oppgaver. Etter Riksrevisjonens vurdering kan organiseringen der ansvaret for eierskapsutøvelsen for enkelte selskaper er fordelt på ulike fagavdelinger, ha bidratt til for liten oppmerksomhet om de forretningsmessige oppgavene og dermed helheten i eierstyringen.

2.2 Landbruks- og matdepartementet følger i liten grad opp den delegerte eierskapsforvaltningen i Bioforsk

Undersøkelsen viser at det ikke var etablert retningslinjer for eierskapsutøvelsen i ITAS Eierdrift slik reglement for økonomistyring i staten forutsetter. Fra 1. juli 2015 ble det etablert retningslinjer for eierskapsutøvelsen for ITAS Eierdrift, og samtidig ble de utdaterte retningslinjene for eierskapsutøvelsen i Instrumenttjenesten fra 2005 oppdatert. Med de nye retningslinjene ble departementets forventninger til og føringer for eierskapsutøvelsen i ITAS Eierdrift og Instrumenttjenesten i større grad tydeliggjort.

Etter at Instrumenttjenesten kjøpte aksjene i kabel-TV- og bredbåndsselskapet DK-nett og besluttet at de ønsker å selge avdelingen for målesystemer, vil selskapets virksomhet bli begrenset til datadrift og bredbåndsløyper. Dette dekker bare deler av selskapets vedtektsfestede formål, og selskapets virksomhet retter seg i hovedsak mot andre kunder enn eierne. Etter Riksrevisjonens vurdering vil Instrumenttjenestens virksomhet framover i liten grad være tilpasset det vedtektsfestede formålet. Statens formål med eierskapet er å legge til rette for effektiv forskning og utvikling i sektoren, og begrunnelsen for statens eierskap i selskapet framstår etter Riksrevisjonens vurdering som uklar.

Landbruks- og matdepartementet har blitt informert om de aktuelle kjøp og salg av virksomhet gjennom protokoller fra generalforsamlinger og styremøter. Departementet har ikke gitt noen føringer, eller hatt bemerkninger til Bioforsk eller selskapene om hva som skal være innenfor selskapets virksomhetsområde ut over det som framgår av vedtektene. Bioforsk har heller ikke hatt synspunkter til dette. Landbruks- og matdepartementet har vært lite involvert ved endringer som har hatt betydning for selskapenes framtidige virksomhet, og etter Riksrevisjonens vurdering har departementet i liten grad fulgt opp Bioforsks eierskapsutøvelse.

2.3 Bioforsks eierskapsutøvelse overfor Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift har vært svak

For Instrumenttjenesten, som er et rent forretningsmessig selskap, ble det etablert et avkastningskrav på generalforsamlingen i 2014. Før etableringen av avkastningskravet i 2014 var forventningen at selskapet skulle gå med overskudd. For ITAS Eierdrift blir det stilt krav om at selskapet skal gå i balanse og drives økonomisk forsvarlig. For begge selskapene stiller eier krav om at de leverer tjenester til rett tid, har riktig pris og er oppdatert på teknologi. Disse forventningene er formidlet gjennom avtaler om oppdrag og muntlig i kontakt med styreleder. Ut over avkastningskravet fra 2014 er eiers forventninger i liten grad nedfelt skriftlig. Dette medfører at forventningene fra eier framstår som lite dokumentert.

Bioforsk har vært lite tydelig i sine forventninger til selskapene og lite involvert ved større endringer. Etter Riksrevisjonens vurdering har svak oppfølging av Bioforsk fra Landbruks- og matdepartementet ført til svak eierskapsutøvelse overfor Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Landbruks- og matdepartementet:

- tydeliggjør hva de årlige resultatene for Statskogs forretningsmessige virksomhet skal vurderes opp mot. Mer konkrete mål for den forretningsmessige virksomheten vil gjøre det lettere å vurdere om den økonomiske utviklingen er tilfredsstillende
- tydeliggjør skillet mellom konkurranseutsatt og sektorpolitisk virksomhet for Staur gård
- fastsetter tydelige mål og forventninger til utviklingen i drift og økonomi for Kimen Såvarelaboratoriet og Staur gård
- følger opp at eierskapsutøvelsen i Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) er i tråd med gjeldende regelverk og de føringer som departementet har gitt

4 Departementets oppfølging

Statsråden opplyser at departementet forutsetter at Statskog driver bærekraftig skogbruk, og forventer at eiendommene drives effektivt med et tilfredsstillende resultat. Statskogs årlige resultater vurderes ut fra eiendommens ressurser og produksjonspotensial, årlige variasjoner i driftsforhold og hvordan foretaket har tilpasset seg markedet. Statsråden viser til at Riksrevisjonen anbefaler at departementet tydeliggjør hva de årlige resultatene i den forretningsmessige virksomheten skal måles opp mot, og opplyser at departementet i dialog med Statskog vil vurdere hvordan dette kan gjøres for å unngå at resultatoppfølgingen framstår som uklart.

Statsråden viser til at departementet har to ulike eierroller overfor Staur gård, som eier av driftsselskapet i Staur gård og som eier av gården. Eiendommen er fredet av Riksantikvaren, og statsråden oppgir at departementet derfor har et særlig ansvar for å følge opp fredningsvedtaket. Som følge av dette har departementet de senere årene finansiert flere oppgraderinger av eiendommen. Det er statsrådets oppfatning at bruk er det beste vern, og at kvalitetene gården representerer, egner seg for både forsknings- og utviklingsvirksomhet og gjestegårdsvirksomhet. Gjeldende leiekontrakt med Staur

gård er ifølge statsråden utformet for å ivareta ryddighet i forholdet mellom selskaps virksomhet og departementets ansvar for å ivareta eiendommen. Statsråden mener at departementet de senere årene har gjort vesentlige tiltak for å tydeliggjøre skillet mellom konkurranseutsatt og sektorpolitisk virksomhet. Videre mener statsråden at departementet har stilt klare forventninger til selskapets resultater, og viser til generalforsamlingen i 2015, hvor det ble vedtatt en forventning om at resultatet for 2015 skulle bringes i balanse, og at det i de påfølgende år skulle oppnås et overskudd på samme nivå som for 2012 og 2013. Statsråden oppgir at departementet likevel vil ta med seg Riksrevisjonens vurderinger i den videre eierstyringen av Staur gård.

Statsråden opplyser at for Kimen Såvarelaboratoriet vil departementet ta Riksrevisjonens anbefalinger med i det videre arbeidet med å utarbeide hensiktsmessige krav til selskapets resultater.

Statsråden viser til at Bioforsks tidligere eierskapsforvaltning nå er overtatt av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO), og opplyser at departementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger vedrørende NIBIO i styringsdialogen med instituttet når det gjelder selskapene Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift. NIBIO ble i tildelingsbrev for 2015 bedt om å vurdere om staten bør beholde eierskapet i selskapene. Instituttets tilrådning og departementets vurdering vil være avgjørende for hva som skjer med selskapene. Dersom eierskapet i selskapene beholdes, vil departementet legge opp til en tett oppfølging av NIBIOs eierskapsforvaltning og be instituttet skriftlig tydeliggjøre hvilke forventninger staten har til selskapene.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Vedlegg 6: Brev og rapport til sak 6 om Landbruks- og matdepartementets eierskapsutøvelse

6.1 Riksrevisjonens brev til statsråden i
Landbruks- og matdepartementet

6.2 Statsrådets svar

6.3 Rapport fra utvidet kontroll om Landbruks-
og matdepartementets eierskapsutøvelse

Vedlegg 6.1:



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Toril Flønes Tanem 22241210
Vår dato 22.09.2015 Vår referanse 2015/01454-9
Deres dato Deres referanse

Statsråd Sylvi Listhaug
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET
POSTBOKS 8007 DEP
0030 OSLO

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014

Vedlagt oversendes saksframstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om Landbruks- og matdepartementets eierskapsutøvelse, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2015–2016).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Landbruks- og matdepartementet fikk et utkast til 24. juni, og på departementets svar 24. august 2015.

Statsråden bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksframstillingen til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Dette brevet med vedlegg er også sendt per e-post. Vi ber vennligst om å få svar tilsendt både per post og per e-post til postmottak@riksrevisjonen.no. Videre ber vi om at det elektroniske svaret sendes i word-format.

Svarfrist: 8. oktober 2015

For riksrevisorkollegiet


Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg

Vedlegg 6.2:



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref
2015/01454

Vår ref
14/1083-

Dato
12.10.2015

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper 2014 - Redegjørelse for oppfølging av Riksrevisjonens merknader og anbefalinger

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 22.09.15.

Riksrevisjonen viser til at undersøkelsen skal *"vurdere om Landbruks- og matdepartementets eierskapsutøvelse er i samsvar med statens prinsipper for god eierstyring når det gjelder åpenhet knyttet til statens mål og forventninger, oppfølging og rollehåndtering overfor selskapene"*.

Jeg viser til Riksrevisjonens anbefalinger, og har følgende kommentarer:

Statskog SF

Riksrevisjonen anbefaler at departementet *"tydeliggjør hva de årlige resultatene for Statskogs forretningsmessige virksomhet skal vurderes opp mot. Mer konkrete mål for den forretningsmessige virksomheten vil gjøre det lettere å vurdere om den økonomiske utviklingen er tilfredsstillende"*.

Statskog SF er Norges største skogeier, med om lag 6 prosent av det produktive skogarealet i landet. Det forventes at Statskog SFs eiendommer drives effektivt med et tilfredsstillende resultat. Statskog SF har større andel lavproduktive skogarealer enn gjennomsnittet i Norge, men den årlige hogsten på Statskog SFs arealer er allikevel på om lag 5 prosent av den årlige norske hogsten. I sin forvaltning av skogarealene benytter Statskog SF moderne

planleggingsverktøy for skogbruk, som foretaket selv har vært med å på utvikle. Statskog SFs årlige resultater vurderes ut fra eiendommenes ressurser og produksjonspotensial, årlige variasjoner i driftsforhold og hvordan foretaket har tilpasset seg markedet i det enkelte år. Det forutsettes at Statskog SF driver et bærekraftig skogbruk. Jeg registrerer at Riksrevisjonen mener det er uklart hva Landbruks- og matdepartementet legger til grunn for å vurdere selskapets årlige resultater, og at Riksrevisjonen anbefaler at departementet tydeliggjør hva de årlige resultatene i Statskog SFs forretningsmessige virksomhet skal vurderes opp mot. Landbruks- og matdepartementet vil i dialog med Statskog vurdere hvordan dette kan gjøres for å unngå at resultatoppfølgingen framstår som uklar.

Staur gård

Riksrevisjonen anbefaler at departementet "*tydeliggjør skillet mellom konkurranseutsatt og sektorpolitisk virksomhet for Staur gård*" samt "*fastsetter tydelige mål og forventninger til utviklingen i drift og økonomi*".

Departementet har i 2015 utarbeidet nye retningslinjer for forvaltningen av statens eierinteresser i Staur gård AS. Departementet har to ulike eierroller overfor Staur gård, hhv som eier av driftsselskapet Staur gård AS og som eier av selve gården. Eiendommen er fredet av Riksantikvaren, og departementet har derfor et særlig ansvar for å følge opp fredningsvedtaket. Departementet har de seinere år finansiert flere oppgraderinger av gården for å følge opp fredningsvedtak og for å ivareta eiendommens kvaliteter.

Det er min klare oppfatning at bruk er det beste vern, og at kvalitetene gården representerer egner seg for både FoU-virksomhet og for gjestegårdsvirksomhet. Gjeldende leiekontrakt (fra 2013) med Staur gård AS er utformet for å ivareta ryddighet i forholdet mellom selskapets virksomhet og departementets ansvar som eier av eiendommen.

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefaling om å fastsette tydelige mål og forventninger, vil jeg vise til protokoll fra generalforsamlingen 04.06.15, hvor det går fram at det foreligger "*en klar forventning om at resultatet for 2015 bringes i balanse og at det i de påfølgende år oppnås et overskudd på samme nivå som for 2012 og 2013*". Etter mitt syn er denne forventningen klar. Jeg viser også til kravet i gjeldende leieavtale som departementet har med Staur gård AS om at selskapet skal vedlikeholde eiendommen for 1,1 mill. kroner årlig, i gjennomsnitt over 5 år. Dette er også etter mitt syn et tydelig krav til selskapet, og en ordning som bidrar til å ivareta de kulturhistoriske verdiene eiendommene representerer på en formålseffektiv måte.

Jeg mener departementet de senere årene har gjort vesentlige tiltak for å tydeliggjøre skillet mellom konkurranseutsatt og sektorpolitisk virksomhet, og har stilt krav til virksomhetens resultater. Jeg merker meg likevel Riksrevisjonens vurderinger, og vil ta disse med i den videre eierstyringen av Staur gård AS.

Kimen Såvarelaboratoriet

Riksrevisjonen anbefaler at departementet "*fastsetter tydelige mål og forventninger til utviklingen i drift og økonomi*".

Departementet har utarbeidet nye retningslinjer for forvaltningen av statens eierinteresser i Kimen Såvarelaboratoriet AS, og disse ble gjennomgått på årets generalforsamling. Det fremgår av disse retningslinjene at styret er ansvarlig for å utarbeide klare mål og strategier for selskapet innenfor rammen av vedtektene. Jeg merker meg Riksrevisjonens anbefalinger, og vil ta disse med i det videre arbeidet med å utarbeide hensiktsmessige krav til resultater.

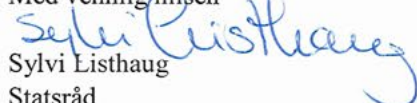
Delegert eierskapsforvaltning og Bioforsk eierskapsutøvelse

Bioforsk ble avviket 1. juli i år. For ordens skyld vil jeg bemerke følgende feil på side 4 i vedlegget til brev fra Riksrevisjonen av 22.09.15, hvor Riksrevisjonen råder departementet til å påse "*at eierskapsutøvelsen i Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NIBIO) er i tråd med gjeldende regelverk og de føringer som departementet har gitt*". Dette må skyldes en skrivefeil. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) har ikke hatt ansvar for eierskapsutøvelse. NILF, Norsk institutt for skog og landskap og Bioforsk ble slått sammen og fusjonert til Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) den 01.07.15. Bioforsks tidligere eierskapsforvaltning knyttet til Instrumenttjenesten AS og ITAS Eierdrift AS er nå overtatt av NIBIO.

Departementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefaling vedrørende NIBIO i styringsdialogen med instituttet, herunder i tildelingsbrev og styringsmøter (bl.a. styringsmøte i november 2015). Dette gjelder selskapene Instrumenttjenesten AS og ITAS Eierdrift AS. Her vil også Retningslinjer for underliggende virksomheters forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskaper bli tatt opp, herunder blant annet statens prinsipper for god eierstyring.

Departementet har utarbeidet og oversendt til NIBIO nye Retningslinjer for underliggende virksomheters forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskaper. Her tydeliggjøres forventninger og føringer fra departementet vedrørende eierskapsforvaltning. Videre har departementet i tildelingsbrev til NIBIO for 2015 bedt instituttet vurdere om staten bør beholde eierskapet i Instrumenttjenesten AS og ITAS Eierdrift AS. Avhengig av tilråding fra instituttet og departementets vurdering, kan det bli aktuelt å følge opp saken. Dersom statens eierskap i de to selskapene skal beholdes, vil departementet be NIBIO om skriftlig å tydeliggjøre hvilke forventninger staten har til selskapene. Med dette legger departementet opp til en tett oppfølging av den delegerte eierskapsforvaltningen i NIBIO.

Med vennlig hilsen


Sylvi Listhaug
Statsråd

Vedlegg 6.3: Rapport fra utvidet kontroll om Landbruks- og matdepartementets eierskapsutøvelse

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Staten skal forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring.³⁹⁹ Det innebærer blant annet at det skal være åpenhet knyttet til statens eierskapsutøvelse og selskapets virksomhet. Åpenhet har betydning for tilliten til det statlige eierskapet, og høy grad av åpenhet kan begrense misforståelser og øke forutsigbarheten knyttet til statens eierskapsutøvelse. Åpenhet er viktig av hensyn til andre eiere, mulige investorer og av konkurransemessige hensyn, slik at selskapets konkurrenter skal vite at de konkurrerer på like vilkår. Det påligger et ansvar om åpenhet både for staten som eier og for selskapene. Tilgang til relevant informasjon til rett tid gjør det mulig for staten, andre eiere og øvrige interessenter løpende å vurdere selskapenes virksomhet, resultater, utvikling og måloppnåelse. Dette er en viktig forutsetning for god eierskapsutøvelse.⁴⁰⁰

Staten som eier skal ha klare forventninger til selskapenes resultater, både for de forretningsmessige og sektorpolitiske områdene. En bevisst holdning til ulikhetene i statens rolle som eier og statens øvrige roller har betydning for legitimiteten til det statlige eierskapet og til statens øvrige roller.⁴⁰¹

Landbruks- og matdepartementet forvalter statens eierskap i Statskog SF, Staur gård AS og Kimen Såvarelaboratoriet AS. De to første selskapene er heleide selskaper, mens staten eier 51 prosent av aksjene i Kimen Såvarelaboratoriet.⁴⁰² I undersøkelsesperioden har Bioforsk hatt fullmakt på vegne av Landbruks- og matdepartementet til å forvalte statens eierinteresser i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift.⁴⁰³

Bioforsk er et forskningsinstitutt innen landbruk, matproduksjon, miljø- og ressursforvaltning som er underlagt departementet. Bioforsk har hatt 35 prosent av aksjene i Instrumenttjenesten og 61 prosent av aksjene i ITAS Eierdrift. De andre eierne har vært virksomheter under Landbruks- og matdepartementet og Kunnskapsdepartementet.⁴⁰⁴ 1. juli 2015 ble Bioforsk, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning og Norsk institutt for skog og landskap fusjonert, og det nye instituttet har fått navnet Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). Fra samme dato ble NIBIO gitt det delegerte ansvaret for eierskapsforvaltningen i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift.

De fem selskapene er svært forskjellige både med hensyn til formål, størrelse og eierstruktur. Flere av selskapene har både forretningsmessige og sektorpolitiske oppgaver. Uklarhet knyttet til hva som er forretningsmessige og sektorpolitiske forhold, vil kunne medføre risiko for at eiernes mål og forventninger til selskapene ikke er tilpasset selskapenes formål og egenart, og ikke dekker hele selskapets virksomhet.

399) Reglement for økonomistyring i staten § 10, 2.

400) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.

401) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.

402) De andre eierne er Felleskjøpet Agri SA og Strand Unikron med henholdsvis 34 og 15 prosent av aksjene.

403) Jf. instruks om økonomi- og virksomhetsstyring i Bioforsk 01.09.2014.

404) Eierinteressene i Instrumenttjenesten har i undersøkelsesperioden hatt følgende fordeling: Bioforsk (35 %), Norsk Institutt for skog og landskap (15 %), Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (5 %) og Veterinærinstituttet (5 %). Dette er virksomheter under Landbruks- og matdepartementet. I tillegg har Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (35 %) og andre virksomheter (5 %) eierinteresser i selskapet. Dette er virksomheter under Kunnskapsdepartementet. For ITAS Eierdrift var fordelingen mellom eierne følgende i undersøkelsesperioden: Bioforsk (61 %), Norsk Institutt for skog og landskap (9 %), Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (3 %) og Veterinærinstituttet (3 %). Dette er virksomheter under Landbruks- og matdepartementet. I tillegg har Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (21 %) og andre (3 %) eierinteresser i selskapet. Dette er virksomheter under Kunnskapsdepartementet.

Dette kan igjen medføre en risiko for svak eieroppfølging. Uklart skille mellom forretningsmessige og sektorpolitiske oppgaver vil også kunne innebære en risiko for sammenblanding av roller hos eier.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om Landbruks- og matdepartementets eierskapsutøvelse er i samsvar med statens prinsipper for god eierstyring når det gjelder åpenhet knyttet til statens mål og forventninger, oppfølging og rollehåndtering overfor selskapene.

Undersøkelsens formål belyses gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad er Landbruks- og matdepartementets og Bioforsks eierskapsutøvelse i samsvar med Eiermeldingens forutsetninger om at det skal fastsettes klare mål og forventninger til selskapene?
- 2 I hvilken grad er Landbruks- og matdepartementets og Bioforsks eierskapsutøvelse i samsvar med Eiermeldingens forutsetninger om oppfølging av selskaperes virksomhet, måloppnåelse og resultater?
- 3 I hvilken grad er Landbruks- og matdepartementets og Bioforsks eierskapsutøvelse i samsvar med Eiermeldingens føringer for statens håndtering av ulike roller?
- 4 I hvilken grad gir Landbruks- og matdepartementet tydelige styringssignaler til og følger opp Bioforsks eierskapsutøvelse i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift?

1.3 Revisjonskriterier

Ifølge Meld. St. 27 (2013–2014) skal det statlige eierskapet utøves i tråd med selskapslovgivningen, blant annet aksjeloven og lov om statsforetak. Videre er EØS-lovgivningen, reglement for økonomistyring i staten, alminnelige forvaltningsrettslige regler og allment aksepterte eierstyringsprinsipper sentrale for eierskapsutøvelsen. Eierstyringsprinsippene suppleres også av OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse av statlig eide bedrifter.⁴⁰⁵

Ifølge statens prinsipper for god eierstyring skal det være åpenhet knyttet til statens eierskapsutøvelse. Det påligger et ansvar om åpenhet både for staten som eier og for selskapene. Åpenhet er viktig for å øke forutsigbarheten knyttet til statens eierskapsutøvelse, av hensyn til andre eiere og mulige investorer og av konkurransemessige hensyn, slik at selskapets konkurrenter skal vite at de konkurrerer på like vilkår. Tilgang til relevant informasjon til rett tid gjør det mulig for staten, andre eiere og øvrige interessenter løpende å vurdere selskaperes virksomhet, resultater, utvikling og måloppnåelse.⁴⁰⁶

Ansvars- og myndighetsfordeling mellom staten og selskapet

Aksjeloven regulerer forholdet mellom eier og selskapsledelsen ved å tillegge eierne og selskapsledelsen forskjellige roller, ansvar og myndighet. Ifølge aksjeloven § 6-12 hører forvaltningen av selskapet under styret. Ved sin deltakelse i generalforsamlingen utøver staten alene eller sammen med de andre aksjeeiere den øverste myndigheten i selskapet, jf. aksjeloven § 5-1. Tilsvarende bestemmelser for statsforetak framgår av lov om statsforetak §§ 23 og 38.

405) I 2005 utga OECD retningslinjer for styring av statlig eide selskaper som et supplement til OECDs prinsipper for corporate governance.

406) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.

Det framgår av reglement for økonomistyring i staten § 10 at virksomheter som har overordnet ansvar for selskaper, som staten eier helt eller delvis, skal utarbeide skriftlige retningslinjer for hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor hvert enkelt selskap eller grupper av selskaper. Styring, oppfølging og kontroll samt tilhørende retningslinjer skal tilpasses statens eierandel, selskapets egenart, risiko og vesentlighet.

Kontakten med selskapene – oppfølging

I henhold til aksjeloven § 5-5 skal selskapet årlig avholde ordinær generalforsamling for å godkjenne årsregnskap, årsberetning og beslutte eventuell utdeling av utbytte. For statsforetak følger tilsvarende regler for ordinært foretaksmøte av lov om statsforetak § 39.

Av Meld. St. 27 (2013–2014) framgår det at informasjonsutvekslingen fra selskap til eier kan gå gjennom ulike kanaler. I tillegg til kvartals- og årsberetninger, annen offentlig tilgjengelig informasjon og generalforsamling/foretaksmøte avholdes det regelmessige kontaktmøter med selskapets ledelse som en sentral del av oppfølgingen i de fleste eierdepartementene. Møtene kan dreie seg om å gå gjennom den økonomiske utviklingen, kommunikasjon av statens avkastnings- og utbytteforventninger, orientering og diskusjon om strategiske spørsmål knyttet til samfunnsansvar mv. Rammene rundt eierstyringen er ikke til hinder for at staten, som andre aksjeeiere, i møter tar opp forhold som selskapene bør vurdere i tilknytning til sin virksomhet og utvikling. De synspunktene staten gir uttrykk for på slike møter, er å betrakte som innspill til selskapets administrasjon.

Formål med statens eierskap

Staten som eier vil i de heleide selskapene søke å gi selskapet et klart formål i samsvar med statens mål med eierskapet. I deleide selskaper vil selskapets formål fastsettes i samarbeid med øvrige aksjeeiere.⁴⁰⁷

Det framgår av eiermeldingen at staten som eier skal ha klare forventninger til selskapenes resultater. For forretningsmessige selskaper med statlig eierandel er statens hovedmål å maksimere verdiene av statens investeringer. For disse selskapene vil staten stille avkastnings- og utbytteforventninger. Ved å stille klare forventninger til selskapene om avkastning og utbytte kan staten bidra til å fremme fokus på avkastning og effektiv drift i selskapene. Med avkastningsmål menes den avkastningen en investor kan forventes å få over tid tatt hensyn til risiko. Avkastningsmålene skal formidles til selskapene. Avkastningsmålene gjelder i utgangspunktet som et gjennomsnitt for en periode på tre til fem år. De er ment å være et utgangspunkt for en diskusjon med selskapene om deres verdiutvikling, og må sammen med blant annet selskapets løpende resultatutvikling og utvikling i sammenlignbare selskaper benyttes i vurderingen av selskapets verdiutvikling over tid. For selskaper som ikke er børsnoterte, er verddivurderinger et verktøy for å vurdere verdiutviklingen i porteføljen.⁴⁰⁸

For statlige selskaper med sektorpolitiske oppgaver er det et overordnet mål at målsettingene oppnås på en ressurseffektiv måte. For disse selskapene vil staten som eier stille forventninger til selskapenes resultater, og søke å utvikle tydelige resultatforventninger og resultatindikatorer. Det bør tilstrebes å sette mål som gjør at selskapene kan rapportere på graden av måloppnåelse til eier, og at effektivitet og måloppnåelse kan evalueres.⁴⁰⁹

407) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap.*

408) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap.*

409) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap.*

Ifølge OECDs retningslinjer bør staten sørge for å utarbeide rapporteringssystemer som gjør det mulig med regelmessig tilsyn med og vurdering av resultatene til selskaper med statlig eierandel.⁴¹⁰

Av økonomireglementet § 16 framgår det at departementet skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetenes egenart, risiko og vesentlighet. Behovet for evaluering må vurderes opp mot kvalitet og omfang av virksomhetens øvrige rapportering internt og til overordnet departement.⁴¹¹

Statens ulike roller

Staten har flere ulike roller overfor selskapene, eksempelvis som utformer av politikk, finansieringsmyndighet, markedsregulator, tilsyn og eier. En bevisst holdning til ulikhetene i statens rolle som eier og statens øvrige roller har betydning både for legitimiteten til det statlige eierskapet og for legitimiteten til statens øvrige roller.⁴¹² Det framgår av OECDs retningslinjer for styring av statlig eide selskaper at det er viktig å skille mellom statens eierskapsfunksjon og andre statlige funksjoner som kan påvirke vilkårene for selskaper med statlig eierandel, særlig med henblikk på markedsregulering.

Offentlig støtte

For å avgjøre om offentlige midler som tilføres et selskap, innebærer offentlig støtte, har EU-domstolen og Europakommisjonen utviklet det såkalte markedsinvestor-prinsippet. Dersom det offentlige tilfører kapital på andre vilkår enn det en sammenlignbar privat investor antas å ville ha stilt, kan det tyde på at tilførselen innebærer en økonomisk fordel for det aktuelle foretaket som kan være i strid med reglene om offentlig støtte. Forbudet mot offentlig støtte i EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1 gjelder også overfor offentlig eide foretak. Dette begrenser muligheten til å vektlegge ikke-kommersielle hensyn i eierskapsutøvelsen.⁴¹³ EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1 fastsetter at støtte gitt av statsmidler i "enhver form, som vrir eller truer med å vri" konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer, er uforenlig med EØS-avtalen i den utstrekning statsmidler gir foretaket en økonomisk fordel.⁴¹⁴

Der staten pålegger selskaper å levere bestemte ytelser, bør slike pålegg følges av en økonomisk kompensasjon for kostnadene, og gis innenfor rammene av EØS-regelverket om offentlig støtte. Kostnadene og finansieringen av pålagte ytelser bør i størst mulig grad synliggjøres ved regnskapsmessig eller selskapsmessig utskilling av disse aktivitetene. Dette vil klargjøre ansvarsforhold, bidra til å forhindre kryssubsidiering og ulovlig statsstøtte og gjøre det mulig med effektiv eieroppfølging. I tillegg vil det synliggjøre kostnadene ved pålagte sektorpolitiske mål.⁴¹⁵

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser gjelder anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider som foretas av oppdragsgivere, som blant annet statlige myndigheter og offentligrettslige organer. En anskaffelse skal så langt det er mulig, være basert på konkurranse. Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennom-siktighet og etterprøvarhet ivaretas i anskaffelsesprosessen. Utvelgelse av kvalifiserte

410) OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel.

411) *Bestemmelser om økonomistyring i staten.*

412) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap.*

413) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap.*

414) EØS-loven.

415) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap.*

tilbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier.⁴¹⁶

Kravet til konkurranse gjelder uavhengig av anskaffelsens art og verdi. I utgangspunktet skal alle anskaffelser over en nasjonal terskelverdi på kroner 500 000 kunn-
gjøres. Dette gjelder både for varekjøp, tjenestekjøp og bygge- og anleggsarbeider.⁴¹⁷

1.4 Metode og gjennomføring

Undersøkelsen er basert på dokumentanalyse, skriftlige spørsmål og intervju med Landbruks- og matdepartementet, Statskog, Staur gård, Instrumenttjenesten, ITAS Eierdrift og Bioforsk. Undersøkelsesperioden er 2012–2014.

For å belyse om Landbruks- og matdepartementet og Bioforsk fastsetter klare mål og forventninger til selskapene, er informasjon fra følgende dokumenter gjennomgått: stortingsproposisjoner, vedtekter, retningslinjer for eierskapsutøvelsen, protokoll fra generalforsamling/foretaksmøte, aksjeeieravtaler, avtaler mellom eier og selskap, tilskuddsbrev og referater fra kontaktmøter mellom eier og selskap.

For å belyse Landbruks- og matdepartementets og Biofords oppfølging av selskapenes virksomhet, måloppnåelse og resultater er informasjon fra følgende dokumenter gjennomgått: årsregnskap, årsberetning, kvartalsrapporter og rapportering på sektor-politiske oppgaver. Referater fra kontaktmøter og andre møter mellom eier og selskap, risikovurderinger av selskapene og prosjektregnskap har også blitt gjennomgått.

Problemstillingen som gjelder eiers håndtering av roller, er belyst ved å gå gjennom etiske retningslinjer, andre interne retningslinjer, instruksjoner og rutiner som gir informasjon om organisering og praksis i arbeidet med eierskapsutøvelsen.

For å belyse i hvilken grad Landbruks- og matdepartementet gir tydelige styrings-signaler til Bioforsk og følger opp eierskapsutøvelsen i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift, er informasjon fra følgende dokumenter gjennomgått: tildelingsbrev til Bioforsk, brev fra Landbruks- og matdepartementet til Bioforsk om eierskapsutøvelsen, instruks om økonomi- og virksomhetsstyringen i Bioforsk, referater fra kontaktmøter mellom Bioforsk og Landbruks- og matdepartementet, årsrapporter fra Bioforsk og statsrådets beretning for selskapene.

Basert på informasjonen fra dokumenter og intervjuer er det utarbeidet en beskrivelse av eierskapsutøvelsen av hvert enkelt selskap og for Biofords eierskapsutøvelse. Beskrivelsene er verifisert av Landbruks- og matdepartementet og Bioforsk.

2 Resultatet av undersøkelsen

2.1 Eiers mål og forventninger til selskapene

2.1.1 Statskog SF

Statskog ble stiftet i 1993 og var et resultat av en omorganisering av Direktoratet for statens skoger. Foretaket hadde 124 ansatte i 2014.⁴¹⁸ Målet med statens eierskap i Statskog er å sikre effektiv ressursforvaltning til det beste for samfunnet og legge til rette for allmennhetens behov for jakt-, fiske- og friluftstilbud mv. Gjennom statlig

416) Lov om offentlige anskaffelser.

417) Forskrift om offentlige anskaffelser.

418) Årsrapport for Statskog SF for 2014.

eierskap har staten mulighet til å nå ulike politiske mål knyttet til forvaltningen av skog- og utmarksarealer. Virksomheten skal drives på bedriftsøkonomisk grunnlag.⁴¹⁹

Statskogs formål er ifølge vedtektene å forvalte, drive og utvikle statlige skog- og fjelleiendommer med tilhørende ressurser, "det som står i forbindelse med dette og annen naturlig tilgrensende virksomhet". Videre kan foretaket innenfor rammen av dette gjennom deltakelse eller samarbeid med andre, forvalte og drive eiendommer og andre former for tjenester innenfor foretakets virksomhetsområde. Eiendommene skal drives effektivt med sikte på å oppnå et tilfredsstillende økonomisk resultat. Det skal drives et aktivt naturvern og tas hensyn til friluftsinnteresser. Ressursene skal utnyttes balansert, og fornybare ressurser skal tas vare på og utvikles videre.⁴²⁰

Statskog er i Eiermeldingen kategorisert som et selskap med sektorpolitiske mål, og har viktige sektorpolitiske oppgaver. Det sektorpolitiske arbeidet blir finansiert med statlig tilskudd, som for 2014 utgjorde 13,5 mill. kroner.⁴²¹ Foretaket har sin forretningsmessige virksomhet innenfor skogbruk, utmarksforvaltning og annen areal- og eiendomsforvaltning.⁴²² Foretakets driftsinntekter utgjorde i 2014 i underkant av 380 mill. kroner.⁴²³ Skogsdriften er den største og viktigste virksomheten i Statskog. Ved oppkjøpet av Borregårdskogene⁴²⁴ i 2010 ble de produktive skogressursene økt vesentlig. Departementet mener at dette oppkjøpet la sammen med det påfølgende arronderings-salg et grunnlag for mer effektiv drift. De nyinnkjøpte skogene er mer produktive, og har bedre driftsforhold enn gjennomsnittet i de skogene foretaket eide fra før.⁴²⁵

Avkastningsforventninger og økonomisk oppfølging

Det framgår av retningslinjene for departementets forvaltning av eierinteressene i Statskog at avkastningskravet av hensyn til forutsigbarhet for eierstyringen, bør ligge fast over en periode før det revideres. En verdivurdering av foretaket skal foretas med jevne mellomrom. Dersom vesentlige endringer i selskapets karakter eller rammebetingelser tilsier det, bør det gjennomføres en verdivurdering som grunnlag for videre eierstyring.⁴²⁶

Departementet opplyser at avkastningskravet etter verdivurderingen i 1999, ble satt til 7 prosent, tilsvarende statens avkastningskrav ved beregning av pris på konsesjonsbelagt landbrukseiendom. Begrunnelsen for å benytte dette for hele Statskogs virksomhet er ifølge departementet at skogvirksomheten var den dominerende økonomiske aktiviteten i selskapet. Ved verdivurderingen i 2011 ble det benyttet et avkastningskrav på 4 prosent for skogvirksomheten, som tilsvarte konsesjonsrenten for landbrukseiendom. For de nyinnkjøpte eiendommene fra 2010 (Borregårdskogene), som er organisert som aksjeselskaper og ikke er underlagt konsesjonsbestemmelsene, ble avkastningskravet for statens kapitalinnskudd benyttet. I verdivurderingen som ble gjennomført i 2011 ble det beregnet et vektet avkastningskrav for hele virksomheten på 6 prosent. Årsaken til at dette avkastningskravet var høyere enn for skogvirksomheten, er ifølge departementet at det på det tidspunktet var planer for en større aktivitet innen fornybar energi.

Investeringer i skogproduksjon og skogeiendommer og utnyttelsen av ressursene skal ifølge departementet skje etter markedsmessig avkastning, der ikke annet følger av

419) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.

420) Vedtekter for Statskog SF 15.06.2012.

421) Tilskudd til Statskog SFs myndighetsoppgaver og sektorpolitiske oppgaver for 2014, Prop. 1 S (2014–2015) Landbruks- og matdepartementet.

422) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.

423) Årsrapport for Statskog SF for 2014.

424) Oppkjøpet av Borregaard skoger AS, Borregaard-Vafos AS og Børresen AS fra Orkla ASA.

425) Intervju med Landbruks- og matdepartementet 26.03.2015 og brev fra Landbruks- og matdepartementet til Riksrevisjonen av 24.08.2015.

426) Retningslinjer for forvaltningen av Landbruks- og matdepartementets eierinteresser i Statskog SF, 20.06.2012.

lov eller anerkjente standarder for bærekraftig skogbruk. Avkastningskravet for prisberegning av konsesjonsbelagt landbrukseiendom er for tiden 4 prosent. I forbindelse med Statskogs oppkjøp av Borregårdskogene i 2010 ble det utarbeidet en investeringsplan. Departementet oppgir at investeringsplanen gir et godt grunnlag for oppfølgingen av denne delen virksomheten.

Departementet oppgir at det ikke har satt krav til at de årlige resultatene skal måles opp mot et avkastningskrav for virksomheten, og begrunner dette med den variasjonen som vil være i inntektene. Inntektsvariasjonen kan være planlagt, men også skyldes markeds- eller naturforhold som foretaket ikke rår over. I tillegg vil skogens tilvekst føre til en verdiøkning. Departementet mener at verdivurderingen i 2011 har gitt et godt og forbedret grunnlag for oppfølging av foretakets resultater. Sentrale indikatorer på om foretaket driver eiendommene effektivt er avvirkningskvantum (dvs. mengden hogst og produsert tømmer), tømmerpriser og driftskostnader sammenlignet med gjennomsnittet i markedet.

I rapporten fra verdivurderingen i 2011 blir det anbefalt å bruke flere mål og indikatorer for oppfølgingen av foretakets økonomi og drift.⁴²⁷ Det er ikke etablert noen andre konkrete måltall for den årlige oppfølgingen av økonomisk utvikling for skogvirksomheten eller for de øvrige forretningsmessige virksomhetsområdene.

Landbruks- og matdepartementet følger opp utviklingen i foretakets økonomi gjennom tilsendte regnskapstall før kontaktmøter og foretaksmøter. Det er en løpende dialog gjennom året. På kontaktmøtene får departementet presentert kvartalsresultater fra regnskapet og vurdering av måloppnåelse på de ulike virksomhetsområdene og andre viktige saker. Departementet opplyser at det i oppfølgingen av foretaket går gjennom resultatene for de ulike virksomhetsområdene og vurderer dette opp mot det som forventes med utgangspunkt i de ressursene som foretaket forvalter, og utviklingen i markedet for øvrig.

Utbytteforventninger

Det framgår av retningslinjer for departementets forvaltning av eierinteressene i Statskog at utbyttepolitikken overfor selskapet normalt bør ligge fast over en periode før den eventuelt revideres. Vesentlige endringer i selskapets karakter eller rammebetingelser kan gjøre det nødvendig å endre utbyttepolitikken.⁴²⁸

De pågående arronderingssalgene innebærer at foretaket har hatt store engangsinntekter, noe som gir muligheter for et stort utbytte til eier. I 2014 ble det på ekstraordinært foretaksmøte vedtatt å fjerne taket på utbyttet, samtidig som utbyttesatsen skulle reduseres fra 75 til 40 prosent for perioden 2014–2016, for så å kunne øke igjen til 75 prosent etter dette. Inntektene fra arronderingssalget skal benyttes til nedbetaling av det statlige lånet foretaket fikk i 2010 i tilknytning til kjøpet av Borregårdskogene. Hensikten med å redusere utbyttesatsen for en kortere periode er ifølge departementet å gi selskapet tilstrekkelig rom til å nedbetale det statlige lånet fram til 2017. Den nye utbyttepolitikken innebærer at staten kan ta et større utbytte enn tidligere.

Delegerte myndighetsoppgaver og sektorpolitiske oppgaver

Foretakets forvaltningsoppgaver består av offentligrettslig myndighetsutøvelse, eiendoms- og allmenningstilsyn og forvaltning av jakt og fiske på statsgrunn mv. Avtalen mellom Landbruks- og matdepartementet og Statskog om delegerte myndighetsoppgaver og sektorpolitiske oppgaver regulerer Statskogs oppdrag med det

427) Verdivurdering av Statskog, rapport av 29.06.2012 og Videreutvikling eierstyring av Statskog av 11.02.2013.

428) Retningslinjer for forvaltningen av Landbruks- og matdepartementets eierinteresser i Statskog SF, 20.06.2012.

sektorpolitiske arbeidet. Avtalen gjelder for Statskogs oppgaver på statsallmenningen⁴²⁹, på foretakets eiendommer utenom statsallmenningen og på områder der Statskog er grunneier.

Faktaboks 1 Sektorpolitiske mål

De sektorpolitiske oppgavene og myndighetsoppgavene fordeler seg under følgende områder, og har disse målene:

- Skogbruk:
 - bærekraftig utnyttelse av skogressursen i statsallmenningene
 - sørge for at bruksberettigede får tildelt det virket de har behov for
- Lovpålagte oppgaver i henhold til fjelloven:
 - behandle saker i samsvar med god forvaltningsskikk
 - legge til rette for at bruksrettshavernes rettigheter ivaretas
- Oppsyn i statsallmenning, veiledning og informasjon til fjellstyrer, seterregister:
 - tildele og utbetale tilskudd til oppsyn i henhold til definerte kriterier
 - holde løpende oversikt over rettigheter knyttet til setre og tilleggsjord
- Fjelltjenestens oppsyn, tilstedeværelse og brukerkontakt:
 - avdekke og forebygge ulovlig aktivitet
 - bidra til sikrere ferdsel i fjellet
 - bevisstgjøre brukere om lovlig og fornuftig adferd
 - hevde statens grunneierrett av hensyn til allmennheten
- Tilrettelegging for friluftsliv:
 - legge til rette for allmennhetens bruk av naturen
- Kontakt og samarbeid med reindriftsnæringen og reindriftsforvaltningen:
 - bidra til et gjensidig tillitsforhold med reindriftsnæringen
 - ivareta reindriftsnæringens rettigheter på statsgrunn, i samsvar med lover og forskrifter

Det er knyttet indikatorer til disse målene som framgår av eget vedlegg til avtalen.⁴³⁰

Departementet følger opp mål og forventninger som er stilt på det sektorpolitiske området gjennom egne kontaktmøter knyttet til forvaltningsoppdraget. I tillegg utarbeider Statskog egne rapporter om utførelsen av myndighetsoppgaver og sektorpolitiske oppgaver. Landbruks- og matdepartementet gikk i 2013 gjennom systemet for mål og resultatrapportering for de sektorpolitiske oppgavene, og 2014 var det første året det skal rapporteres etter nytt system. Den nye rapporteringen skiller seg ifølge departementet fra tidligere år ved at de målene og indikatorene selskapet skal levere på, i større grad er tydeliggjort. Det har også kommet til flere indikatorer.

Evaluering av Statskog og videreutvikling av eierstyringen

Det ble gjennomført en evaluering av foretaket i 1999, der hovedformålet var å avklare i hvilken grad Stortingets forutsetninger ved etableringen av foretaket var oppfylt. Evalueringen omfatter hele Statskogs virksomhet.⁴³¹ Det er ifølge departementet ikke gjennomført noen evalueringer av foretakets måloppnåelse etter dette, verken for de forretningsmessige eller de sektorpolitiske oppgavene.

Landbruks- og matdepartementet har engasjert et konsulentselskap for å få bistand i arbeidet med å videreutvikle eierstyringen overfor Statskog, og i 2013 ble det utarbeidet en rapport med forslag til blant annet mål og indikatorer for arbeidet med eierstyringen.⁴³² Det er et pågående arbeid med å videreutvikle eierstyringen i

429) Statsallmenning er område som Statskog SF har grunnbokhjemmel til, men der bygdefolk har sterk bruksrett.

430) Avtale mellom Landbruks- og matdepartementet og Statskog om oppdrag for å gjennomføre delegerede myndighetsoppgaver og sektorpolitiske oppgaver 06.12.2013.

431) Evaluering av Statskog SF, ØF-rapport nr. 15/1999, Østlandsforskning.

432) Videreutvikling eierstyring av Statskog av 11.02.2013.

departementet, men departementet har ikke tatt stilling til hvordan rapporten og forslagene skal brukes i det videre arbeidet med eierstyringen rettet mot Statskog.

2.1.2 Staur gård AS

Staur gård ble stiftet i 2001. Selskapet hadde i 2014 fire ansatte i heltids- og deltidsstillinger, og de leier i tillegg inn personale på timebasis.⁴³³ Statens formål med eierskapet er at selskapet skal stå for driften av statens eiendom Staur gård, og at denne blir vedlikeholdt og benyttet til forskning og utvikling på landbruksområdet. For bedre å utnytte den store bygningsmassen og ved dette bidra til å dekke de store vedlikeholdskostnadene drives det også gjestegårdsvirksomhet.⁴³⁴

Det vedtektsfestede formålet til Staur gård er drift av gården med tilhørende virksomhet, herunder forskning og utvikling i egen regi og gjennom utleie av tjenester, vedlikehold av bygninger og hage-/parkanlegg, gjestegårdsvirksomhet og "annen tilgrensende virksomhet eventuelt i samarbeid med dette".⁴³⁵

Virksomheten på Staur gård består av både en forsøksgård og en gjestegård. Forsøksgården har sektorpolitiske mål og oppgaver, mens gjestegårdsvirksomheten er konkurranseutsatt virksomhet. Det er flere privateide gjestegårder i området som opererer i det samme markedet. Departementet opplyser at vedlikeholdsoppgavene på eiendommen er knyttet til den sektorpolitiske virksomheten.

Staur gård ble opprinnelig etablert som en arena for forskning og utvikling, og dette var det primære formålet med eierskapet i Staur gård. For bedre å utnytte den store bygningsmassen og ved dette bidra til å dekke de store vedlikeholdskostnadene drives det også gjestegård. Ifølge selskapet var gjestegården i utgangspunktet en "bivirksomhet", som hovedsakelig ble etablert for å generere midler til å holde gården ved like. Gjestegårdsvirksomheten har utviklet seg til å bli en større del av selskapets virksomhet. Selskapets samlede omsetning i 2014 var om lag 8 mill. kroner. Av dette utgjorde forsøksgårdsvirksomhetens omsetning 2,9 mill. kroner, mens gjestegårdsvirksomheten hadde en omsetning på 5,1 mill. kroner.⁴³⁶

Statens forventninger til og oppfølging av selskapet

Av Prop. 1 S (2014–2015) for Landbruks- og matdepartementet framgår det at statens investering i Staur gård ikke er gjort av forretningsmessige grunner. Selskapet har andre formål enn avkastning og utbytte til eierne, og det er derfor ikke fastsatt noe avkastningskrav eller utviklet en egen utbyttepolitikk for selskapet.

Landbruks- og matdepartementets mål og forventninger knyttet til selskapets økonomi blir formidlet fra eier på generalforsamlingen. Av protokollen fra ordinær generalforsamling 25. juni 2012 framgår det en forventning om at selskapet framover skal kunne framvise "et klart økonomisk overskudd". Det er ikke gitt noen føringer for hva det innebærer for selskapet, men departementet mener at selskapets driftsresultat fra 2013⁴³⁷ kan anses å være i tråd med denne forventningen.

Mål og forventninger til selskapets økonomi følges opp på generalforsamlingen. I departementets oppfølging av selskapets økonomi er oppmerksomheten rettet mot driftsresultatet. Landbruks- og matdepartementet oppgir at det også følger med på selskapets leieinntekter.

433) Årsberetning for Staur gård for 2014.

434) Retningslinjer for forvaltningen av eierskap under Landbruks- og matdepartementet i Staur gård AS 16.03.2015.

435) Vedtekter for Staur gård 23.05.2014.

436) Årsberetning for Staur gård for 2014.

437) Av årsberetningen for 2013 framgår det at selskapets driftsresultat utgjorde kroner 210 000 i 2013.

Når det gjelder sektorpolitiske mål og forventninger, opplyser departementet at disse framgår av de årlige budsjettproposisjonene, vedtektene og retningslinjene for eierskapsutøvelsen. Her framgår statens formål med eierskapet og selskapets formål. Av departementets budsjettproposisjon for 2015 framgår det at de viktigste funksjonene på gården er teststasjon for storfe, seminastasjon for sau og korn- og planteforsøk i regi av Graminor.⁴³⁸ Eiendommen er spesiell og egenartet, og flere av bygningene, hagen og parkanlegget er fredet av Riksantikvaren.⁴³⁹ Landbruks- og matdepartementet opplyser at viktige målsetninger med eierskapet er å ivareta bygningsmassen for den kulturhistoriske virksomheten, og å tilrettelegge for dagens leietakere. De sektorpolitiske målene blir ifølge departementet fulgt opp på generalforsamlingen. Det er ikke etablert noen måltall eller indikatorer som departementet følger med på når det gjelder disse oppgavene.

Ifølge selskapet er det ikke gjennomført noen formell evaluering av selskapets måloppnåelse. Det ble imidlertid utarbeidet en utredning av Vorma økonomi og regnskap fra 2012⁴⁴⁰ som omhandler vedlikeholdsbehovet ved gården og forslag til leieverdi. Denne utredningen kan ifølge selskapet betraktes som en evaluering av den økonomiske delen av virksomheten.

Leieavtalen

I 2013 ble det etablert en ny leieavtale mellom Landbruks- og matdepartementet som utleier og Staur gård AS som leietaker. Dette var en videreføring av en tidligere forpaktningssavtale mellom partene.

Etter leieavtalen skal Staur gård gjennomføre ordinært vedlikehold som ut fra et fem års gjennomsnitt utgjør 1,1 mill. kroner per år. Leietaker betaler ingen leieavgift ut over dette som følge av at leietaker har et omfattende vedlikeholds- og forbedringsansvar på eiendommen. Vedlikeholdsutgiften er fastsatt på bakgrunn av vurderinger gjort av Vorma økonomi og regnskap, som har kartlagt vedlikeholdsbehovet ved gården. Det har videre vært dialog mellom Staur gård og departementet om hva som anses å være en bærekraftig vedlikeholdsutgift. For å ta hensyn til at vedlikeholdsutgiften kan utgjøre en større belastning i år med et svakt driftsresultat, er det ifølge departementet lagt opp til at vedlikeholdsutgiften kan ses over flere år.

Ifølge leieavtalen skal gjestegården prioritere statlig og samfunnsmessig møtevirksomhet og representasjon. Det er videre en viktig oppgave å ivareta eiendommens kulturhistoriske verdier. Selskapet skal innrette sin forretningsmessige virksomhet innenfor rammen av disse samfunnsmessige målene. Departementet ser fordeler av å kombinere driften, dvs. forvaltning av et kulturhistorisk sted og utleie til andre virksomheter.

Landbruks- og matdepartementet eier bygningene, noe som ifølge daglig leder i selskapet innebærer at det kan være vanskelig for Staur gård å ta opp lån til utbedringsarbeider som følge av manglende sikkerhet. Departementet viser i denne sammenhengen til at selskapet har verdier i diverse løsøre (maskiner o.l.). Selskapet hadde i 2014 en langsiktig gjeld i form av lån på 2,4 mill. kroner. Departementet er ikke kjent med hvilket pantegrunnlag selskapet har for dagens lånegjeld.

Daglig leder opplyser at selskapet som følge av høye utgifter har vanskelig for å bygge opp egne likvider. Selskapet tar ved behov opp mindre likviditetslån og kassakreditt. Departementet blir informert om viktige saker, som blant annet økonomiske

438) Graminor er et statlig deleid selskap, der staten eier 34 prosent.

439) Prop. 1 S (2014–2015) for Landbruks- og matdepartementet.

440) Grunnlag for fastsettelse av leieverdi for Staur gård av Vorma økonomi og regnskap SA, 2012.

forutsetninger for driften. Underskudd og likviditetsproblematikk er eksempler på forhold som styret tar opp med eier.

Av leieavtalen framgår det at Staur gård kan søke Landbruks- og matdepartementet om midler til større vedlikehold og forbedringer på storlåven, forsøkslåven og eventuelle ekstraordinære vedlikeholds- og utbedringsbehov. For disse utbedringsarbeidene skal det føres eget regnskap adskilt fra leietakers driftsregnskap. Selskapet identifiserer behovet for utbedringer og tar kontakt med departementet som vurderer hvor kritisk behovet er, og avgjør om det skal settes av midler til utbedringer eller ikke. Når selskapet synliggjør behovet for midler til ekstraordinært vedlikehold, blir det ikke presisert overfor departementet om dette gjelder vedlikehold av forsøksgården eller gjestegården, men det er ifølge departementet underforstått at det gjelder departementets ansvarsområde. Departementet opplyser at det får tilsendt prosjektrengnskap etter at arbeidet er utført. Denne praksisen ble formelt innført med den nye leieavtalen fra 2013, men departementet opplyser at dette i hovedsak også har vært praksis før den nye leieavtalen ble inngått.

I 2013 ble det gjennomført utbedringer på forsøkslåve og reparasjoner etter flomskade for i underkant av 2 mill. kroner. Dette ble finansiert av Landbruks- og matdepartementet. Det er i perioden 2012–2013 utført ekstraordinære vedlikeholds- og utbedringsarbeider på uteområdet og bygninger⁴⁴¹ som brukes både av forsøksgårdsvirksomheten og gjestegårdsvirksomheten, noe om innebærer at de ekstraordinære midlene fra staten går til begge virksomhetsområdene.

Landbruks- og matdepartementet opplyser at prosjektrengnskapene fra de ekstraordinære vedlikeholds- og utbedringsarbeidene gir innsikt i hva midlene er brukt til. Dette gir departementet mulighet til å kontrollere bruken av midlene opp mot annet regelverk, blant annet EØS-reglementet om støtte til konkurranseutsatt virksomhet. Landbruks- og matdepartementet mener at det i den nye leieavtalen har lagt betydelig vekt på å trekke opp grensene mellom hva som ligger til departementets ansvar som eier av eiendommen og hva som er naturlig at selskapet selv finansierer av utbedringer. Etter at den nye leieavtalen ble inngått har det ikke vært vurdert å gjøre et tydeligere skille mellom gjestegårdsvirksomheten og forskningsvirksomheten i leieavtalen eller i oppfølgingen av selskapet.⁴⁴²

Det framgår av leieavtalen § 7 at alle anskaffelser som er finansiert av Landbruks- og matdepartementet, skal gjennomføres i tråd med regelverk om offentlige anskaffelser, noe som blant annet innebærer at anskaffelser så langt det er mulig, skal være basert på konkurranse. Departementet opplyser at det har gitt råd til Staur gård om prosesser knyttet til anskaffelser tidligere, og at det forventer at regelverket etterleveres. Samtidig opplyser departementet at det har hendt at ansatte ved Staur gård har gjennomført utbedringsarbeider ved gården som er finansiert av departementet, uten at det har vært konkurranse om oppdraget. I brev 3. mai 2013 fra departementet til Staur gård om utbedring av tak på forsøksloven aksepterte departementet forslaget fra Staur gård om at utbedringsarbeidet kunne utføres i egen regi og med egne ansatte fordi det hadde vært vanskelig å få leverandører til å levere tilbud på dette utbedringsarbeidet.⁴⁴³

2.1.3 Kimen Såvarelaboratoriet AS

Kimen Såvarelaboratoriet har som formål å drive med såvareanalyser av frø og såkorn for å sikre at den norske såvarebransjen får utført de nødvendige produksjons- og forvaltningsanalyser som er nedfelt i forskriftene på såvare, floghavre, plantehelse og planteproduksjonsområdet. Selskapet har også som formål å opprettholde et nasjonalt

441) Årsberetning for Staur gård for 2012 og 2013 og prosjektrengnskap for utførte oppgraderings- og vedlikeholdsarbeider.

442) Brev fra Landbruks- og matdepartementet til Riksrevisjonen 24.08.2015.

443) Brev fra Landbruks- og matdepartementet til Riksrevisjonen 24.08.2015.

kompetansesenter og fagmiljø innen såvareanalyser, og å drive virksomhet på tilgrensende områder.⁴⁴⁴

Kimen Såvarelaboratoriet ble skilt ut fra Mattilsynet i 2004. Selskapets omsetning i 2014 var på 12 mill. kroner, og ved utgangen av 2014 hadde selskapet 20 fast ansatte i hel- og deltidsstillinger.⁴⁴⁵ Statens formål med eierskapet i Kimen Såvarelaboratoriet er å bidra til at det finnes et selskap i det norske markedet som oppfyller selskapets formål. Statens formål vil også være å se til at priser på selskapets tjenester står i rimelig forhold til kostnadene, samtidig som selskapet har en tilstrekkelig robust økonomi til å tåle svingninger i etterspørselen etter tjenestene som leveres.⁴⁴⁶

Kimen Såvarelaboratoriet utfører såvareanalyser mot full brukerbetaling, noe som er oppgaver som i utgangspunktet kan betraktes som forretningsmessige. Det er imidlertid et ønske fra Landbruks- og matdepartementet om at det skal gjennomføres så mange såvareanalyser som mulig, noe som medfører at det opereres med lave priser. På flere områder er selskapet eneste tilbyder i det norske markedet.⁴⁴⁷

I forbindelse med etableringen av Kimen Såvarelaboratoriet som et aksjeselskap i 2004 ble det gjort en vurdering av prisene for såvareanalyser. Det ble tatt utgangspunkt i takstene fra daværende Plantedirektoratet i Danmark og Statens utsådeskontroll i Sverige, og prisene for Kimen Såvarelaboratoriets analyser ble justert slik at det ble likt nivå med Danmark og Sverige.⁴⁴⁸ Prisene for analyser reguleres årlig i forbindelse med styrets behandling av neste års budsjettforslag. Til grunn for disse vurderingene ligger blant annet ønsket om konkurransedyktige priser og selskapets resultatutvikling.⁴⁴⁹

Statens forventninger til og oppfølging av selskapet

Landbruks- og matdepartementet oppgir at det har få økonomiske mål og forventninger til selskapets virksomhet. Statens investering i selskapet er ikke gjort av forretningsmessige grunner, og det er derfor ikke fastsatt avkastningskrav og langsiktige utbytteforventninger for selskapet. Det forventes at selskapet driver i balanse, og at et eventuelt overskudd skal gå til å styrke egenkapitalen framfor å gi utbytte til eierne.⁴⁵⁰

Landbruks- og matdepartementet følger opp økonomien i selskapet gjennom deltagelse på generalforsamling og ved å kontrollere den tilsendte årsrapporten før generalforsamling. Departementet får også informasjon om selskapet gjennom styremøteprotokollene. Ifølge departementet er det ingen særskilte forhold som vektlegges i oppfølgingen av selskapets økonomiske utvikling ut over at det forventes at selskapet går i balanse.

I Prop. 1 S for Landbruks- og matdepartementet er det ikke budsjettert med utbytte fra selskapet de siste årene. Det er også blitt signalisert i budsjettproposisjonen at det ikke er et mål for staten at det skal betales ut størst mulig økonomisk utbytte. For årene 2012 og 2013 har det blitt betalt ut utbytte til eierne.⁴⁵¹ Departementet opplyser at når det gjelder forholdet til de andre eierne i vurderingen av utbytte, er det slik at staten har holdt igjen på kravene fra de andre eierne om å ta ut et enda større økonomisk utbytte enn det som har blitt betalt ut. Departementet begrunner dette med at det har vært opptatt av selskapets rolle og økonomi, men at det også har vært opptatt av at eierne skal bli enige om en løsning. Enkelte år har det vært muntlig dialog

444) Vedtekter for Kimen Såvarelaboratoriet 22.06.2004.

445) Årsberetning for Kimen Såvarelaboratoriet for 2014.

446) Retningslinjer for forvaltningen av eierskap under Landbruks- og matdepartementet i Kimen Såvarelaboratoriet 16.03.2015.

447) Intervju med Landbruks- og matdepartementet 26.03.2015.

448) Omdanningsplan, "Omdanning av Såvarelaboratoriet til aksjeselskap", 2004.

449) Protokoll fra styremøter i selskapet i undersøkelsesperioden.

450) Selskapsbeskrivelse for Kimen Såvarelaboratoriet 11.05.2015.

451) Prop. 1 S for Landbruks- og matdepartementet for 2012–2013 og 2013–2014.

mellom departementet og styreleder i forkant av at styret skal foreslå hvordan årets overskudd skal brukes, og om det skal betales ut utbytte.⁴⁵²

Departementet opplyser at det først og fremst er opptatt av selskapets sektorpolitiske mål, som framgår av formålsbestemmelsen i vedtektene. Av departementets budsjettproposisjon for 2015 framgår det at selskapet er enerådende på flere områder, og det er ikke ønskelig at høye priser på tjenestene reduserer antall såvareanalyser. Selskapet bistår Mattilsynet i forvaltningsoppgaver som tilsynet skal ivareta. Ved etableringen av selskapet i 2004 ble det i St.prp. nr. 63 (2003–2004) signalisert et mål om å etablere samarbeid med andre aktører for å utvide og videreutvikle selskapets fagområde. Dette skulle gjøres samtidig som selskapet skulle selge kompetanse og tjenester til både forvaltnings- og forskningsenheter for å bedre inntektsmulighetene.⁴⁵³

Når det gjelder de sektorpolitiske målsettingene, opplyser departementet at dersom de analysene som etterspørres, blir utført, og Mattilsynet og forvaltningen for øvrig får de rådene de trenger, er departementet fornøyd med virksomheten. Det brukes ingen andre måltall eller indikatorer i departementets oppfølging på det sektorpolitiske området. Antall såvareanalyser er væravhengig, og ved vått og fuktig vær vil det være større behov for kontroll av kornet. Departementet opplyser at som følge av at antall analyser vil variere, blant annet som følge av været, er det ikke etablert noen måleindikatorer eller måltall for dette arbeidet. Det gjennomføres årlige eller halvårlige kontaktmøter mellom departementet og selskapet.

2.1.4 Instrumenttjenesten AS og ITAS Eierdrift AS

Statens forventninger til Instrumenttjenesten

Instrumenttjenesten ble etablert i 1991 for å levere datatjenester til seks forskningsinstitusjoner, som også var eiere. Kundeforholdet til eierne ble i 2010 overført til ITAS Eierdrift, og Instrumenttjenesten ble da etablert i dagens form. Selskapet hadde tolv ansatte i 2014 og en omsetning på 23,1 mill. kroner.⁴⁵⁴ Statens formål med eierskapet i Instrumenttjenesten er å legge til rette for effektiv forskning og utvikling i sektoren.⁴⁵⁵ Instrumenttjenesten er et rent forretningsmessig selskap. Selskapets kunder er i hovedsak andre enn eierne, og omsetning til eierne utgjør mindre enn 10 prosent av den totale omsetningen.⁴⁵⁶

Instrumenttjenesten har som formål å drive handels- og konsulentvirksomhet, eller å tilby totale driftsløsninger. Fagområdet er "datadrift samt systemer og utstyr for miljøovervåking, meteorologi, hydrologi og geoteknikk i vid forstand". Overskuddslikviditet kan plasseres til best mulig rente gjennom utlån, innskudd eller lignende.⁴⁵⁷

På generalforsamlingen i 2014 ble avkastningskravet og de langsiktige utbytteforventningene for Instrumenttjenesten fastsatt. Avkastningskravet ble satt til 5 prosent av årlig omsetning. Så lenge eierskapet er uendret, er eiers forventning til langsiktig utbytte fra selskapet beskjedent.⁴⁵⁸ Det er ikke etablert andre mål for å vurdere den økonomiske utviklingen i selskapet. Før etableringen av avkastningskravet var eierne opptatt av om selskapet gikk med overskudd.⁴⁵⁹

452) Selskapsbeskrivelse for Kimen Såvarelaboratoriet 11.05.2015.

453) St.prp. nr. 63 (2003–2004) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2004.

454) Årsberetning for Instrumenttjenesten for 2014.

455) Prop. 1 S for Landbruks- og matdepartementet (2014–2015).

456) Intervju med Instrumenttjenesten 20.01.2015.

457) Vedtekter for Instrumenttjenesten 17.11.2010.

458) Protokoll fra generalforsamling for Instrumenttjenesten i 2014.

459) Intervju med styreleder i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift 11.03.2015 og intervju med Bioforsk 16.03.2015.

Overfor Instrumenttjenesten stiller Bioforsk tre krav: Selskapet skal levere tjenestene til rett tid, tjenestene skal være riktig priset, og selskapet skal være oppdatert på teknologi. Dette blir formidlet gjennom avtaler om oppdrag og muntlig i kontakt med styreleder. Disse forventningene er ikke nedfelt skriftlig.⁴⁶⁰

Statens forventninger til ITAS Eierdrift

ITAS Eierdrift hadde en samlet omsetning på 7,7 mill. kroner i 2014 og fire ansatte per 31.12.14.⁴⁶¹ Selskapets virksomhet er delt inn i to fagområder: datadrift og målesystemer. Selskapet leverer tjenester til sine eiere, og Bioforsk er den største kunden. 80–90 prosent av selskapets datadrift-tjenester går til Bioforsk, resten går til Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). For tjenester knyttet til målesystemer går 100 prosent til Bioforsk.⁴⁶² ITAS Eierdrift drives i eiernes "egenregi" og driver ikke konkurransutsatt virksomhet. Eierne har avtaler med selskapet for fire år om gangen, og ingen av eierne er forpliktet til å benytte selskapet.⁴⁶³

ITAS Eierdrift har som formål å drive handels- og konsulentvirksomhet eller å tilby totale driftsløsninger. Fagområdet er "datadrift samt systemer og utstyr for miljøovervåking, meteorologi, hydrologi og geoteknikk i vid forstand og i tråd med eiernes vekslende behov". Selskapet skal bare yte bistand til sine eiere.⁴⁶⁴

Overfor ITAS Eierdrift stiller Bioforsk krav om at selskapet skal drive økonomisk forsvarlig og levere riktige varer til riktig pris. Målsettingen for ITAS Eierdrift er økonomisk balanse, og det stilles ingen forventning om å bygge opp kapital. Det har vært muntlig kontakt mellom Bioforsk og styreleder om disse målsettingene, men de er ikke nedfelt skriftlig.⁴⁶⁵

Ifølge styreleder følger det av avtalen mellom ITAS Eierdrift og eierne hvilke målsettinger og forventninger eierne har til selskapet. Det forventes blant annet 100 prosent oppetid på datasystemene og god stabilitet i tjenestene som selskapene yter overfor eierne.

Statens oppfølging av Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift

Oppfølgingen av mål og forventninger skjer ifølge styreleder på generalforsamlingen. Før generalforsamlingen får Bioforsk informasjon gjennom innkalling og årsberetning fra selskapene. Bioforsk opplyser at selskapene først og fremst blir målt på at de leverer de tjenestene de skal, og på økonomisk resultat. Bioforsk følger med på styreprotokollene og holder seg gjennom dette oppdatert på økonomi og hva som ellers skjer i selskapene.

Det er ingen formaliserte møter mellom selskapene og eierne ut over generalforsamling, men det er kontakt ved behov. Initiativ til slike uformelle møter kommer fra begge parter, enten er det eierne som stiller spørsmål til styret, eller omvendt. Dette er typisk uformelle møter. Det er ifølge styreleder ingen forskjell i kontakten med eierne for de to selskapene.

Bioforsk er den største brukeren av ITAS Eierdrifts tjenester og har som bruker gjennomgående mye kontakt med selskapet. For Instrumenttjenesten kan alle eierne være brukere av selskapets tjenester, og kontakten mellom selskapet og de ulike eierne som kunder blir relativt lik.⁴⁶⁶

460) Intervju med Bioforsk 16.03.2015.

461) Årsberetning for ITAS Eierdrift for 2014.

462) Intervju med ITAS Eierdrift 20.01.2015.

463) Intervju med styreleder i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift 11.03.2015.

464) Vedtekter for ITAS Eierdrift 23.07.2009.

465) Intervju med Bioforsk 16.03.2015.

466) Intervju med styreleder i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift 11.03.2015.

Det er ifølge styreleder i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift ikke et krav at selskapene skal gjennomføre en formell evaluering av måloppnåelse, og dette er derfor ikke gjort. For ITAS Eierdrift er situasjonen slik at dersom de ikke leverer de tjenestene eier ønsker til riktig pris, vil eier kjøpe dette et annet sted.

Endringer i Instrumenttjenestens virksomhet

Instrumenttjenestens virksomhet har hittil vært delt inn i to fagavdelinger. Den ene er dataavdelingen med datadrift og bredbåndsvirksomhet til bedrifter og kommuner. Den andre er avdeling for målesystemer, som leverer systemløsninger av sensorer og utstyr for dataloggere til private og offentlige kunder.⁴⁶⁷

Instrumenttjenesten konkurrerer med andre private aktører. Daglig leder i Instrumenttjenesten opplyser at det ikke er noen konkurransefordeler med det å ha statlige eiere, og begrunner dette med at statlige pensjonsforpliktelser og statlige personalrettigheter gir høyere kostnadsnivå enn for private konkurrenter. Bioforsk oppgir at fordelene ved det statlige eierskapet er at det fører til færre kortsiktige forventninger til overskudd og utbytte enn for et privat eierskap, og det vil være anledning til å ha mer oppmerksomhet om de langsiktige forventningene. På generalforsamlingen i 2014 ble det vedtatt at eierne vil ha oppmerksomhet rettet mot å styrke selskapets egenkapital, kompetanse og infrastruktur slik at det kan være en konkurransedyktig og sterk leverandør, også for sine eiere.⁴⁶⁸

I 2013 besluttet styret at Instrumenttjenesten skulle kjøpe kabel-TV- og bredbånd-selskapet DK-nett for å sikre selskapets inntekter fra bredbåndsløpere til private, lokale kunder. DK-nett er nå et datterselskap til Instrumenttjenesten. Instrumenttjenesten leverer bredbånd til DK-nett som videreformidler dette til TV-kabelkunder. Av selskapets årsrapport for 2014 framgår det at bredbåndsløperen til DK-nett utgjør mer enn 20 prosent av dataavdelingens omsetning. Styret har i 2014 besluttet å selge selskapets avdeling for målesystemer.⁴⁶⁹ Dette innebærer at selskapets virksomhet framover vil bli rettet mot datadrift og bredbåndsvirksomhet.

Landbruks- og matdepartementet har blitt informert om de aktuelle kjøpene og salgene av virksomhet gjennom protokoller fra generalforsamling og tilsendte styreprotokoller. Departementet har ikke gitt noen føringer eller hatt merknader til Bioforsk eller selskapene om hva som skal være innenfor selskapets virksomhetsområde ut over det som framgår av vedtektene.⁴⁷⁰ Bioforsk har ikke vært involvert i vurderingene knyttet til Instrumenttjenestens kjøp av DK-nett, og har heller ikke hatt synspunkter til dette. Det samme gjelder det mulige salget av avdeling for målesystemer.⁴⁷¹ Selskapenes styreleder opplyser at når det gjelder kjøp og salg av virksomhet for Instrumenttjenesten, anses dette å være forretningsmessige og strategiske avgjørelser som ligger til selskapets ledelse og styret å vurdere.

2.2 Organisering av eierskapsutøvelsen

2.2.1 Landbruks- og matdepartementets styringssignaler og føringer for Bioforsks eierskapsutøvelse

Både Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift er heleide aksjeselskap der eierskapet er fordelt mellom Landbruks- og matdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Landbruks- og matdepartementet gir gjennom instruks for økonomi- og virksomhetsstyring⁴⁷² (virksomhetsinstruksen) Bioforsk delegert myndighet til å forvalte statens

467) Intervju med Instrumenttjenesten 20.01.2015.

468) Protokoll fra generalforsamling i Instrumenttjenesten 13.06.2014.

469) Intervju med Instrumenttjenesten 20.01.2015.

470) Intervju med Landbruks- og matdepartementet 26.03.2015.

471) Intervju med Bioforsk 16.03.2015.

472) Instruks om økonomi- og virksomhetsstyring i Bioforsk 01.09.2014.

eierinteresser på vegne av departementet overfor selskapene Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift.

Bioforsk skal i henhold til virksomhetsinstruksen innkalle til generalforsamling og sende årsrapport, årsberetning og protokoll fra generalforsamlingen til departementet. I tillegg har departementet fra 2014 mottatt kopi av styreprotokollene fra selskapene. Bioforsk skal videre utarbeide utkast til statsrådets beretning for hvert selskap som oversendes departementet. Departementets styringssignaler for Bioforsks eierskapsutøvelse framgår av virksomhetsinstruks, tildelingsbrev og i brev om konkrete forhold.⁴⁷³ Ut over føringer for rapportering knyttet til årsoppgjør og generalforsamling er det gitt få føringer for hvordan Bioforsk skal utøve sitt eierskap.

Bioforsk opplyser at de forholder seg til Landbruks- og matdepartementets retningslinjer fra 28. februar 2005 i eierskapsutøvelsen. Landbruks- og matdepartementet oppgir at disse er utdaterte, og vil i forbindelse med fusjonen av flere av eierinstitusjonene til Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) i 2015 utarbeide nye retningslinjer for forvaltningen av statens eierinteresser i selskapene.⁴⁷⁴ Retningslinjene gjelder fra 1. juli 2015, og erstatter de tidligere retningslinjene. Det har også blitt utarbeidet en ny instruks for økonomi- og virksomhetsstyring for det nye instituttet.

I forbindelse med etableringen av det nye instituttet NIBIO ba Landbruks- og matdepartementet Bioforsk i tildelingsbrevet for 2015 om å gjøre en vurdering av om eierskapet i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift bør avvikles eller videreføres, og vurderingskriteriet var om eierskapet bygger opp under det nye fusjonerte instituttet sitt formål. Departementet uttaler at det ikke ga ytterligere føringer fordi det var behov for uavhengige råd som kunne gi informasjon som grunnlag for departementets beslutninger. I arbeidet med svaret var Bioforsk i dialog med de øvrige eierinstitusjonene om selskapenes framtidsutsikter. Styret i Bioforsk vurderte det slik at Landbruks- og matdepartementets aksjeandeler i begge selskapene burde opprettholdes for å legge til rette for effektiv forskning og utvikling i sektoren.⁴⁷⁵ Dette samsvarer med statens formål med eierskapet i Instrumenttjenesten.

2.2.2 Landbruks- og matdepartementets oppfølging av Bioforsks eierskapsutøvelse

Bioforsk rapporterer årlig til Landbruks- og matdepartementet om tilstanden i selskapene gjennom oversendelse av årsberetning, årsregnskap og protokoll fra generalforsamling. Av virksomhetsinstruksen framgår det at departementet skal orienteres om vesentlige avvik fra tildelingsbrev eller andre planer. Avviksrapportering til Landbruks- og matdepartementet inngår i etatsstyringsmøter og Bioforsks årsrapport, der Bioforsk skal rapportere om eventuelle avvik fra tildelingsbrevet.

Landbruks- og matdepartementet opplyser at det som en del av oppfølgingen av Bioforsk leser selskapenes årsrapporter og protokoller fra generalforsamling. Ifølge Bioforsk hender det at departementet tar kontakt og spør om innholdet i årsrapporter eller styreprotokoller, men departementet etterspør generelt ikke mye informasjon om selskapenes utvikling. Departementet uttrykker at det er opptatt av utviklingen i selskapenes driftsresultat og egenkapital. Når det gjelder departementets vurdering av hvordan Bioforsks praktiske eierskapsutøvelse fungerer, forholder departementet seg til de forventningene som stilles til eier ved utarbeidelsen av statsrådets beretning.

Landbruks- og matdepartementet følger også opp Bioforsks eierskapsutøvelse overfor Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift gjennom etatsstyringsmøter mellom Bioforsk

473) Intervju med Landbruks- og matdepartementet 26.03.2015.

474) Bioforsk ble 1. juli 2015 slått sammen med Norsk institutt for skog og landskap og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning til å utgjøre Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO).

475) Brev fra Landbruks- og matdepartementet til Riksrevisjonen av 24.08.2015.

og Landbruks- og matdepartementet. Det avholdes to etatsstyringsmøter per år der representanter for Bioforsk og departementet deltar. Her kan departementet ta opp alle styringsmessige forhold med Bioforsk, blant annet forvaltningen av statens interesser i selskapene.⁴⁷⁶ Ifølge Bioforsk er forhold knyttet til selskapene i liten grad tema, og møtene brukes i liten grad av departementet til å gi føringer for eierskapsutøvelsen. Ved særskilte saker har etatsstyringsmøtene blitt benyttet av Landbruks- og matdepartementet, og ved omorganiseringen av Instrumenttjenesten og etableringen av ITAS Eierdrift ble ulike organisasjonsmodeller diskutert på disse møtene.⁴⁷⁷ Det skrives referat fra disse møtene.

Orientering om viktige saker

Av virksomhetsinstruksen framgår det at departementet umiddelbart skal orienteres om viktige aktiviteter i selskapene som har betydning for å sikre en effektiv kontroll med at statens interesser forvaltes på en forsvarlig måte. Det er sjelden at saker legges fram for eierne, og det er ikke etablert rutiner for hvilke saker som skal legges fram. Landbruks- og matdepartementet opplyser at det forutsettes at Bioforsk i tiden mellom styringsmøtene umiddelbart viderefremmer informasjon som er vesentlig for departementets ansvar. Landbruks- og matdepartementet mener at det siden vurderingen av avkastningskravet til Instrumenttjenesten i 2014, samt opprettelsen av ITAS eierdrift og endringen av Instrumenttjenesten i 2010, ikke har vært større saker som har vært viktige for selskapene.

2.2.3 Håndtering av roller i Bioforsk

Overfor Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift har Bioforsk flere roller, som både eier og bruker av selskapenes tjenester. I tillegg har enkeltpersoner med ansettelsesforhold hos Bioforsk og hos andre eiere hatt styreverv i selskapene. De største eierne har hatt styrerepresentanter i både Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift. For å unngå eventuelle rollekonflikter ivaretar personer fra ulike avdelinger hos eierne de ulike rollene.⁴⁷⁸ Det er administrerende direktør i Bioforsk som ivaretar eierrollen, mens rollen som styreleder tidligere har blitt ivarettatt av økonomi- og administrasjonsdirektør i Bioforsk.⁴⁷⁹ Departementet opplyser at det 12. mai 2015 var i dialog med direktøren for Bioforsk om å forsterke skillet mellom de ulike rollene.

For selskaper som drives i "egenregi", er nærhet til eier i ledende organ, og eiernes aktive kontroll, et vesentlig vilkår for å akseptere unntak fra anskaffelsesreglementet. Vilårene for "egenregi" bygger på ulovfestet rett, men er nå kodifisert i det nye anskaffelsesdirektivet 2014/24/EU.⁴⁸⁰ Direktivet er foreløpig ikke inntatt i norsk lov eller forskrift, og det er en ulovfestet rett som definerer innholdet i kravet nærmere. For at kriteriene for "egenregi" skal være oppfylt, må blant annet "kontrollkriteriet" fra rettspraksis i EU-domstolen være oppfylt.⁴⁸¹ ITAS Eierdrift har flere eiere, men i praksis er det bare Bioforsk og NMBU som utøver en aktiv kontroll med selskapet i form av styredeltakelse i selskapet og som mottakere av selskapets tjenester.

Landbruks- og matdepartementet har ikke gitt noen føringer for håndtering av roller ved delegert eierskap når personer som er ansatt i staten, her i Bioforsk, også sitter i

476) Intervju med Landbruks- og matdepartementet 26.03.2015.

477) Intervju med Bioforsk 16.03.2015.

478) Intervju med styreleder i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift 11.03.2015.

479) Styreleder i Instrumenttjenesten og ITAS ble gjenvalgt på generalforsamlingen i 2014, men er nå pensjonist og ikke lenger ansatt i Bioforsk.

480) Direktivet skal være gjennomført i nasjonal rett i EUs medlemsland innen 18. april 2016.

481) Som EØS-medlem er Norge pålagt å ta hensyn til denne rettspraksisen. Den generelle forpliktelsen til å gjennomføre EØS-retten i nasjonal rett på en korrekt måte følger av EØS-artikkel 3. Internasjonale domsavgjørelser fra EU-domstolen har en viktig rolle innen EØS og EU. EFTA-statene har forpliktet seg til å legge vekt på relevant praksis fra EU-domstolen, jf. EØS-artikkel 6, og homogenitetsmålssettingen i EØS-artikkel 1. Kontrollkravet er beskrevet og definert nærmere i blant annet dommene C-573/07 Sea, C-340/04 Carbotermo, C-182/11 og C-183/11 Econord samt C-324/07 Coditel Brabant.

styret.⁴⁸² Departementet viser imidlertid til føringer i de utdaterte retningslinjene for eierskapsutøvelsen for Instrumenttjenesten fra 2005. Det framgår her at eierrollen skal utøves etter aksjelovens bestemmelser, og at virksomhetene skal forvalte sine eierinteresser med en klar vekt på fordeling av ansvar og myndighet mellom eiervirksomheten og styret.⁴⁸³ I tillegg viser departementet til den dialogen som var mellom Bioforsk og departementet i forkant av etableringen av ITAS Eierdrift.

Bioforsk opplyser at de forholder seg til aksjelovgivning, reglement for økonomistyring i staten og økonomi- og virksomhetsinstruksen i sin utøvelse av eierrollen, og at de for øvrig har etiske retningslinjer som gir føringer blant annet for ansattes habilitet. For Instrumenttjenesten viser styreleder til en styreinstruks fra 1999 som har regler knyttet til blant annet habilitet. Instruksen er utarbeidet før omorganiseringen i 2009.

Det er etablert en praksis med at styremedlemmer som er inhabile i behandling av enkelte styresaker, trer ut av møtet når disse sakene behandles.⁴⁸⁴ Det har hendt at Instrumenttjenesten har konkurrert om oppdrag med avdelinger i Bioforsk. Bioforsk opplyser at det i slike tilfeller vil være ukomplisert å skille rollene, siden det er fagavdelingene som er involvert i disse sakene. Dersom styrelederen eller et styremedlem likevel skulle være inhabil, vil han eller hun fratre fra styremøtet under behandlingen av den aktuelle saken.⁴⁸⁵

2.2.4 Organiseringen av eierskapsutøvelsen i Landbruks- og matdepartementet

Departementet har ikke etablert formelle organisatoriske skiller mellom eierskapsforvaltningen og andre forvaltningsoppgaver. Eierskapsforvaltningen rettet mot de fem selskapene i undersøkelsen ligger under fire ulike avdelinger i departementet.⁴⁸⁶ Departementet opplyser at ingen avdeling har et overordnet ansvar for eierskapsforvaltningen, men at Administrasjons- og økonomiavdelingen har et praktisk koordinerende ansvar i saker som gjelder eierskap som berører flere avdelinger.

Etter hovedinstruks for Landbruks- og matdepartementet⁴⁸⁷ skal ansvarlig avdeling utarbeide og vedlikeholde retningslinjene for hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor det enkelte selskap. Retningslinjene skal legges fram for Administrasjons- og økonomiavdelingen før de fastsettes. Ansvarlig avdeling skal sørge for å oversende årsberetning, årsregnskap, revisjonsberetning, protokoll fra generalforsamling/foretaksmøte og statsrådets beretning til Riksrevisjonen. Utkast til statsrådets beretning skal legges fram for Administrasjons- og økonomiavdelingen før det sendes ut.

Departementet opplyser at omfanget av arbeidet med eierskapsutøvelse er relativt lite, og at de aktuelle selskapene er svært ulike. Det er ikke etablert noe fast forum der de ulike avdelingene i Landbruks- og matdepartementet kan samordne seg og diskutere spørsmål knyttet til eierskapsutøvelse. Det er ifølge departementet god kontakt mellom de aktuelle avdelingene om eierspørsmål når dette er naturlig, avhengig av sakens karakter. Det er etablert et eierskapsforum i regi av Nærings- og fiskeridepartementet der departementer med eierinteresser i selskaper deltar. Det er faste månedlige møter i eierskapsforumet, men det er også kontakt ved behov. Før disse møtene foretas det en vurdering av hvem som møter fra Landbruks- og matdeparte-

482) Intervju med Bioforsk 16.03.2015.

483) Retningslinjer for forvaltning av aksjeinteresser under Landbruks- og matdepartementet i Instrumenttjenesten AS 28.02.2005.

484) Intervju med Bioforsk 16.03.2015 og intervju med styreleder i Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift 11.03.2015.

485) Intervju med Bioforsk 16.03.2015.

486) For Statskog har Avdeling for skog og landskap ansvar for både eierskapsforvaltningen og de sektorpolitiske oppgavene knyttet til forvaltningsoppdraget. For Staur gård har Administrasjons- og økonomiavdelingen ansvar for eierskapsforvaltningen og utleie av eiendommen. Eierskapsforvaltningen av Kimen Sävarelaboratoriet ligger under Avdeling for matpolitikk. Når det gjelder Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift, har Avdeling for forskning, innovasjon og regionalpolitikk den formelle kontakten med Bioforsk som har fått delegert ansvaret for eierskapsutøvelsen overfor selskapene.

487) Hovedinstruks for Landbruks- og matdepartementet 28.02.2011.

mentet på bakgrunn av hvilke temaer som skal tas opp. Det er som oftest de som har ansvar for eierskapsforvaltningen av Statskog, som møter.

2.2.5 Håndtering av roller i Landbruks- og matdepartementet

For Statskog er det utarbeidet retningslinjer for forvaltningen av eierskapet som beskriver hvilke oppgaver departementet har som utøver av eierrollen.⁴⁸⁸ En egen avtale regulerer de sektorpolitiske oppgavene og myndighetsoppgavene.⁴⁸⁹

Retningslinjene for departementets forvaltning av eierskapet i Staur gård beskriver hvilke oppgaver departementet har som eier av selskapet. Departementets rolle som eier og utleier av eiendommen Staur gård reguleres ikke av disse retningslinjene.⁴⁹⁰ For Staur gård er leieforholdet regulert gjennom en leieavtale mellom departementet som utleier og eier og selskapet som leietaker.⁴⁹¹

For Kimen Såvarelaboratoriet er det i tillegg til retningslinjer for eierskapsforvaltningen av selskapet etablert en aksjeeieravtale som gir føringer for departementets eierskapsutøvelse.⁴⁹² I aksjeeieravtalen som er inngått mellom selskapets tre eiere, framgår blant annet selskapets formål. Det er ifølge departementet ikke gjort noen avklaringer ut over dette mellom eierne om hvilke mål og forventninger de stiller til selskapet.

Verken for Statskog, Staur gård eller Kimen Såvarelaboratoriet er det etablert instruksjer eller rutiner som beskriver hvordan arbeidet med eierskapsutøvelsen hos departementet skal organiseres for å sikre et tydelig skille mellom eierrollen og det sektorpolitiske arbeidet. Dette framgår heller ikke av retningslinjene for eierskapsutøvelsen for de tre selskapene. Landbruks- og matdepartementet gir uttrykk for at departementet skiller mellom rollen som eier og rollene som sektorpolitisk aktør, myndighetsutøver og tilskuddsforvalter ved å være tydelig overfor selskapene på hva som er oppfølging fra departementet som eier, og hva som er myndighetsutøvelse eller sektorpolitiske føringer. Statskog mener at departementet skiller mellom sine ulike roller, og at dette har blitt mer ryddig de siste fire årene etter at det ble etablert et skille mellom kontaktmøtene for eierskapet og for forvaltningsvirksomheten.

3 Vurderinger

Landbruks- og matdepartementet har ikke klare forventninger til selskapenes resultater

Staten som eier skal stille klare forventninger til selskapenes resultater. For selskaper med sektorpolitiske oppgaver skal målene oppnås på en ressurseffektiv måte, og staten skal utvikle tydelige resultatforventninger. For selskaper med forretningsmessige oppgaver skal staten stille avkastnings- og utbytteforventninger.

Statskog

Statskog er et foretak med både forretningsmessig virksomhet og sektorpolitiske oppgaver. Undersøkelsen viser at departementet ikke har satt konkrete mål for de årlige resultatene i den forretningsmessige virksomheten.

Departementet opplyser at det ikke måler de årlige resultatene opp mot et avkastningskrav fordi det vil være variasjon i inntektene, både planlagt variasjon og den som

488) Retningslinjer for forvaltningen av Landbruks- og matdepartementets eierinteresser i Statskog SF 20.06.2012.

489) Avtale mellom Landbruks- og matdepartementet og Statskog SF om oppdrag for å gjennomføre delegerte myndighetsoppgaver og sektorpolitiske oppgaver 06.12.2013.

490) Retningslinjer for forvaltningen av eierskap under Landbruks- og matdepartementet i Staur gård AS 16.03.2015.

491) Leieavtale mellom Landbruks- og matdepartementet som utleier og Staur gård som leietaker 05.03.2013.

492) Retningslinjer for forvaltningen av eierskap under Landbruks- og matdepartementet i Kimen Såvarelaboratoriet 16.03.2015 og aksjeeieravtale mellom aksjonærene 22.06.2004.

følger av markeds- og naturforhold foretaket ikke rår over. I tillegg vil skogens tilvekst føre til verdiøkning. Departementet oppgir at investeringer i skogproduksjon, skogeiendommer og utnyttelsen av ressursene skjer etter markedsmessige avkastningskrav, der ikke annet følger av lov eller anerkjente standarder for bærekraftig skogbruk. Departementet gir uttrykk for at verdivurderingen fra 2011 har gitt et godt grunnlag for oppfølging av foretakets resultater. Sentrale indikatorer på om foretaket driver eiendommene effektivt er avvirkningskvantum (det vil si mengden hogst og produsert tømmer), tømmerpriser og driftskostnader sammenlignet med gjennomsnittet i markedet.

Etter revisjonens vurdering framstår det som uklart hva departementet legger til grunn for å vurdere selskapets årlige resultater på de indikatorene som brukes i oppfølgingen av den forretningsmessige virksomheten, og dermed er det lite tydelig hvilke forventninger departementet har til foretakets forretningsmessige resultatutvikling.

Staur gård

Statens investering i Staur gård er ikke begrunnet i forretningsmessige hensyn, men hoveddelen av selskapets omsetning kommer likevel fra forretningsmessig og konkurranseutsatt gjestegårdsvirksomhet. Landbruks- og matdepartementet har ikke satt forventninger til avkastning eller utbytte, men det stilles en forventning om at selskapet skal gå med overskudd. Ut over dette er det gitt få føringer for drift og økonomi.

Staur gård har sektorpolitiske oppgaver som ivaretas på flere ulike måter. Selskapet driver utleie til forsøksvirksomhet knyttet til dyr og planter. Flere av bygningene på gården, hagen og parkanlegget er fredet av Riksantikvaren, og en viktig målsetting ved eierskapet er å ivareta bygningsmassen for den kulturhistoriske virksomheten. Selskapet er derfor pålagt vedlikeholdsforpliktelser gjennom leieavtalen, og det gjennomføres ekstraordinært vedlikehold finansiert av Landbruks- og matdepartementet.

Leieavtalen regulerer leieforholdet mellom departementet som utleier og selskapet som leietaker av eiendommen Staur gård. Betalingsvilkårene i leieavtalen, inkludert finansieringen av ekstraordinært vedlikehold, skiller ikke mellom forsøksvirksomheten og gjestegårdsvirksomheten. Etter revisjonens vurdering gir leieavtalen ikke klare nok vilkår for den forretningsmessige gjestegårdsvirksomheten. Sammenblendingen av gjestegårdsvirksomheten og sektorpolitisk tiltak og hensyn skaper usikkerhet om hvorvidt det gis offentlig støtte til den konkurranseutsatte virksomheten.

Kimen Såvarelaboratoriet

Kimen Såvarelaboratoriet utfører såvareanalyser mot full brukerbetaling. Selskapet er på flere områder eneste tilbyder i det norske markedet, og ønsket om å gjennomføre flest mulig såvareanalyser innebærer at prisene holdes lave. På bakgrunn av dette mener departementet at selskapet ikke har ordinær forretningsmessig virksomhet. Det stilles ikke forventninger om avkastning eller utbytte fra departementet, men det har for årene 2012 og 2013 blitt betalt ut utbytte. Departementet har få økonomiske mål og forventninger til selskapet, og det er lite oppmerksomhet knyttet til om selskapets drift er effektiv.

Det er revisjonens vurdering at det for flere av selskapene er et uklart skille mellom sektorpolitiske og forretningsmessige oppgaver, og at det har ført til uklarhet om forventningene til og rammene for selskapenes økonomiske virksomhet.

Landbruks- og matdepartementet har lagt eierskapsforvaltningen under ulike avdelinger i departementet, og ingen avdeling har det overordnede ansvaret for eierskapsutøvelsen. Departementet mener at det er god kontakt mellom de aktuelle

avdelingene om eierspørsmål, og viser til at selskapene er svært ulike, og at arbeidet med eierskapsutøvelse utgjør en liten del av departementets oppgaver. Etter revisjonens vurdering kan en organisering der ansvaret for eierskapsutøvelsen for enkelte selskaper er fordelt på ulike fagavdelinger ha bidratt til for liten oppmerksomhet om de forretningsmessige oppgavene og dermed helheten i eierstyringen.

Landbruks- og matdepartementet følger i liten grad opp den delegerte eierskapsforvaltningen i Bioforsk

Undersøkelsen viser at det ikke var etablert retningslinjer for eierskapsutøvelsen i ITAS Eierdrift slik reglement for økonomistyring i staten forutsetter. Fra 1. juli 2015 ble det etablert retningslinjer for eierskapsutøvelsen for ITAS Eierdrift, og samtidig ble de utdaterte retningslinjene for eierskapsutøvelsen i Instrumenttjenesten fra 2005 oppdatert. Med de nye retningslinjene ble departementets forventninger til og føringer for eierskapsutøvelsen i ITAS Eierdrift og Instrumenttjenesten i større grad tydeliggjort.

Instrumenttjenestens virksomhet har hittil vært inndelt i to fagavdelinger: datadrift og målesystemer. I 2014 kjøpte Instrumenttjenesten aksjene i kabel-TV- og bredbåndsselskapet DK-nett, mens avdeling for målesystemer ble besluttet solgt. Dette vil innebære at selskapets virksomhet framover vil bestå av datadrift og bredbåndsløyper. Selskapets formål er drive handels- og konsulentvirksomhet, eller å tilby totale driftsløsninger innenfor fagområdet datadrift og systemer for miljøovervåking, meteorologi, hydrologi og geoteknikk. Etter revisjonens vurdering kan det synes som Instrumenttjenestens virksomhet framover i liten grad vil være tilpasset det vedtektsfestede formålet. Statens formål med eierskapet i Instrumenttjenesten er å legge til rette for effektiv forskning og utvikling i sektoren, og begrunnelsen for statens eierskap i selskapet framstår etter revisjonens vurdering som uklar.

Landbruks- og matdepartementet har blitt informert om de aktuelle kjøp og salg av virksomhet gjennom protokoller fra generalforsamling og styremøter. Departementet har ikke gitt noen føringer eller hatt bemerkninger til Bioforsk eller selskapene om hva som skal være innenfor selskapets virksomhetsområde ut over det som framgår av vedtektene. Bioforsk har heller ikke hatt synspunkter til dette.

Av virksomhetsinstruksen framgår det at departementet umiddelbart skal orienteres om aktiviteter av viktighet i selskapene. Undersøkelsen viser at det er sjelden at saker legges fram for eierne, og at det ikke har vært etablert rutiner for hvilke saker som skal legges fram for eier. Dette er mer tydelig i de nye retningslinjene for eierskapsutøvelsen fra 1. juli 2015.

Departementet kan følge opp Bioforsks eierskapsutøvelse gjennom etatsstyringsmøter, men disse møtene har i liten grad blitt brukt til å gi føringer og styrings signaler.

Undersøkelsen viser at Landbruks- og matdepartementet har vært lite involvert ved større endringer som har hatt betydning for selskapenes framtidige virksomhet. Etter revisjonens vurdering har departementet i liten grad fulgt opp Bioforsks eierskapsutøvelse.

Bioforsks eierskapsutøvelse overfor Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift har vært svak

For Instrumenttjenesten, som er et rent forretningsmessig selskap, ble det etablert et avkastningskrav på generalforsamlingen i 2014. Før etableringen av avkastningskravet i 2014 var forventningen at selskapet skulle gå med overskudd. For ITAS Eierdrift blir

det stilt krav om at selskapet skal gå i balanse og drives økonomisk forsvarlig. For begge selskapene stiller eier krav til at de leverer tjenester til rett tid, har riktig pris og er oppdatert på teknologi. Disse forventningene er formidlet gjennom avtaler om oppdrag og muntlig i kontakt med styreleder. Ut over avkastningskravet fra 2014 er eiers forventninger i liten grad nedfelt skriftlig. Dette medfører at forventningene fra eier framstår som lite dokumentert.

Undersøkelsen viser at Bioforsk har vært lite tydelig i sine forventninger til selskapene, og lite involvert ved større endringer. Etter revisjonens vurdering har lite oppfølging fra Landbruks- og matdepartementet av Bioforsk ført til svak eierskapsutøvelse overfor Instrumenttjenesten og ITAS Eierdrift.