

Sak 5: Lønnsomhet og synergieffekter i Posten Norge AS

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere lønnsomhet og synergieffekter i og mellom Postens forretningsområder.

Posten Norge AS (Posten) har siden midten av 1990-årene endret seg fra å drive tradisjonell postvirksomhet til å bli et nordisk post- og logistikkonsern. I 2015 utgjorde inntektene fra postsegmentet om lag en tredjedel av Postens samlede inntekter, mens resten kom fra logistikksegmentet. Om lag en tredjedel av inntektene til Posten er fra virksomhet i utlandet.

Siden år 2000 har det vært et tiltakende fall i postvolumet. For å møte denne utfordringen har Posten valgt en strategi med å kutte kostnader i postvirksomheten og bygge opp en betydelig virksomhet innen logistikk. Mellom 2000 og 2015 har Posten kuttet mer enn 11 000 årsverk i morselskapet. Konsernets strategi er å utvikle et nordisk, integrert og industrialisert konsern. Denne strategien bygger blant annet på en forventning om store og viktige synergieffekter mellom Postens tradisjonelle postvirksomhet og logistikkvirksomheten, mellom de ulike delene av logistikkmarkedet og på tvers av landegrensene. Synergieffektene skal gjøre at de ulike delene av Postens virksomhetsområder er mer lønnsomme sammen enn de ville vært hver for seg.

Posten har siden starten på 2000-tallet gjennomført store oppkjøp av logistikkelskaper i Norge og i utlandet. Disse oppkjøpene har bidratt til omsetningsvekst for konsernet som helhet, men de finansielle resultatene til Posten har ikke forbedret seg.

Undersøkelsen tar utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om aksjeselskaper av 13. juni 1997 (aksjeloven)*
- Innst. 140 S (2014–2015), jf. Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*
- Innst. 13 S (2013–2014), jf. Prop. 1 S Samferdselsdepartementet (2013–2014)
- Innst. 362 S (2011–2012), jf. Meld. St. 18 (2011–2012) *Virksomheten til Posten Norge AS*
- Innst. 255 S (2011–2012), jf. Dokument 3:2 (2011–2012) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2010*

Rapporten ble forelagt Samferdselsdepartementet ved brev av 20. juni 2016. Departementet har i brev av 24. august 2016 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- Posten når ikke avkastningsmålet fra eier.
- Posten har ikke klart å innfri eiers krav om bedring av lønnsomheten i logistikkvirksomheten.
- Flere forretningsområder har ikke vært lønnsomme i undersøkelsesperioden, også når det tas hensyn til identifiserte synergier.
- Eier forholder seg for passivt til Postens svake resultatutvikling.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Posten når ikke avkastningsmålet fra eier

Eiers forventning til selskapets lønnsomhet over tid kommer først og fremst til uttrykk gjennom det avkastningsmålet departementet har fastsatt for virksomheten. Undersøkelsen viser at Posten ikke har nådd avkastningsmålet på konsernnivå i undersøkelsesperioden 2010–2015, hvor den årlige avkastningen i snitt har vært om lag 3 prosentpoeng lavere enn målet fra eier.

Det sentrale hensynet i statens forretningsmessige eierskap er høyest mulig avkastning over tid på investert kapital. Avkastningsmålet gjelder i utgangspunktet som et gjennomsnitt for en periode på tre til fem år og revideres normalt hvert tredje til femte år. Postens avkastningsmål ble i forbindelse med Meld. St. 18 (2011–2012) justert ned fra 10 til 9 prosent. Av stortingsmeldingen framgikk det at dette skulle være innenfor rekkevidde for konsernet om de driver effektivt og gjennomfører de nødvendige tiltak og omstillinger som markedssituasjonen krever. Kravet ble ansett å være i tråd med de krav som settes til andre statlig eide selskaper i regulerte sektorer, samtidig som det var realistisk ut fra virksomhetens karakter og de utfordringer som var knyttet til markedsutviklingen. Styreleder mener at avkastningsmålet er realistisk å nå på sikt.

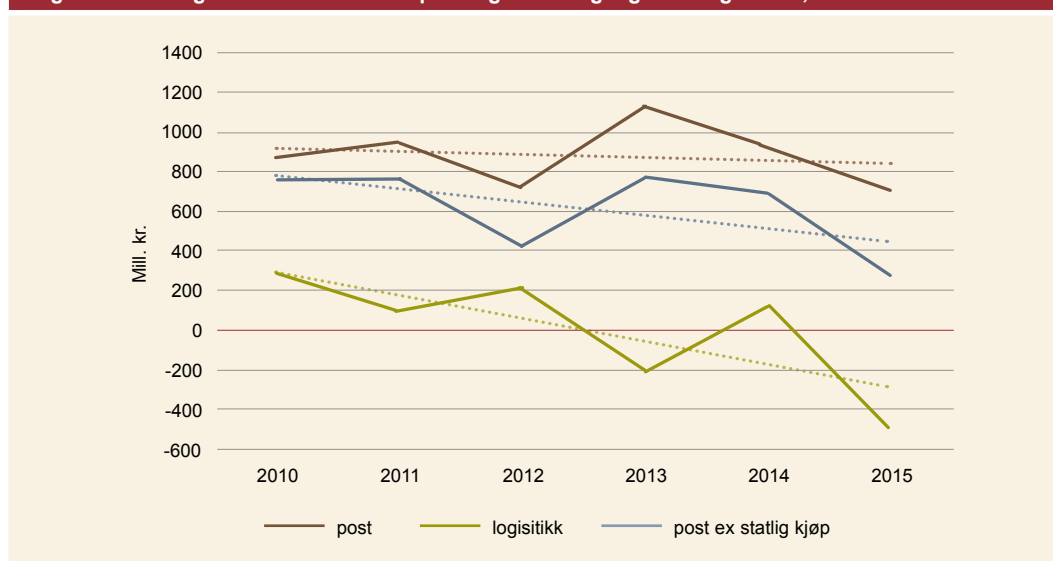
Samferdselsdepartementet påpeker at Posten er i en krevende situasjon med fallende postvolum og nedgang i markedene for logistikksegmentet. Finanskrisen fra 2008 og det siste årets oljerelaterte nedgangskonjunktur har bidratt til svekkede resultater for selskapet. En rekke engangseffekter, deriblant nedskrivninger og omstillingskostnader, har belastet resultatene i perioden. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke staten oppnådd en tilfredsstillende avkastning på egenkapitalen i undersøkelsesperioden.

2.2 Posten har ikke klart å innfri eiers krav om bedring av lønnsomhet i logistikkvirksomheten

De svake resultatene på konsernnivå henger primært sammen med svak lønnsomhet i logistikksegmentet. Posten har siden begynnelsen av 2000-tallet gjennomført betydelige oppkjøp av logistikk-selskaper i Norge og utlandet, og siden 2004 har Posten kjøpt selskaper for om lag 3,2 mrd. kroner. Logistikksegmentet har økt mye både i omsetning og i investert kapital i undersøkelsesperioden, mens den tradisjonelle postvirksomheten i postsegmentet har hatt en svak nedgang på disse områdene. Oppbygningen av logistikkvirksomheten har hatt positiv innvirkning på lønnsomheten i postsegmentet gjennom synergieffekter. Imidlertid har den relativt gode utviklingen i postsegmentet hovedsakelig blitt oppnådd gjennom omfattende effektiviseringsprosesser. Posten har gjennomført effektiviseringsprosesser i logistikksegmentet, men ikke i samme omfang som i postsegmentet.

Figur 1 viser utviklingen i driftsresultatet i postsegment og logistikksegmentet for undersøkelsesperioden. Som det framgår av figuren, har driftsresultatet i postsegmentet ligget på et relativt stabilt nivå til tross for store årlige fall i postvolumet. Driftsresultatet i logistikksegmentet har vært fallende og er i 2015 negativt. Dette gjelder også når en trekker ut bidraget fra staten gjennom statlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester, som inntektsføres i postsegmentet.

Figur 1: Utviklingen i driftsresultat for postsegmentet og logistikksegmentet, 2010-2015



Kilde: Årsrapporter for Posten 2012–2015.

Samferdselsdepartementet påpeker i denne sammenheng at det svake resultatet for logistikksegmentet i stor grad kan forklares av markeds- og konjunkturutviklingen, og ikke manglende effektivisering av virksomheten. Posten hadde videre en høyere avkastning på egenkapitalen enn sine konkurrenter PostNord og Posti for årene fra 2010 til 2014, men lavere for 2015.

Det har vært en selvstendig forventning fra eier, som også er forelagt Stortinget gjennom Meld. St. 18 (2011–2012), at lønnsomheten i Postens logistikkvirksomhet skulle bedres. Denne forventningen er etter Riksrevisjonens vurdering ikke blitt innfridd. Bedringen har uteblitt og lønnsomheten i logistikksegmentet har i stedet forverret seg de siste seks årene. Den svake lønnsomheten i logistikksegmentet henger sammen med svak lønnsomhet i de underliggende forretningsområdene.

2.3 Flere forretningsområder har ikke vært lønnsomme i undersøkelsesperioden, også når det tas hensyn til identifiserte synergier

Av Meld. St. 18 (2011–2012) framgår det at all ny og eksisterende virksomhet utenfor den tradisjonelle postvirksomheten over tid skal bidra positivt til selskapets økonomi. Posten er inndelt juridisk i flere forskjellige selskaper, men har inndelt den operative virksomheten i ulike forretningsområder. Undersøkelsen viser at flere av forretningsområdene ikke har vært lønnsomme, selv når det tas hensyn til kostnadssynergier. Flere av forretningsområdene har bidratt til betydelige tap i undersøkelsesperioden.

Potensialet for å ta ut synergieffekter mellom Postens virksomhetsområder har vært et viktig premis for den nordiske vekststrategien for å styrke markedsposisjonene innen post- og logistikksegmentene. Det ble i Meld. St. 18 (2011–2012) forutsatt at Posten som del av sin hovedstrategi skulle stille strenge krav til det enkelte selskap i konsernet om selvstendig lønnsomhet og/eller bidrag til konsernsynergier over tid. Når flere av Postens forretningsområder verken er selvstendig lønnsomme eller det kan vises til at de bidrar til konsernsynergier, viser dette etter Riksrevisjonens vurdering at denne forventningen ikke har blitt innfridd i undersøkelsesperioden.

2.4 Eier forholder seg for passivt til Postens svake resultatutvikling

Det framgår av Meld. St. 18 (2011–2012) at staten som eier skal stille forventninger til selskapets resultater, kontrollere måloppnåelse og holde styret ansvarlig for denne.

I forbindelse med endringsprosessen fra å drive tradisjonell postvirksomhet til å bli et nordisk post- og logistikkonsern er det gjennomført store investeringer og mange oppkjøp av selskaper. Posten har fått anledning til å utvikle og utvide sin virksomhet innenfor relativt romslige rammer. Det er blitt stilt krav til lønnsomhet for konsernet som helhet som ikke er innfridd. Samferdselsdepartementet opplyser at avkastningsmålet vil bli revidert etter at de regulatoriske rammevilkårene er behandlet i forbindelse med siste stortingsmelding om Postens virksomhet. Departementet blir orientert om utviklingen i selskapet gjennom kvartals- og årsrapporteringen, og gjennom rapporteringen i § 10-planen. På kvartalsmøtene foregår det informasjonsutveksling mellom eier og selskap. Ifølge styreleder er det sjelden at departementet gir tilbakemeldinger på § 10-planen om Postens utvikling og strategivalg.

Av Meld. St. 27 (2013–2014) framgår det at staten legger vekt på den strategiske og økonomiske oppfølgingen av selskapene, som skal skje gjennom å ha oppfatninger om selskapenes utvikling og gjennom å ha klare forventninger til selskapenes resultater. Strategisk dialog med en utfordrende eier blir nevnt som en styrke for eierstyringen. Samferdselsdepartementet synes å bli godt informert om selskapets økonomiske utvikling og årsaker til manglende måloppnåelse, men utfordrer i liten grad selskapet på deres strategiske tilpasninger. Logistikkvirksomheten har blitt en stadig mer dominerende del av Postens virksomhet, men sentrale forutsetninger for selskapets vekststrategi på logistikkområdet er ikke blitt innfridd. Etter Riksrevisjonens vurdering burde Samferdselsdepartementet i større grad utfordret Posten med utgangspunkt i de forventningene som staten har satt til utviklingen av selskapet. Det er Riksrevisjonens vurdering at Samferdselsdepartementet har forholdt seg for passivt til den svake lønnsomhetsutviklingen i selskapets logistikkvirksomhet.

Samferdselsdepartementet viser i denne sammenheng til rammene for statens eierskapsutøvelse fra Meld. St. 27 (2013–2014) og den rolle- og ansvarsfordeling mellom eier, styre og daglig ledelse som skal sikre selskapets handlingsrom. Med utgangspunkt i de føringer av strategisk karakter som ligger i eierskapsmeldingen om Postens virksomhet, oppgir departementet at det har en klar oppfatning av på hvilket nivå eiers oppfølging bør ligge for at det ikke skal bevege seg inn på styrets ansvarsområde. Eier vil for eksempel kunne utfordre selskapet konstruktivt gjennom styrevalgprosessen ved å vurdere styrets evne til å utøve strategisk ledelse og styrets kontroll av omstillingstiltak og oppkjøpsprosjekter. Videre påpeker departementet at eier utfordrer selskapet ved å sørge for at det har en kapitalstruktur som legger til rette for forretningsmessig utvikling og effektiv drift. Departementet framhever at statens eierskapsutøvelse skal begrense seg til overordnet styring, og at det er styret som er ansvarlig for å utarbeide mer konkrete mål og strategier for selskapet.

Det er etter Riksrevisjonens vurdering ikke noen motsetninger mellom å begrense eierskapsutøvelsen til overordnet styring, og det å utfordre styret på foreslåtte strategier. Dette gjelder særlig logistikksegmentet, hvor det har vært og fortsatt er stor usikkerhet knyttet til lønnsomhetsutviklingen som følge av sterk konkurranse og usikre markedsforhold.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet

- følger opp selskapets resultatutvikling, og er tydelig på hvilke forventninger som stilles til selskapet om framtidig utvikling
- i større grad utfordrer Posten med utgangspunkt i de forventningene som staten har satt til utviklingen av selskapet, særlig når det gjelder logistikksegmentet, gjennom å ha oppfatninger om selskapets utvikling og klare forventninger til resultater

4 Departementets oppfølging

Statsråden viser i sitt svar til at det er ulike markedsdrivere i post- og logistikksegmentet, og at en direkte sammenligning vil være krevende. Posten har ifølge statsråden over flere år gjennomført omfattende effektiviseringstiltak innenfor både post- og logistikksegmentet. Omstillingen av ekspedisjonsnett og andre effektiviseringstiltak har lenge bidratt til å kompensere for volumnedgangen innen postsegmentet, men potensialet for ytterligere gevinster av betydelig omfang er nå i ferd med å bli uttømt. Posten har også realisert vesentlige kostnadsreduksjoner innen logistikksegmentet. Det er statsrådets vurdering at det svake resultatet for logistikksegmentet i stor grad kan forklares av markeds- og konjunkturutviklingen, og ikke manglende effektivisering av virksomheten. Statsråden mener at selskapets utvikling må vurderes i et helhetlig perspektiv. Utviklingen i postmarkedet følger en langsiktig nedadgående trend, mens utviklingen i logistikkmarkedene er konjunkturavhengig og preget av sterk internasjonal konkurranse. Statsråden mener derfor at fortsatt omstilling og effektivisering av driften er nødvendig.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at eier skal være tydelig på hvilke forventninger som stilles, og søke å opptre som en strategisk utfordrende eier med selvstendige oppfatninger om selskapets utvikling. Statsråden påpeker i denne sammenheng at det er viktig at departementet har en klar oppfatning av på hvilket nivå eiers strategiske oppfølging bør ligge for at en ikke skal bevege seg inn på styrets ansvarsområde. Det er statsrådets vurdering at departementet har en bevisst og strategisk holdning til sin eierskapsutøvelse. Statsråden viser til at det både i styreevalueringen og eierdialogen for øvrig er lagt vekt på å følge opp statens forventninger og selskapets utvikling. Statsråden viser også til at Riksrevisjonen i sin undersøkelse konkluderer med at departementet gjør et godt arbeid med styrevalg.

Statens eierskapsforvaltning er i stadig utvikling og statsråden legger vekt på at departementet fortsetter å styrke den strategiske og økonomiske oppfølgingen av sine selskaper. I tråd med regjeringens eierskapspolitikk og Riksrevisjonens anbefalinger vil departementet arbeide for å videreutvikle sin strategiske oppfatning av Postens utvikling og utfordringer. Dette kan blant annet gjøres gjennom sterkere analytisk oppfølging av selskapets virksomhet og markeder.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at statsråden påpeker at markedsdriverne innen post- og logistikkbransjen er ulike, noe som gjør det krevende å foreta direkte sammenligninger av lønnsomhetsutvikling for de to segmentene. Teknologeutviklingen (digitaliseringen) er den primære årsaken til at postvirksomheten skaleres ned. I logistikkbransjen er derimot konjunktorene avgjørende for vekst- og marginmuligheter. Riksrevisjonen er enig i at det vil være ulike årsaker til lønnsomhetsutviklingen for de to segmentene, og at en skal være varsom med å foreta direkte sammenligninger. Riksrevisjonen har konstatert at lønnsomhetsutviklingen har vært svak for logistikksegmentet i undersøkelsesperioden.

Logistikkmarkedet er preget av sterk konkurranse og lave marginer. Strategien med å bygge opp en betydelig virksomhet innen logistikk har gjort Posten mer risikoutsatt for konjunktursvingninger. Denne risikoen var kjent da Postens avkastningsmål i forbindelse med Meld. St. 18 (2011–2012) ble justert ned fra 10 til 9 prosent. I årene etter finanskrisen har økonomisk trendvekst vært svakere enn tidligere, og dette har hatt negativ innvirkning på lønnsomhetsutviklingen i Posten. Det ble i Meld. St. 18 (2011–2012) stilt en forventning til Posten om at all ny og eksisterende virksomhet utenfor den tradisjonelle postvirksomheten over tid skulle bidra positivt til selskapets økonomi. Det ble videre lagt til grunn at logistikkvirksomheten skulle ha en positiv lønnsomhetsutvikling. Denne forventningen har ikke blitt innfridd, og lønnsomheten for logistikksegmentet har istedenfor forverret seg i undersøkelsesperioden.

Vedlegg 5:
Brev og rapport til sak 5 om utvidet
kontroll av lønnsomhet og
synergieffekter i Posten Norge AS

5.1 Riksrevisjonens brev til statsråden i
Samferdselsdepartementet

5.2 Statsrådets svar

5.3 Rapport fra utvidet kontroll av lønnsomhet og
synergieffekter i Posten Norge AS

Utsatt offentlighet jf. r.revl. § 18(2)

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET
Postboks 8010 DEP
0030 OSLO

Att.: Statsråd Ketil Solvik-Olsen

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2015

Vedlagt oversendes saksframstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om lønnsomhet og synergieffekter i Posten Norge AS, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2016–2017).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Samferdselsdepartementet fikk et utkast til 20. juni, og på departementets svar 24. august 2016.

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.

Svarfrist: 5. oktober 2016

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet jf. § 5 andre
ledd

Deres ref
2016/01406-3

Vår ref
15/3139-

Dato
05.10.2016

Riksrevisjonens undersøkelse av lønnsomhet og synergieffekter i Posten Norge AS

Jeg viser til Riksrevisjonens brev datert 21.09.2016, vedlagt saksframstilling av Riksrevisjonens undersøkelse av lønnsomhet og synergieffekter i Posten Norge AS (Posten). Undersøkelsen er en del av Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2015. Riksrevisjonen ber om en redegjørelse for hvordan Samferdselsdepartementet (SD) vil følge opp deres merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen viser i saksframstillingen til at Posten ikke har nådd avkastningsmålet på konsernnivå i undersøkelsesperioden 2010-2015, at det har vært svak lønnsomhet i logistikksegmentet og at flere av forretningsområdene ikke har vært lønnsomme i undersøkelsesperioden.

Jeg viser til at SD tidligere har kommentert Riksrevisjonens hovedfunn og vurderinger. Blant de forhold departementet tidligere har påpekt vil jeg trekke fram det vesentlige faktum at markedsdriverne innenfor post- og logistikkbransjen er ulike. Dette gjør det krevende å foreta direkte sammenligninger av grunnlaget for lønnsomhetsutvikling innenfor de to segmentene post og logistikk, slik Riksrevisjonen har lagt opp til. Teknologitvillingen (digitaliseringen) er den primære årsaken til at postvirksomheten skaleres ned. I logistikkbransjen er derimot konjunktorene avgjørende for vekst- og marginmuligheter. I Norden tok det mange år før markedet hentet seg inn etter finanskrisen, og mange europeiske land sliter fortsatt med ettervirkningene. Fra 2015 har Posten også erfart negative konsekvenser av reduserte investeringer i oljesektoren.

Departementet har også tidligere påpekt at Posten over flere år har gjennomført omfattende effektiviseringstiltak innenfor både post- og logistikksegmentet. Omstillingen av ekspedisjonsnett og andre effektiviseringstiltak har lenge bidratt til å kompensere for volumnedgangen innen postsegmentet, men potensialet for ytterligere gevinster av betydelig omfang er nå i ferd med å bli uttømt. Posten har også realisert vesentlige kostnadsreduksjoner

innen logistikksegmentet, men markedssituasjonen har gjort det krevende å oppnå lønnsom vekst. Logistikkbransjen er preget av lave marginer og Posten driver på dette området i full konkurranse med innenlandske og utenlandske aktører. Totalt sett er det departementets vurdering at det svake resultatet for logistikksegmentet i stor grad kan forklares av markeds- og konjunkturutviklingen, og ikke manglende effektivisering av virksomheten.

Riksrevisjonen peker også på at eierdepartementet har forholdt seg for passivt til resultatutviklingen i Posten. Riksrevisjonen anbefaler på denne bakgrunnen at SD følger opp selskapets utvikling, er tydelig på hvilke forventninger som stilles til selskapet om framtidig utvikling og i større grad utfordrer Posten med utgangspunkt i statens forventninger.

På generelt grunnlag er jeg enig i at eierdepartementet skal være tydelig på hvilke forventninger som stilles til selskapet. Jeg er også enig i at eierdepartementet skal søke å opptre som en utfordrende eier med selvstendige oppfatninger av selskapets utvikling. Det er imidlertid viktig at departementet har en klar oppfatning av på hvilket nivå eiers strategiske oppfølging bør ligge for at vi ikke skal bevege oss inn på styrets ansvarsområde. Som følge av at statens eierskapsutøvelse skal begrense seg til overordnet styring, har SD derfor tidligere påpekt overfor Riksrevisjonen at styret er ansvarlig for å utarbeide mer konkrete mål og strategier for selskapet. Riksrevisjonen mener det ikke er noen motsetning mellom å begrense eierskapsutøvelsen til overordnet styring og det å utfordre styret på foreslåtte strategier.

Det er min vurdering at SD i dag har en bevisst og strategisk holdning til sin eierskapsutøvelse. Både i styreevalueringen og eierdialogen for øvrig er det lagt vekt på å følge opp statens forventninger og selskapets utvikling. Blant de temaer som følges opp jevnlig er lønnsomhetsutvikling og lønnsomhetsforbedrende tiltak, finansielle forhold, grunnlaget for og omfanget av synergier i konsernets virksomhet samt risikovurderinger av og tidsperspektivet på investeringer. Som et grunnlag for en vurdering av konsernets verdiutvikling, benytter departementet også jevnlig eksterne verdivurderinger som verktøy. Siste verdivurdering ble gjennomført høsten 2011 og en ny vurdering er nært forestående.

Som Riksrevisjonen selv konkluderer med i sin rapport, gjør eier et godt arbeid med styrevalg. Riksrevisjonen viser til at SD gjør et grundig arbeid med styreevalueringer og tar hensyn til selskapets utfordringer ved vurdering av kompetansebehovene som ligger til grunn for styrevalgene. Arbeidet med styrevalg er en av statens viktigste oppgaver som eier og et tydelig tegn på at SD har gjort konkrete tiltak for å fremme selskapets verdiskaping.

Jeg vil også vise til at eier må vurdere selskapets utvikling i et helhetlig perspektiv. Posten opererer i krevende markeder. Utviklingen i postmarkedet følger en langsiktig nedadgående trend, mens utviklingen i logistikkmarkedene er konjunkturavhengig og preget av sterk internasjonal konkurranse. Fortsatt omstilling og effektivisering av driften er derfor nødvendig. Samtidig har Posten forvaltet et viktig samfunnsoppdrag og SD har som eier i denne sammenheng stilt forventninger til gjennomføringen av omstillingsprosesser i postvirksomheten, både når det gjelder involvering av ansatte og berørte samfunnsaktører for øvrig. Jeg viser for øvrig til omtalen av eiermessige forhold i meldingen til Stortinget om postsektoren, jf. Meld. St. 31 (2015-2016) *Postsektoren i endring*.

Samlet sett mener jeg at SD, som eier av Posten, har hatt en tett oppfølging av resultatutviklingen og de krevende omstillingene som har vært nødvendig i Posten. Samtidig er statens eierskapsforvaltning i stadig utvikling og jeg legger derfor vekt på at SD fortsetter å

styrke den strategiske og økonomiske oppfølgingen av sine selskaper. I tråd med regjeringens eierskapspolitikk og Riksrevisjonens anbefalinger vil SD arbeide for å videreutvikle sin strategiske oppfatning av Postens utvikling og utfordringer. Dette kan blant annet gjøres gjennom sterkere analytisk oppfølging av selskapets virksomhet og markeder.

Med hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ketil Solvik-Olsen', written in a cursive style.

Ketil Solvik-Olsen

Vedlegg 5.3: Rapport fra utvidet kontroll av lønnsomhet og synergieffekter i Posten Norge AS

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

1.1.1 Postens utvikling og investeringer

Posten Norge AS (Posten) har siden midten av 1990-årene endret seg fra å drive tradisjonell postvirksomhet til å bli et nordisk post- og logistikkonsern. I 2015 utgjorde inntektene fra postsegmentet om lag en tredjedel av Postens samlede inntekter, mens resten kom fra logistikksegmentet. Om lag en tredjedel av inntektene til Posten er fra virksomhet i utlandet.¹

Siden år 2000 har det vært et tiltakende fall i postvolumet. For å møte denne utfordringen har Posten valgt en strategi med å kutte kostnader i postvirksomheten og bygge opp en betydelig virksomhet innen logistikk. Mellom 2000 og 2015 har Posten kuttet mer enn 11 000 årsverk i morselskapet.² Konsernets strategi er å utvikle et nordisk, integrert og industrialisert konsern.³ Denne strategien bygger blant annet på at en forventning om store og viktige synergieffekter mellom Postens tradisjonelle postvirksomhet og logistikkvirksomheten, mellom de ulike delene av logistikkmarkedet og på tvers av landegrensene.⁴ Synergieffektene skal gjøre at de ulike delene av Postens virksomhetsområder er mer lønnsomme sammen enn de ville vært hver for seg.

Samferdselsdepartementet forutsatte i den siste eierskapsmeldingen at Posten som en del av den nordiske vekststrategien må stille strenge krav til det enkelte selskap i konsernet om at de oppnår selvstendig lønnsomhet og/eller bidrar til konsernsynergier over tid. Det var også viktig at Posten vurderte hvorvidt ny og eksisterende virksomhet har tilstrekkelig potensial til å skape synergieffekter og bidra til økt aktivitet inn i den norske postvirksomheten.⁵ Allerede ved behandlingen av eierskapsmeldingen om Postens virksomhet fra 2004 la komiteen til grunn at det skulle stilles strenge krav til lønnsomhet for de nye tjenestene som kom til.⁶

Siden 2004 har Posten kjøpt logistikkelskaper i Norge og i utlandet for mer enn 3,2 mrd. kroner. En stor andel av oppkjøpene er svenske selskaper. Det er siden 2004 kjøpt svenske selskaper for om lag 1,8 mrd. kroner.⁷ Oppkjøpene av logistikkelskaper har bidratt til omsetningsvekst for konsernet som helhet. I 2015 utgjorde omsetningen fra logistikksegmentet 63 prosent av konsernets samlede inntekter.⁸ Selv med omsetningsvekst har de finansielle resultatene til Posten vært svake de siste årene. Siste femårsperiode har gjennomsnittlig årlig avkastning på egenkapital vært 5,8 prosent, og i 2015 var avkastningen negativ. Eiers krav til avkastning på egenkapitalen har i samme periode blitt redusert fra 10 til 9 prosent.

1) Års- og bærekraftsrapport 2015 for Posten Norge AS.

2) Plan for Postens virksomhet 2016–2018 (§ 10-planen 2016–2018).

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

4) Plan for Postens virksomhet 2016–2018 (§ 10-planen 2016–2018).

5) Meld. St. 18 (2011–2012) *Virksomheten til Posten Norge AS* og Innst. 362 S (2011–2012) *Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen*.

6) Innst. S nr. 124 (2003–2004) *Innstilling til Stortinget fra samferdselskomiteen* til St.meld. nr. 11 (2003–2004) *Om virksomheten i Posten Norge AS*.

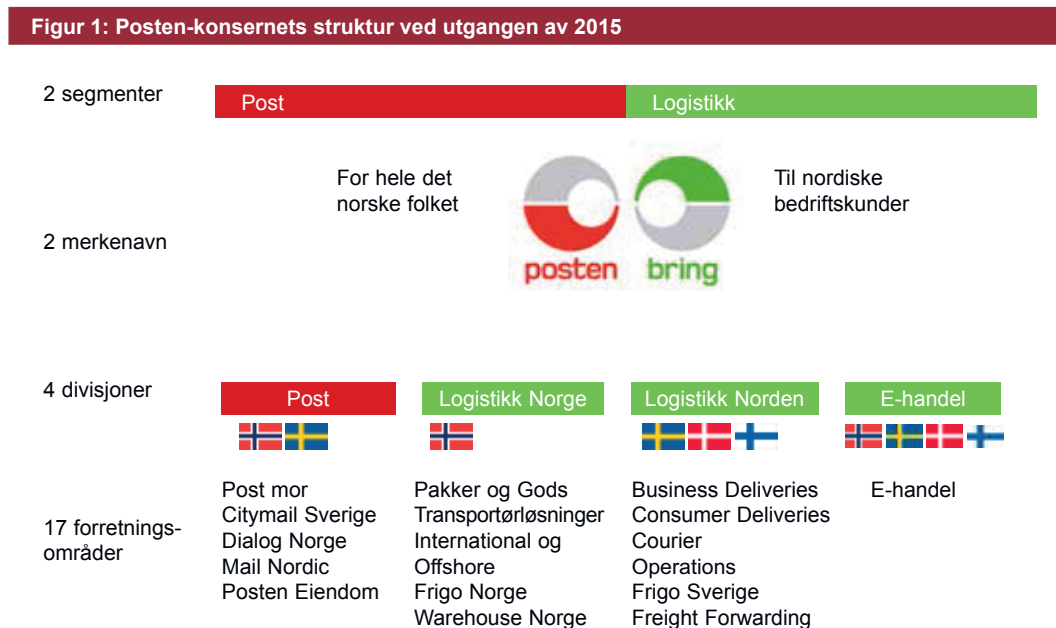
7) Posten og års- og bærekraftsrapport 2015 for Posten Norge AS. Beløpene inkluderer netto rentebærende gjeld.

8) Års- og bærekraftsrapport 2015 for Posten Norge AS.

Postens resultatutvikling de siste årene viser at det er en risiko for at selskapet har engasjert seg i aktiviteter som verken er selvstendig lønnsomme eller har tilstrekkelige synergieffekter med konsernets øvrige virksomhet. Det er også en risiko for at departementet som eier ikke i tilstrekkelig grad klarer å følge opp konsernets lønnsomhet.

1.1.2 Postens organisasjonsstruktur

Posten-konsernet består av to segmenter, post og logistikk. Postsegmentet består av en divisjon for post, mens logistikksegmentet består av divisjonene Logistikk Norge, Logistikk Norden og E-handel. Divisjonene deles igjen inn i 17 forretningsområder, jf. figur 1.



Kilde: Posten.

Postdivisjonen består av fem forretningsområder. Her ligger de tradisjonelle posttjenestene i Norge (herunder konsesjonsbelagte tjenester), og i Sverige gjennom Bring Citymail Sverige. I tillegg har divisjonen ansvar for å drive konsernets satsing på digitale tjenester og dialogtjenester. Med den nye postloven som gjelder fra 2016 ble Postens enerett fra konsesjonen om å levere post under 50 gram fjernet, og det ble innført fri konkurranse på levering av all post. De leveringspliktige tjenestene skal framover sikres gjennom avtaler med posttilbydere.⁹

Logistikksegmentet består av tre divisjoner og tolv forretningsområder. Divisjonen Logistikk Norge utvikler og leverer konsernets tilbud for logistikksegmentet i Norge. Divisjonen driver de nasjonale pakke- og godsterminalene, og frakter post, pakker, gods og temperaturregulert gods. Divisjonen tilbyr også tredjepartslogistikk.¹⁰

Divisjon Logistikk Norden utgjør Postens logistikkvirksomheter i Sverige, Finland og Danmark. Divisjonen tilbyr frakt av pakker, gods og temperaturregulert gods, samt lagring og temperaturregulert lagring, budtjenester og fjerdepartslogistikk¹¹ innen Norden og internasjonalt.

9) Meld. St. 31 (2015–2016) *Postsektoren i endring*.

10) Tredjepartslogistikk er en form for logistikk-løsning der kunden får en leverandør til å stå for hele eller deler av logistikken som er nødvendig i virksomhetens forsyningskjede, herunder overtakelse av varelageret.

11) Fjerdepartslogistikk innebærer at en spesialist styrer den logistiske forsyningskjeden for en kunde som andre leverandører (tredjeparter) utfører.

Divisjonen for e-handel har ansvaret for konsernets samlede tjenestetilbud til e-handelskunder. Divisjonen genererer ikke eksterne inntekter.

1.2 Formål og problemstillinger

Mål

Målet med undersøkelsen er å vurdere lønnsomhet og synergieffekter i og mellom Postens forretningsområder.

Problemstillinger

- 1 I hvilken grad er forretningsområdene i Posten-konsernet lønnsomme?
- 2 I hvilken grad bidrar forretningsområdene som ligger utenfor Postens samfunnsoppdrag, til lønnsomhet i konsernet gjennom synergier?
- 3 I hvilken grad følger Samferdselsdepartementet opp lønnsomhet i Posten?

1.3 Revisjonskriterier

Målet med eierskapet

Målet med statens eierskap i Posten er å sikre et landsdekkende tilbud av leveringspliktige tjenester til rimelig pris og med god kvalitet. Dette er selskapets samfunnsoppdrag. Selskapet skal drive post- og logistikkvirksomhet, samt annen virksomhet som står i direkte sammenheng med dette, på forretningsmessig grunnlag med sikte på å levere konkurransemessig avkastning.¹²

Statens forventninger til Postens resultater

Av Meld. St. 27 (2013–2014) framgår det at staten som eier stiller forventninger til selskapets resultater, skal kontrollere måloppnåelse og holde styret ansvarlig for denne. Styret skal utarbeide klare mål og strategier for selskapet innenfor rammen av vedtektene, og rapportere på disse. For selskaper med forretningsmessige mål vil staten som eier stille avkastnings- og utbytteforventninger. Det sentrale hensynet i statens forretningsmessige eierskap er høyest mulig avkastning over tid på investert kapital. Avkastningsmålene gjelder i utgangspunktet som et gjennomsnitt for en periode på tre til fem år.¹³

Transport- og kommunikasjonskomiteen uttaler i Innst. 362 S (2011–2012) at den anser avkastningsmålet på 9 prosent for å være realistisk ut fra virksomhetens karakter og markedsforhold, og konstaterer at dette er i tråd med mål som settes i andre statlig eide selskap av tilsvarende karakter.

Utbytte fra et selskap er ofte en sentral del av avkastningen på den investerte kapitalen. I selskaper med forretningsmessige mål støttes generelt en utbyttepolitikk som fremmer langsiktig avkastning.¹⁴

Krav til lønnsomhet

Av Meld. St. 18 (2011–2012) framgår det at all ny og eksisterende virksomhet utenfor den tradisjonelle postvirksomheten over tid skal bidra positivt til selskapets økonomi. Postens satsning på virksomhet utenfor landets grenser skal over tid være lønnsom og bidra til at selskapet kan oppfylle sitt samfunnsoppdrag. Det legges til grunn at logistikkvirksomheten generelt, og pakkevirksomheten spesielt, skal ha en positiv

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

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

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

lønnsomhetsutvikling.¹⁵ Flertallet i transport- og kommunikasjonskomiteen merket seg ved behandlingen av meldingen at konsernet hadde fokus på lønnsom vekst i logistikksegmentet, og at det i de senere årene har blitt foretatt betydelige investeringer for å legge grunnlaget for lønnsom vekst i Norden.¹⁶

Posten ønsker å videreføre sin nordiske vekststrategi og styrke markedsposisjonene innenfor post- og logistikksegmentene. Det forutsettes at Posten som en del av sin hovedstrategi stiller strenge krav til det enkelte selskap i konsernet om oppnåelse av selvstendig lønnsomhet og/eller bidrar til konsernsynergier over tid. Det er viktig at Posten vurderer hvorvidt ny og eksisterende virksomhet har tilstrekkelig potensial til å skape synergieffekter og bidra til økt aktivitet inn i den norske postvirksomheten.¹⁷

Av budsjettproposisjon for 2014 framgår det at Postens investeringer i andre selskaper skal være langsiktige, og de forutsettes å gi synergieffekter og positiv avkastning over tid. Satsningen i Norden skal støtte opp under selskapets samfunnsplagte oppgaver.¹⁸

I kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling til Dokument 3:2 (2011–2012) ber komiteen om at departementet i sin eierstyring presiserer viktigheten av at aktivitet som ligger utenfor landet eller Postens kjernevirksomhet, skal bidra til å styrke kjernevirksomheten, enten ved å skape overskudd eller ved synergier.¹⁹

Samferdselsdepartementets eieroppfølging av Posten

I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* § 10 om oppfølging av statens eierinteresse m.m. skal staten som eier forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring med særlig vekt på blant annet at utøvelsen av eierskapet understøtter en klar fordeling av myndighet og ansvar mellom eier og styre, og at målene som er fastsatt for selskapet, oppnås. Styring, oppfølging og kontroll samt tilhørende retningslinjer skal tilpasses statens eierandel, selskapets egenart, risiko og vesentlighet. Statens prinsipper for god eierstyring framgår av regjeringens eiermelding, Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.

Aksjeloven regulerer forholdet mellom eier og selskapsledelsen ved å tillegge eierne og selskapsledelsen forskjellige roller, ansvar og myndighet. Aksjeloven § 6-12 sier at forvaltningen av selskapet hører under styret. Av Meld. St. 27 (2013–2014) framgår det at en av statens viktigste oppgaver som eier er å sørge for godt sammensatte og kompetente styre i selskaper hvor staten er aksjeeier.

Staten utøver som aksjeeier den øverste myndighet i aksjeselskapet gjennom generalforsamlingen, jf. aksjeloven § 5-1. Aksjelovens § 5-1 innebærer at eier ikke har noen myndighet i selskapet når ikke generalforsamlingsformen benyttes.²⁰ 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 avholdes det regelmessige kontaktmøter med selskapets ledelse som en sentral del av oppfølgingen i de fleste eierdepartementene. Møtene kan blant annet dreie seg om gjennomgang av den økonomiske utviklingen, kommunikasjon av statens avkastnings- og utbytteforventninger og orientering og diskusjon om strategiske spørsmål knyttet til selskapet.²¹

15) Meld. St. 18 (2011–2012) *Virksomheten til Posten Norge AS*.

16) Flertallet bestod av alle komiteens partier med unntak av FrP. Innst. 362 S (2011–2012) *Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen*.

17) Meld. St. 18 (2011–2012) *Virksomheten til Posten Norge AS*.

18) Prop. 1 S (2013–2014) Samferdselsdepartementet.

19) Innst. 255 S (2011–2012) *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen*.

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

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

Staten legger vekt på å styrke den strategiske og økonomiske oppfølgingen av selskapene. Dette vil skje gjennom analytisk oppfølging, gjennom å videreutvikle oppfatninger om selskapenes utvikling og gjennom å ha klare forventninger til selskapenes resultater. For det enkelte selskap kan det være en styrke å kunne ha en strategisk dialog med en utfordrende eier innenfor den etablerte rammen for god eierstyring og selskapsledelse.²²

1.4 Metode og gjennomføring

Problemstillingene i undersøkelsen har i hovedsak blitt belyst gjennom analyse av lønnsomheten på flere nivåer i Posten samt styrets og departementets oppfølging av denne. Undersøkelsesperioden er de siste seks årene, fra 2010 til og med 2015.

Analyse av lønnsomhet med og uten synergieffekter for utvalgte forretningsområder
Deler av undersøkelsen er avgrenset til et utvalg av forretningsområder i Posten-konsernet. Utvalget av forretningsområder har blitt gjennomført på bakgrunn av indikasjoner på lønnsomhetsutfordringer over tid. Til grunn for denne vurderingen ligger forretningsområdenes driftsresultat og omsetning i perioden 2010–2015, omtale av forretningsområder og datterselskaper i styresaker og en vurdering av regnskapstall for datterselskaper i undersøkelsesperioden.

For å få sammenlignbare tall er det tatt utgangspunkt i forretningsstrukturen Posten-konsernet benyttet i 2015 for hele undersøkelsesperioden. I samråd med Posten er det gjort enkelte tilpasninger for å forenkle arbeidet med å hente ut de relevante tallstørrelsene.

Nærmere om lønnsomhetsanalysen

Et vanlig utgangspunkt for verddivurdering av virksomheter er å se på deres avkastning på investert kapital (ROIC).²³ Lønnsomheten for forretningsområdene er vurdert ut fra ROIC. Lønnsomheten for konsernet som helhet er vurdert ut fra egenkapitalavkastningen etter skatt (ROE).

Disse finansielle nøkkeltallene er definert som:

Egenkapitalavkastning (ROE):

$$ROE = \frac{\text{årsresultat etter skatt}}{\text{gjennomsnittlig bokført egenkapital}}$$

Avkastning på investert kapital (ROIC):

$$ROIC = \frac{\text{driftsresultat (EBIT)}}{\text{gjennomsnittlig investert kapital}}$$

Hvor:

Investert kapital = driftsmidler + arbeidskapital + immaterielle eiendeler, inkludert goodwill

Driftsresultat (EBIT) = resultat før finansposter og skatt (Earnings before Interest and Taxes)

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

23) Koller, Goedhart og Wessels: *Valuation.* McKinsey & Company (2010).

For å vurdere lønnsomhetspotensial er det vanlig å benytte driftsresultatet justert for engangseffekter (EBITE) ved beregningen av ROIC.²⁴ Engangseffekter kan ha stor innvirkning på lønnsomheten i det enkelte år, men sier lite om den underliggende driften og forventet framtidig inntjening. Det underliggende driftsresultatet er en av de indikatorene som gir best bilde når hensikten er å vurdere lønnsomhetsutviklingen for en virksomhet. I denne analysen, som er tilbakeskuende, er det imidlertid valgt å ta utgangspunkt i det ordinære driftsresultatet (EBIT) som inkluderer nedskrivninger av goodwill og andre engangseffekter deriblant avsetninger for omstillingskostnader. Engangseffektene og nedskrivningene inngår i ROE på konsernnivå, og ROIC basert på EBIT ligger derfor nærmere eiers avkastningsmål på konsernnivå enn det ROIC basert på EBITE gjør. Videre er nedskrivninger av goodwill et verditap som er forårsaket av forventet lavere framtidig inntjening enn det som forutsettes for oppkjøpet, og dette er således en relevant kostnad. Nedskrivninger og andre engangseffekter har påvirket konsernets årsresultat og dermed Postens mulighet til å nå eiers avkastningsmål i undersøkelsesperioden. Det er likevel et problem at engangseffekter i sin natur inntreffer uregelmessig og kan gjøre store utslag. Dette er kontrollert for ved å se på gjennomsnittstall over flere år.

Verdiene for EBIT, EBITE og investert kapital er hentet fra regnskapstall for datterselskapene som i hovedsak utgjør forretningsområdene. Posten har trukket ut tallstørrelsene fra sine regnskapssystemer. Det er gjort enkelte justeringer av tallgrunnlaget for å inkludere konserngoodwill og vurdere lønnsomheten inklusive synergier.

Det er normal praksis å se bort fra finansieringen ved vurdering av bedriftsinterne investeringer.²⁵ Finansieringen av driften i forretningsområdene er en kombinasjon av egenkapital og gjeld, som det ikke er mulig å skille fra konsernet som helhet. Avkastningen på investert kapital må dermed sammenlignes med et avkastningskrav som tar hensyn til dette. ROIC er derfor vurdert opp mot den gjennomsnittlige kapitalkostnaden (WACC), som er beregnet på følgende måte:

Gjennomsnittlig kapitalkostnad (WACC):

$$WACC = \frac{\text{bokført egenkapital}}{\text{bokført egenkapital} + \text{netto rentebærende gjeld}} \times \text{avkastningskrav til egenkapitalen før skatt} + \frac{\text{netto rentebærende gjeld}}{\text{bokført egenkapital} + \text{netto rentebærende gjeld}} \times \text{avkastning til gjelden (lånerenten)}$$

Det er tatt utgangspunkt i årlige verdier for WACC for perioden 2010 til 2015 for å beregne en gjennomsnittlig WACC for perioden. Forutsetningene for beregningene framgår i tabell 1. Egenkapitalandel og gjeldsandel er beregnet med utgangspunkt i bokførte verdier. Gjeldsrenten er Postens gjeldsrente. Disse forutsetningene gir en gjennomsnittlig WACC i perioden på 11,4 prosent.

24) Se for eksempel Copeland, Koller og Murrin: «Valuation Measuring and Managing the Value of Companies». McKinsey & Company (1996).

25) Knut Boye: *Finansielle emner* (2005).

Tabell 1: Forutsetninger for beregning av gjennomsnittlig WACC, 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Egenkapitalandel	77 %	87 %	84 %	81 %	81 %	96 %
Gjeldsandel	23 %	13 %	16 %	19 %	19 %	4 %
Eiers krav, ROE	10 %	10 %	9 %	9 %	9 %	9 %
Gjeldsrente ²⁶	3,6 %	3,7 %	3,6 %	3,8 %	3,2 %	2,7 %
Skattesats	28 %	28 %	28 %	28 %	27 %	27 %
WACC før skatt	11,5 %	12,5 %	11,0 %	10,9 %	10,6 %	12,0 %

Kilde: Posten.

I analysen er gjennomsnittlig ROIC vurdert opp mot gjennomsnittlig WACC for hvert enkelt forretningsområde. Dersom ROIC gjennomgående overstiger WACC, vil dette innebære at forretningsområdet klarer å skape verdier for eier. Dersom Posten hadde en avkastning på investert kapital på 11,4 prosent på konsernnivå, skulle de normalt sett ha nådd eiers krav til avkastning på egenkapital i perioden.²⁷ Det er derfor lagt til grunn at forretningsområder som når en avkastning på investert kapital på 11,4 prosent, også bidrar til at konsernet når sitt avkastningskrav på egenkapital.

Nærmere om synergieffekter

Synergieffektene mellom Postens ulike virksomhetsområder kan deles inn i synergieffekter på kostnadssiden og synergieffekter på kundesiden. Synergier på kostnadssiden omtales som kostnadssynergier, og synergier på kundesiden omtales som salgssynergier.

Analysen av kostnadssynergiene er en såkalt «stand alone»-analyse der det identifiseres hvilke merkostnader som vil belastes de ulike delene av konsernet som en følge av at et forretningsområde forsvinner. Synergiene er med andre ord kostnader knyttet til infrastruktur som andre forretningsområder benytter, men som de ikke bærer kostnaden av alene. Synergiberegningene er av partiell art. De estimerte synergiene lar seg ikke uten videre aggregere over flere forretningsområder. Det har ikke latt seg gjøre å tallfeste salgs- eller andre synergieffekter.

Posten har estimert kostnadssynergier for hvert forretningsområde i utvalget for 2015. For å finne et estimat for den gjennomsnittlige synergieffekten i undersøkelsesperioden er dette punkttestimatet vektet med den gjennomsnittlige omsetningen for forretningsområdet i perioden. Det er her lagt til grunn at kostnadssynergi per krone i omsetning har vært konstant i undersøkelsesperioden.

For å vurdere lønnsomheten for hvert forretningsområde med synergier er de tallfestede synergiene lagt sammen med driftsresultatet for de ulike forretningsområdene. Dette gir en ny ROIC etter følgende formel:

Avkastning på investert kapital, inkludert synergieffekter (ROIC):*

$$ROIC^* = \frac{\text{driftsresultat (EBIT)} + \text{synergieffekter}}{\text{gjennomsnittlig investert kapital}}$$

26) Gjeldsrente for Posten.

27) Posten rapporterer ROIC basert på EBITE istedenfor EBIT. For at Posten da skal nå avkastningsmålet fra eier med en ROIC på 11,4 prosent, må det ikke ha skjedd store nedskrivninger eller negative engangseffekter.

ROIC* sammenlignes med samme WACC som over. Det er også gjort en vurdering av hvor store salgssynergiene eller andre synergier må være for at forretningsområdene skal nå WACC, gitt den observerte EBIT og de estimerte kostnadssynergiene. I analysen benyttes følgende begreper:

- «Driftsresultat» er inkludert engangsposter (EBIT).
- «Resultat fra den underliggende driften» er driftsresultat justert for engangsposter (EBITE).
- «Resultatbidrag» er driftsresultat pluss kostnadssynergi.
- «Avkastning» er avkastning på investert kapital (ROIC eller ROIC*).
- «Lønnsom» innebærer at avkastningen på investert kapital overstiger kapitalkostnaden, dvs. at ROIC eller ROIC* er større enn WACC.

Dokumentanalyse og intervju

Det er gjennomført en dokumentanalyse for å kartlegge hvordan departementet og styret følger opp lønnsomheten i Posten.

I vurderingen av hvordan styret følger opp lønnsomheten i Posten, er følgende dokumenter gjennomgått og analysert: årsrapporter for Posten for 2006–2015, styreprotokoller for Posten for 2006–2015, utvalgte oppkjøpsvurderinger for 2004–2015 framlagt for styret og statusrapportering til styret om oppkjøp. Videre er det gjort en dokumentanalyse av styreinstruks, risikoanalyse, konsernstrategi og resultatmål- og prognoser for 2010–2015.

For å belyse Samferdselsdepartementets oppfølging av lønnsomheten i Posten er det gjennomført en dokumentanalyse av referater og presentasjoner fra kontaktmøter mellom Posten og Samferdselsdepartementet for 2010–2015 og statsrådets beretning for Posten for 2010–2014. Videre er § 10-planer for Posten for 2010–2012, 2013–2016 og 2016–2018 gjennomgått og analysert, samt Postens vedtekter og Samferdselsdepartementets retningslinjer for forvaltningen av eierinteressene i Posten. For å kartlegge departementets arbeid med styrevalg er interne retningslinjer og evalueringsnotater for perioden 2010–2015 gjennomgått og analysert.

For å få ytterligere informasjon om hvordan departementet følger opp lønnsomheten til Posten, er det gjennomført intervju med departementet, styreleder og representanter fra administrasjonen i Posten.

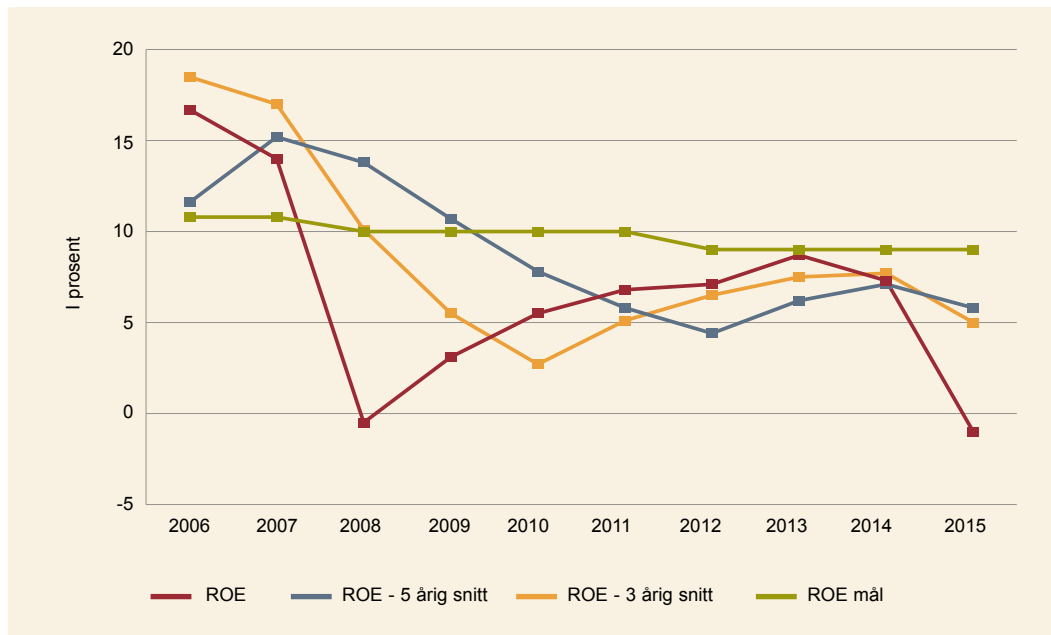
2 Resultatet av undersøkelsen

2.1 Lønnsomhet i Posten-konsernet

Konsernets lønnsomhet har vært under press siden begynnelsen av 2000-tallet, da brevvolumet begynte å falle. Postens satsning på logistikkmarkedene har gitt svake resultater de siste årene. I tillegg har betydelige avsetninger (bl.a. knyttet til omstillingene i ekspedisjonsnett) og andre engangskostnader belastet resultatene i undersøkelsesperioden.²⁸ Allerede i § 10-planen for 2013–2016 opplyste Posten at potensialet for ytterligere kostnadsreduksjoner i postframføringen var i ferd med å bli uttømt under gjeldende rammebetingelser. Figur 2 viser utviklingen i lønnsomheten til Posten i perioden 2006–2015 sett opp mot eiers avkastningsmål.

28) Notat fra Samferdselsdepartementet av 14.12.2015.

Figur 2: Avkastning på bokført egenkapital (ROE), 2006-2015



Kilde: Sammenstilling av tall fra Postens årsrapporter 2002–2015.

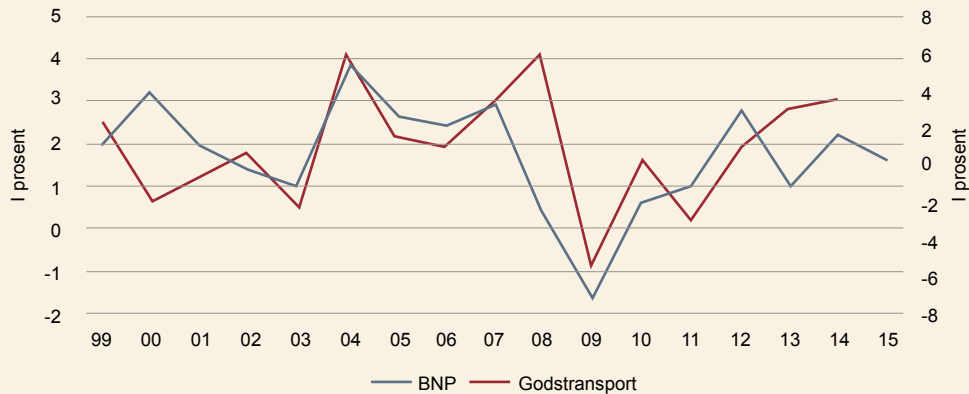
Det framgår av figur 2 at Posten jevnt over har hatt en avkastning på egenkapitalen under eiers avkastningsmål siden 2008.²⁹ Avkastningsmålet fra eier har også blitt nedjustert i løpet av de siste fem årene, fra 10,0 til 9,0 prosent i 2012. For perioden 2008–2014 har utviklingen samlet sett vært positiv, men i 2015 falt lønnsomheten kraftig og årsresultatet etter skatt var negativt. Postens resultater er påvirket av utviklingen i markedet. Se faktaboks.

29) I 2010 hadde Posten et resultat fra ikke-videreført virksomhet på –687 mill. kr. Dette hang sammen med fusjonen mellom Ergo-Group og EDB, som innebar et finansielt tap for Posten på 817 mill. kr. Avkastningen på egenkapital for videreført virksomhet i 2010 var på 19 prosent.

Konjunkturfølsom bransje

Logistikkmarkedene er sensitive for konjunkturutviklingen. Figuren under viser utviklingen i BNP (venstre akse) og volumet av innenlandsk godstransport (høyre akse) i Norge. Volumet av innenlands godstransport er en god indikator på hvordan logistikkbransjen utvikler seg.

Figur 3: Årlig vekst i BNP (venstre akse) og godsvolum (høyre akse), 1999–2015*



*Verdi for godstransport i 2015 mangler.

Kilde: Tabell 03983: Innenlandsk godstransport, etter transportmåte og tabell 3 Makroøkonomiske hovedstørrelser. Årlig volumendring i prosent, SSB.

Postens logistikkvirksomhet er spesielt påvirket av konjunkturutviklingen i Norge, men også i Norden gjennom den internasjonale virksomheten. Undersøkellesperioden starter i 2010 med opphenting etter finanskrisen i Norge. I årene som følger, har det vært relativt normal vekst i norsk økonomi, med høy vekst i 2012. Fra andre halvår 2014 startet den oljerelaterte nedgangskonjunktoren i Norge. Undersøkellesperioden dekker således en konjunktursyklus, men denne har vært svakere enn tidligere. SSB anslår at trendveksten i norsk økonomi har falt fra 3 prosent før finanskrisen til 2 prosent etter finanskrisen.

Posten og andre post- og logistikkselskaper i Norden

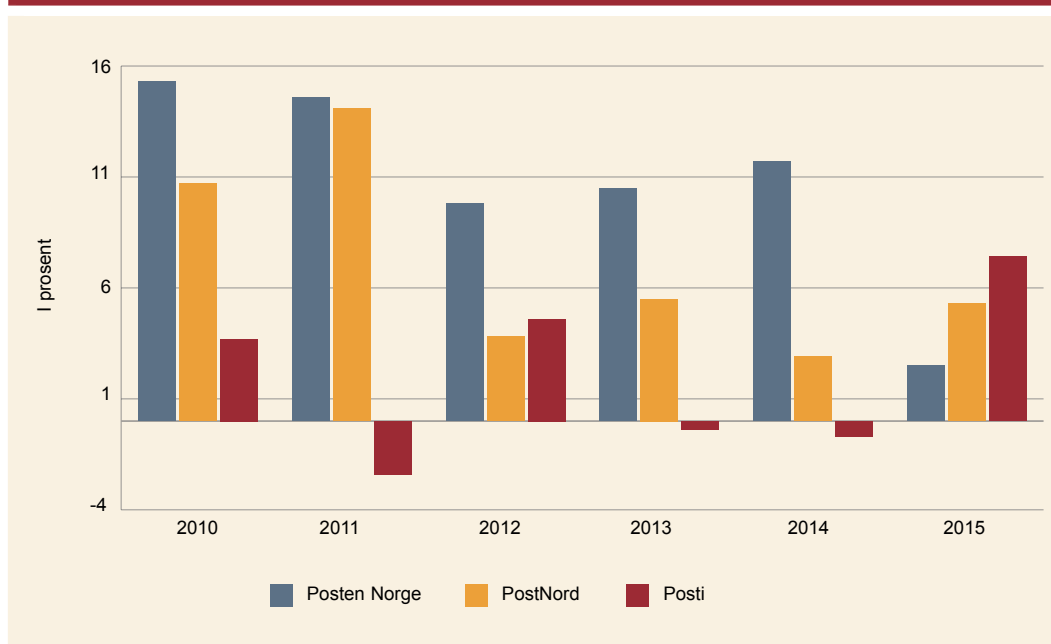
Flere av postselskapene i Europa har satset innenfor logistikkområdet som en del av å tilpasse seg utfordringene med fallende brevvolum.³⁰ Alle de nordiske postselskapene har betydelige satsninger innen logistikk og har vært tidlig ute med å bygge strategiske posisjoner innen logistikk i hele Norden.³¹ I det nordiske markedet er det dansk-svenske postselskapet PostNord og det finske selskapet Posti av Postens viktigste konkurrenter. Figur 4 viser utviklingen i egenkapitalavkastning før skatt³² for Posten, PostNord og Posti.

30) Plan for Postens virksomhet 2013–2016 (§ 10-planen 2013–2016).

31) Notat fra Posten til Samferdselsdepartementet av 08.11.2011 om synergi

32) Beregnet ved resultat før skatt for videreført og ikke-videreført virksomhet delt på gjennomsnittlig egenkapital.

Figur 4: Årlig avkastning på egenkapital før skatt – Posten, PostNord og Posti, 2010–2015



Kilde: Sammenstilling av årsrapporter fra Posten, PostNord og Posti (tidligere Itella) 2010–2015, alle tall i lokal valuta.

Det framgår av figur 4 at Posten i alle årene utenom 2015 har oppnådd en høyere egenkapitalavkastning enn konkurrentene PostNord og Posti. Samlet sett har Posten oppnådd en bedre egenkapitalavkastning enn PostNord og Posti i perioden 2010–2015. For 2015 har nedgangen vært vesentlig for Posten, mens de to øvrige selskapene har opplevd forbedringer. Forskjellen mellom selskapene henger også sammen med at de er mest eksponert mot konjunkturutviklingen i hjemlandene. Konjunktorene i de ulike nordiske landene har utviklet seg forskjellig. Finanskrisen traff resten av Norden hardere enn Norge. Til gjengjeld har den oljerelaterte krisen som begynte i andre halvdel av 2014, truffet Norge hardt, i motsetning til de andre nordiske landene, som nylig har begynt å hente seg inn igjen etter finanskrisen.

Lønnsomhet på segmentnivå

Resultatene i de to segmentene som Posten opererer i, post og logistikk, har utviklet seg ulikt i undersøkelsesperioden. Figur 5 viser utviklingen i driftsresultatet i de to segmentene. Som det framgår, har driftsresultatet i postsegmentet vært langt bedre enn i logistikksegmentet i hele perioden. Dette gjelder også når en trekker ut bidraget fra staten gjennom ordningen med statlige kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester, som inntektsføres i postsegmentet. Som det framgår av figuren, har også utviklingen i postsegmentet ligget på et relativt stabilt nivå i undersøkelsesperioden, til tross for fallet i brevolum. Dette har Posten fått til gjennom omfattende kostnadsbesparelser, deriblant omleggingen av postkontor til Post i butikk.³³ Når statlig kjøp trekkes ut, framgår det at utviklingen i postsegmentet har vært negativ. Utviklingen i postsegmentet har likevel ikke vært like negativ som utviklingen i logistikksegmentet, hvor positive driftsresultater fra tidlig i perioden har blitt negative både i 2013 og i 2015. Posten mener de har blitt gode på omstilling i postsegmentet og jobber med å bli bedre på omstilling også i logistikksegmentet.³⁴

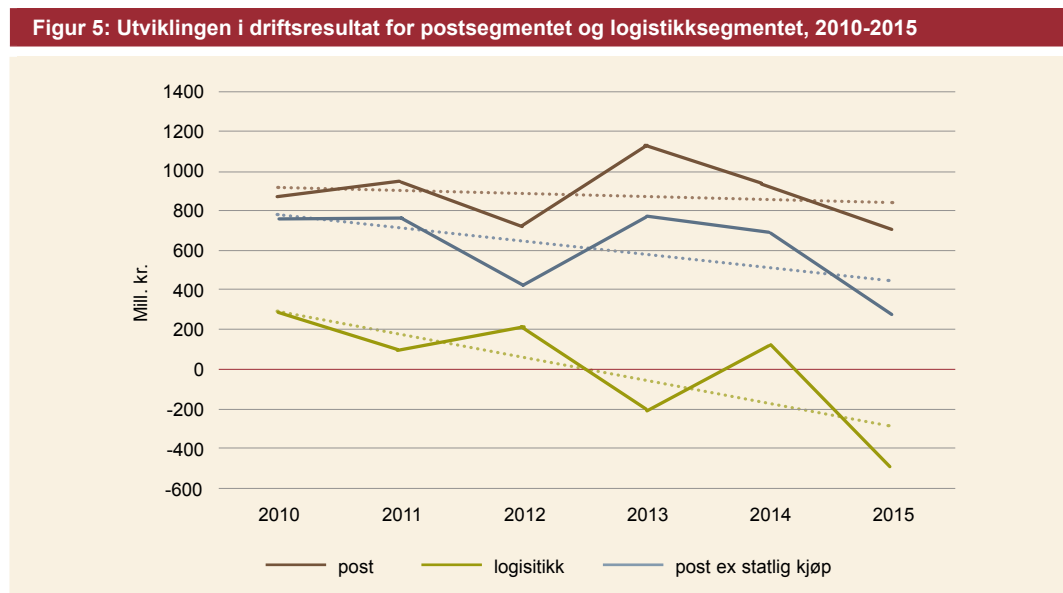
Departementet viser i denne sammenheng til at Posten over flere år har gjennomført omfattende effektiviseringstiltak innenfor både post- og logistikksegmentet. For Norge innebærer dette blant annet betydelige investeringer i fellesterminaler,

33) Års- og bærekraftrapport 2015 for Posten Norge AS og Plan for Postens virksomhet 2016–2018 (§ 10-planen 2016–2018).

34) Referat fra møte med Posten 12.04.2016.

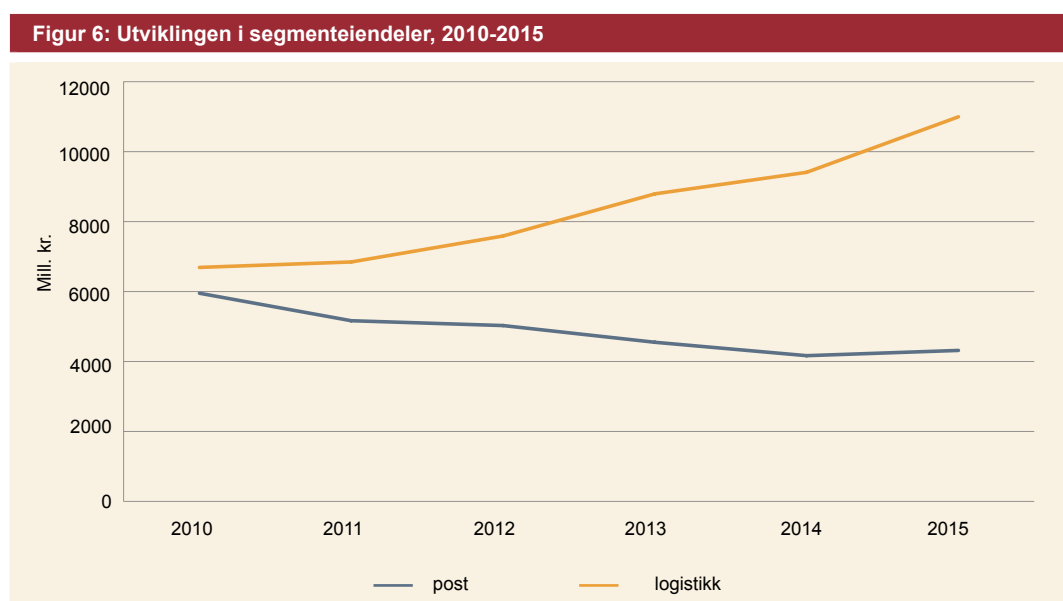
hvor hovedtyngden blir slutført i 2017. Ifølge departementet vil dette gi en vesentlig lønnsomhetsforbedring. Posten har også gjort flere strukturelle grep i den svenske delen av virksomheten, som ifølge departementet gradvis vil gi bedring i lønnsomheten.³⁵

Videre påpeker departementet at markedsdriverne innenfor post- og logistikkbransjen er ulike, noe som gjør det krevende å foreta direkte sammenligning av lønnsomhetsutviklingen innenfor de to segmentene. Det er teknologiutviklingen (digitaliseringen) som er den primære årsaken til at postvirksomheten skaleres ned. For logistikkbransjen er konjunktorene avgjørende.³⁶



Kilde: Årsrapporter for Posten 2012–2015.

Samtidig som resultatene i logistikksegmentet forverrer seg, har Posten investert betydelig i dette segmentet. På samme tid har Posten bygget ned postsegmentet, men klart å opprettholde gode resultater. Postens investeringer framgår av figur 6, som viser utviklingen i segmenteiendeler (totalkapital) for de to segmentene.



Kilde: Årsrapporter for Posten 2012–2015.

35) Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 24.08.2016.

36) Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 24.08.2016.

2.2 Forretningsområder med svak lønnsomhet

De utvalgte forretningsområdene som er vurdert i undersøkelsen, utgjør hoveddelen av konsernets virksomhet i utlandet samt noen logistikkjenester i Norge. Ett forretningsområde ligger under postsegmentet, mens resten ligger under logistikksegmentet.

I undersøkelsesperioden har driftsresultatene vært negative for flere av forretningsområdene når perioden sees under ett. Undersøkelsen viser at selv om enkelte forretningsområder har vært lønnsomme, har flere av forretningsområdene ikke vært selvstendig lønnsomme i perioden.

En betydelig del av tapene i de utvalgte forretningsområdene er knyttet til nedskrivninger av goodwill. Hoveddelen av konsernets nedskrivninger av goodwill i undersøkelsesperioden er knyttet til selskaper i de utvalgte forretningsområdene. Se faktaboks.

Nedskrivninger av goodwill

Posten balansefører goodwill når de kjøper selskaper der kjøpesummen overstiger verdien av eiendelene. Balanseføringen forsvares på bakgrunn av forventninger om framtidig inntjening. Goodwillposter forventes å falle over tid. Ettersom Posten følger IFRS, avskrives ikke goodwill, men det må gjennomføres årlige nedskrivningstester for å se om goodwillpostene fortsatt representerer en forventet merverdi for Posten. Nedskrivningsbehov oppstår som følge av indikasjoner på verdifall, det vil si redusert framtidig inntjening relativt til forutsetningene for oppkjøpet og prisen Posten har betalt for selskapet. Disse nedskrivningene kostnadsføres.

Nedskrivningene påvirker egenkapitalavkastningen på konsernnivå på to måter. For det første må tapet kostnadsføres umiddelbart, hvilket påvirker driftsresultatet negativt. For det andre reduserer nedskrivningen verdien av de immaterielle eiendelene og således egenkapitalen. Nedskrivninger et gitt år vil dermed regnskapsmessig føre til høyere avkastning de påfølgende årene.

Nedskrivninger av goodwill og andre former for engangseffekter inntreffer uregelmessig og kan gi et noe skjevt inntrykk av hvordan det egentlig går med forretningsområdene. Denne type effekter kan derfor trekkes ut for å finne resultatet fra den underliggende driften i forretningsområdene. Sammenhengen er som følger:

Resultat fra underliggende drift – nedskrivninger + andre engangseffekter³⁷ = driftsresultat

Undersøkelsen viser at resultatet fra den underliggende driften har vært negativt for flere av forretningsområdene i utvalget når perioden sees under ett. Selv om enkelte forretningsområder har vært lønnsomme, har flere av forretningsområdene ikke vært selvstendig lønnsomme når det korrigeres for nedskrivninger og andre engangseffekter.

2.3 Synergieffekter som kan veie opp for svak lønnsomhet

2.3.1 Kostnadssynergier fra forretningsområdene i utvalget

Kostnadssynergier oppstår ved at Posten kan samordne ulike deler av virksomheten og således oppnå en bedre ressursutnyttelse på infrastrukturen. Dermed reduseres kostnadene i virksomheten. Et eksempel på kostnadssynergier mellom gods-, pakke- og postvirksomheten er at pakkevolum som blir generert gjennom logistikkvirksomheten, bidrar til å dekke faste strukturkostnader knyttet til daglig

37) Andre engangseffekter består av omstillingskostnader, gevinst/tap ved salg av anleggsmidler og andre inntekter og kostnader, og driftsresultat fra tilknyttede selskaper og felleskontrollert virksomhet. For mer informasjon, se note 5 og 10 i års- og bærekraftrapport 2015 for Posten Norge AS.

postomdeling.³⁸ På linjetrafikk³⁹ vil ofte sendinger av alle typer transporteres via samme bil. De estimerte kostnadssynergiene forteller hvilke ekstra kostnader som vil belastes øvrige deler av konsernet dersom et forretningsområde forsvinner.

Det er to forretningsområder i utvalget der Posten har vurdert at det ikke eksisterer kostnadssynergier.⁴⁰ I øvrige forretningsområder er det identifisert kostnadssynergier som gjør at resultatbidraget (driftsresultat + kostnadssynergi) er bedre enn driftsresultatet.

Når det tas hensyn til kostnadssynergier vil noen av de forretningsområdene som hadde negative driftsresultater over undersøkelsesperioden få positive resultatbidrag og en tilfredsstillende avkastning. Dette innebærer at noen flere forretningsområder blir lønnsomme når det tas hensyn til kostnadssynergier. Det er imidlertid fortsatt slik at flere av forretningsområdene ikke er lønnsomme selv når det tas hensyn til kostnadssynergier.

2.3.2 Betydningen av salgssynergier for lønnsomheten i utvalget

Salgssynergier innebærer at tilstedeværelsen av et gitt virksomhetsområde bidrar til økt salg i andre deler av konsernet. Dette er ifølge Posten tilfelle fordi kunder etterspør et bredt spekter av logistikkjenester i et større geografisk område. Disse kundene ønsker videre å benytte seg av et fåtall logistikkleverandører, slik at muligheten for å kunne tilby en større pakke av logistikkjenester kan være avgjørende for å sikre seg disse kundene.⁴¹

Salgssynergier er i sin natur vanskelig å kvantifisere fordi det ikke kan fastslås med sikkerhet om en kunde som kjøper flere tjenester av Posten, gjør det tilfeldig eller som en konsekvens av Postens breddetilbud. Størrelsen på salgssynergiene er usikre, og Posten har ikke kunnet gi estimater på verdien av salgssynergier for de enkelte forretningsområdene. Posten viser til enklere tilnærminger som indikerer at synergiene eksisterer og kan være viktige.⁴²

En gjennomgang av de 20 største kundene i Logistikk Norden viser at disse bidrar med en betydelig omsetning der også en relativt stor andel er knyttet til forretningsområder som ikke er kundens primære relasjon til Posten. Beløpet er definert som meraktivitet. En gjennomgang av antall kunder som kjøper flere logistikkjenester, gir samme indikasjon, nemlig at kunder som handler én type logistikkjeneste, gjerne også handler flere.⁴³

Ettersom salgssynergiene er usikre, er det gjort anslag på hvor store disse (eller andre) effekter må være for at avkastningen fra forretningsområdene skal ha vært tilfredsstillende i undersøkelsesperioden. Anslagene viser at ytterligere synergieffekter må være betydelige for flere av forretningsområdene for at avkastningen fra disse skal ha vært tilfredsstillende.

2.4 Samferdselsdepartementets oppfølging

2.4.1 Rammene for Samferdselsdepartementets eierskapsutøvelse

I tråd med økonomireglementet § 10 har Samferdselsdepartementet utarbeidet retningslinjer for forvaltningen av eierinteressene i Posten.⁴⁴ Her gis det en

38) Plan for Postens virksomhet 2013–2016 (§ 10 planen 2013–2016).

39) Linjetrafikk er transport over lengre avstander med store biler, typisk mellom terminaler og ulike landsdeler.

40) Notat fra Posten av 11.04.2016 om synergieffekter fra forretningsområder.

41) Plan for Postens virksomhet 2013–2016 (§ 10 planen 2013–2016).

42) Notat fra Posten av 11.04.2016 om synergieffekter fra forretningsområder.

43) Notat fra Posten av 11.04.2016 om synergieffekter fra forretningsområder.

44) Retningslinjer for forvaltningen av Samferdselsdepartementets eierinteresser i Posten Norge AS av 11.11.2010.

beskrivelse av de oppgaver som inngår i departementets eierskapsforvaltning. I Samferdselsdepartementet er eierskapsforvaltningen av selskaper organisert slik at ansvaret for de ulike selskapene er lagt til de respektive fagavdelingene. For å sikre koordinering og kompetanseoverføring mellom seksjonene i eierspørsmål er det etablert et eierforum i departementet. Eierforumet er rådgivende og skal bidra til samordning av eierskapsforvaltningen i departementet.⁴⁵

Samferdselsdepartementets forventninger til Posten framgår av en egen stortingsmelding om virksomheten i Posten som normalt legges fram for Stortinget hvert fjerde år. Eiermeldingene om Postens virksomhet bygger på styrets skriftlige orientering til samferdselsministeren om de overordnede planene for virksomheten til konsernet, herunder om den økonomiske utviklingen de siste år og vurderinger av den økonomiske utviklingen i planperioden. Styret skal etter § 10 i selskapets vedtekter⁴⁶ hvert annet år legge fram en slik orientering, og har i undersøkelsesperioden lagt fram tre slike § 10-planer. Av vedtektene framgår det også at styre skal forelegge alle saker som antas å være av vesentlig samfunnsmessig eller prinsipiell betydning for samferdselsministeren. Eiermeldingene om Postens virksomhet og Stortingets behandling av denne danner grunnlaget for departementets styring og oppfølging av selskapet.⁴⁷ Siste eiermelding om Postens virksomhet er fra 2012, Meld. St. 18 (2011–2012) *Virksomheten til Posten Norge AS*. Samferdselsdepartementet la i mai 2016 fram en sektormelding om Postens virksomhet, Meld. St. 31 (2015–2016) *Postsektoren i endring*, som omhandler både de eierskapsmessige og regulatoriske rammevilkårene for selskapet.

2.4.2 Kontakten mellom Samferdselsdepartementet og Posten

Departementet opplyser at de kvartalsvise kontaktmøtene med Posten og arbeidet med styrevalg er av de viktigste virkemidlene for departementets løpende oppfølging av selskapet.⁴⁸ Samferdselsdepartementet har en egen saksbehandler som har et særskilt ansvar for eieroppfølgingen av Posten, noe Posten mener er en fordel for eierskapsutøvelsen.⁴⁹

Det avholdes i løpet av året ulike møter mellom departementet og selskapet. I tillegg til generalforsamling holdes det kontaktmøter hvert kvartal og andre møter ved behov. Av departementets retningslinjer for forvaltningen av eierinteressene framgår det at eventuelle instruksjoner skal gis på generalforsamling. På de øvrige møtene skal det ikke gis instruksjoner av noen art. I dialogen kan likevel departementet gi uttrykk for synspunkter på de saker som tas opp.⁵⁰

Generalforsamlingene er formelle møter med en fast agenda med bl.a. godkjenning av årsregnskap og fastsettelse av utbytte. Det gis i liten grad føringer om økonomiske forhold som lønnsomhet på generalforsamlingen.⁵¹ Kvartalsmøtene er på administrativt nivå, dvs. mellom administrativ ledelse i Posten og embetsverket i Samferdselsdepartementet. På disse møtene blir det gitt informasjon om virksomheten i selskapet, herunder økonomiske resultater samt utviklingen og utsiktene i den nærmeste tiden framover.⁵²

45) Retningslinjer for forvaltningen av Samferdselsdepartementets eierinteresser i Posten Norge AS av 11.11.2010 og mandat for eierforum av 06.11.2008.

46) Vedtekter for Posten Norge AS av 11.06.2015.

47) Retningslinjer for forvaltningen av Samferdselsdepartementets eierinteresser i Posten Norge AS av 11.11.2010 og statsrådens beretning om forvaltningen av statens eierinteresser i Posten Norge AS for årene 2010–2014.

48) Referat fra møte med Samferdselsdepartementet 15.04.2016.

49) Referat fra møte med Posten 12.04.2016.

50) Retningslinjer for forvaltningen av Samferdselsdepartementets eierinteresser i Posten Norge AS av 11.11.2010.

51) Referat fra møte med Posten 12.04.2016.

52) Retningslinjer for forvaltningen av Samferdselsdepartementets eierinteresser i Posten Norge AS av 11.11.2010, statsrådens beretning om forvaltningen av statens eierinteresser i Posten Norge AS for årene 2010–2014 og referat fra de kvartalsvise møtene mellom Samferdselsdepartementet og Posten for årene 2010–2015.

Ved behov avholdes det ytterligere møter mellom departementet og selskapet om saker som er viktige for partene. Dette er normalt saker som Posten finner det naturlig å informere departementet om i tråd med § 10 i vedtektene, det vil si saker av vesentlig samfunnsmessig eller prinsipiell betydning. I større enkeltsaker av økonomisk karakter er det normalt styreleder som på vegne av styret har kontakt med departementet.⁵³

Det avholdes i forbindelse med ordinær generalforsamling et møte mellom departementet og hele styret. Departementet opplyser at styreledere får anledning til å møte departementet i tilknytning til enkeltsaker og introduksjonssamtaler ved tiltredelse. I de senere år har det vært etablert en praksis med at Nærings- og fiskeridepartementet på vegne av alle eierdepartementene arrangerer et årlig seminar for styreledere. Departementet opplyser at den viktigste arenaen for kontakten med det enkelte styremedlem er de årlige styreevalueringene.⁵⁴

2.4.3 Samferdselsdepartementets oppfølging av avkastningsmålet

Samferdselsdepartementet opplyser at avkastningsmålet på generelt grunnlag normalt blir fastsatt med utgangspunkt i kapitalverdimodellen. Avkastningsmålet ble ved sist fastsettelse vurdert ut fra potensialet for effektiviserings- og omstillingstiltak, samt de markedsutfordringer Posten står overfor. Målet fastsettes bl.a. etter råd fra eksterne konsulent, som gjennomfører verdivurderinger av konsernet. Det ble sist gjennomført en verdivurdering av konsernet i 2011 i tilknytning til framleggelsen av eiermeldingen om Postens virksomhet, som ble lagt fram i 2012. Finansdepartementet har også vært med i prosessen med å sette avkastningsmålet.⁵⁵

Samferdselsdepartementet mener at avkastningsmålet er i samsvar med de krav som stilles til andre statlig eide selskaper i regulerte sektorer. Samtidig anses avkastningsmålet å være realistisk ut fra virksomhetens karakter og de utfordringer som er knyttet til markedsutviklingen.⁵⁶ Styreleder mener også at avkastningsmålet er realistisk å nå på sikt.⁵⁷

I 2010 var målet en avkastning på 10 prosent av egenkapitalen. I 2012 ble målet nedjustert til 9 prosent. Denne nedjusteringen ble ifølge departementet i hovedsak gjennomført på bakgrunn av eksterne forhold. Det ble blant annet sett hen til avkastningsmålet til andre statseide selskaper.⁵⁸

I perioden 2010–2015 har Postens avkastning på egenkapitalen ligget lavere enn målet fra eier. Departementet opplyser at dette er noe som følges opp løpende på kvartalsmøtene. Det påpekes at Posten er i en krevende posisjon med fallende postvolum og eksponering mot konjunktursvingninger gjennom logistikksegmentet. Finanskrisen fra 2008 og nå det siste års oljerelaterte krise har også bidratt til svekkede resultater. Avkastningsmålet vil bli revidert etter at de regulatoriske rammenevilkårene er behandlet gjennom sektormeldingen om Postens virksomhet, som ble lagt fram i mai 2016.⁵⁹

Departementet er fornøyd med resultatutviklingen for konsernet når de tar de markedsmessige utfordringene selskapet står overfor, med i betraktningen. Det legges fra eiers side vekt på at selskapet har en god finansiell stilling og likviditet som er tilpasset behovet for å gjennomføre planlagte investeringer som har til hensikt å styrke konsernets langsiktige konkurransekraft. Videre viser departementet

53) Referat fra møte med Samferdselsdepartementet 15.04.2016.

54) Referat fra møte med Samferdselsdepartementet 15.04.2016 og brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 24.08.2016.

55) Referat fra møte med Samferdselsdepartementet 15.04.2016.

56) Statsrådens beretning om forvaltningen av statens eierinteresser i Posten Norge AS for 2014.

57) Referat fra møte med styreleder i Posten 29.04.2016

58) Referat fra møte med Samferdselsdepartementet 15.04.2016.

59) Referat fra møte med Samferdselsdepartementet 15.04.2016.

til at det er gjennomført kostnadsreducerende tiltak, og at det har blitt en sterkere kundeorientering.⁶⁰ I stortingsmeldingen om postsektoren i endring, som ble lagt fram i mai 2016, framgår det at deler av logistikkvirksomheten har særlige utfordringer, og at Posten kontinuerlig søker tiltak for å bedre inntjeningsnivåen og/eller redusere kostnadene. Departementet oppgir i meldingen at det tar dette til etterretning.⁶¹

2.4.4 Samferdselsdepartementets oppfølging av lønnsomheten i forretningsområder og enkeltelskaper

I 2012 ble dagsordenen for kvartalsmøtene endret. Hensikten var i større grad å synliggjøre de temaer som er av særskilt interesse for departementet som eier. Det ble her særlig lagt vekt på å framskaffe informasjon om hvorvidt ny og eksisterende virksomhet har tilstrekkelig potensial til å skape synergieffekter og understøtte posttjenestene. Ny dagsorden ble lagt til grunn for kvartalsmøte 4/2012.⁶²

Posten rapporterer om økonomisk utvikling og lønnsomhet gjennom årsrapporten, kvartalsrapporter, § 10-planen og presentasjoner på de kvartalsvise kontaktmøtene. På hvert kvartalsmøte gir Posten en presentasjon av den økonomiske utviklingen i konsernet. Hovedvekten legges på konsernet og segmentene, men møtene inneholder også en gjennomgang av utviklingen i driftsresultat for enkeltelskaper eller underkonsern. På årets første kvartalsmøte blir det i tillegg presentert måltall for kommende år for konsern, segment, divisjon og forretningsområder. For 2015 var presentasjonen av forventninger for forretningsområdene mer overordnet enn tidligere.⁶³

Departementet følger med på utviklingen for ulike nivå i konsernet, også for enkeltelskaper. For selskaper med svake resultater ber departementet på kvartalsmøtet om informasjon om årsaker til denne utviklingen. Ved ett tilfelle har departementet også minnet Posten om forutsetningene for Stortingets tilslutning til Postens vekststrategi om krav til lønnsom drift.⁶⁴ Dette gjaldt et selskap som over tid har tapt mye penger, og som Posten ikke knytter synergieffekter til. Dette selskapet er fortsatt i Postens portefølje.

Konsernet styrer ikke etter det enkelte selskap, men arbeider ut fra forretningsområder. Dette har departementet også blitt orientert om i forbindelse med selskaps gjennomgangen i kvartalsmøter.⁶⁵ Den rapporteringen departementet gjennomgår på kvartalsmøtene, er på enkeltelskaper eller underkonsern. Departementet oppfatter ikke dette som problematisk, fordi det er en nær kobling mellom enkeltelskaper og forretningsområder. Selskapsoppfølgingen er historisk betinget, og er ifølge departementet ikke nødvendigvis den ideelle presentasjonen av utviklingen i Postens underliggende virksomhet. Departementet opplyser at de mottar informasjon om og vil følge opp forretningsområder spesifikt dersom Posten rapporterer at det er problemer der.⁶⁶

I tilknytning til utarbeidelse av § 10-planer og Eiermeldinger om Postens virksomhet har departementet ønsket mer informasjon om og kvantitative anslag av synergieffekter og lønnsomhet i konsernets virksomhetsportefølje.⁶⁷ Departementet forventer ikke løpende beregninger fra Posten om synergieffekter for enkeltelskaper eller forretningsområder. Departementet presiserer at det er styret som har ansvaret for å få den informasjonen de trenger for å vurdere om Posten etterlever de føringer som er

60) Statsrådets beretning om forvaltningen av statens eierinteresser i Posten Norge AS for årene 2010–2014.

61) Meld. St. 31 (2015–2016) *Postsektoren i endring*.

62) Referat fra kvartalsmøte 3/2012 mellom Samferdselsdepartementet og Posten.

63) Kvartalspresentasjoner fra Posten til Samferdselsdepartementet 2010–2015.

64) Referat fra kvartalsmøte 3/2012 mellom Samferdselsdepartementet og Posten.

65) Referat fra kvartalsmøte 3/2013 mellom Samferdselsdepartementet og Posten.

66) Referat fra møte med Samferdselsdepartementet 15.04.2016.

67) Referat fra kvartalsmøte 3/2011 og 3/2013 mellom Samferdselsdepartementet og Posten.

gitt i Eiermeldingen om Postens virksomhet.⁶⁸ Styreleder opplyser at styret blir orientert om selskapet gjennom de statusrapporteringene som blir gitt på styremøtene. På styremøtene inngår normalt en orientering om utviklingen i konsernets driftsresultat som en egen sak. Videre er det vanligvis en egen sak, «situasjonsrapport», hvor det blir gitt en orientering om markedsutvikling, leveringskvalitet, oppkjøpsprosjekter, status for store prosjekter og andre aktuelle saker. Dersom det er selskaper som viser svake resultater, ber styret om mer informasjon om dette. Departementet forholder seg i denne sammenheng til den rapportering de får fra styret gjennom kvartals- og årsrapporteringen og § 10-planen. Departementet har mulighet til å følge opp og kan gi tilbakemeldinger på Postens utvikling og strategivalg. Styreleder opplyser at departementet bare i begrenset grad gir tilbakemeldinger på § 10-planen, noe styreleder finner naturlig.⁶⁹

Departementet påpeker i denne sammenheng at det foreligger noen særskilte rammer for eierskapsforvaltningen av Posten som innebærer at selskapet i tråd med vedtektene har lagt fram § 10-planer annethvert år. I siste sektormelding om Posten, Meld. St. 31 (2015–2016), er det foreslått å avvikle denne foreleggelsesplikten. § 10-planene har dannet grunnlaget for Samferdselsdepartementets Eiermeldinger til Stortinget som i hovedsak er lagt fram hvert 4 år, hvor departementet vurderer både strategiske og økonomiske forhold ved Postens virksomhet. Departementet påpeker at det gjennom dette arbeidet faktisk gir tilbakemeldinger på Postens utvikling og strategivalg. For de § 10-planene som ikke er gjenstand for egne Eiermeldinger til Stortinget, bruker departementet aktivt innspillene fra Posten som grunnlag i den regulære Eieroppfølgingen, herunder arbeidet med styrevalg og kapitalstruktur.⁷⁰

2.4.5 Samferdselsdepartementets arbeid med styrevalg

Styrevalg er et av de viktigste virkemidlene i departementets eierskapsutøvelse. Det å sørge for et styre som er tilpasset selskapets behov og statens mål med eierskapet innebærer at Eierdepartementet må ha en klar strategisk oppfatning av selskapets utfordringer.⁷¹

Det er utarbeidet retningslinjer for arbeidet med styrevalg, som setter rammer for tidsprosessen og arbeidsoppgavene knyttet til valget. Av retningslinjene for styrevalg framgår det at Eierdepartementets valgkomite i løpet av høsten skal gjennomføre intervju med alle de Eiervalgte styremedlemmene, administrerende direktør og en eller flere av de ansattvalgte representantene i styret. I tillegg blir en oppsummering av styrets egenevaluering gjort tilgjengelig for valgkomiteen. På bakgrunn av informasjon fra intervjuene samt valgkomiteens vurdering av selskapets måloppnåelse, planer og utfordringer utarbeider valgkomiteen et evalueringsnotat for selskapet. Notatet skal inneholde en kompetansevurdering av det sittende styret og en innstilling om gjenvalg eller ikke av de medlemmene som er på valg. Hvis det anbefales utskiftninger, utarbeides det samtidig en kravspesifikasjon for de aktuelle styrevervene.⁷²

Dagens struktur på rekrutteringsprosessen av styremedlemmer ble etablert i 2011. Departementet mottar ekstern bistand i rekrutteringsprosessen.⁷³ Søk etter kandidater skjer normalt etter innspill fra politisk ledelse, Eierdepartementets egne kandidatlistor, innspill fra sittende styreleder og administrerende direktør samt kontakt med øvrige Eierdepartementer.⁷⁴

68) Referat fra møte med Samferdselsdepartementet 15.04.2016.

69) Referat fra møte med styreleder i Posten 29.04.2016.

70) Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 24.08.2016.

71) Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 24.08.2016.

72) Samferdselsdepartementets interne retningslinjer for arbeidet med styrevalg i selskaper av 13.11.2014.

73) Referat fra møte med Samferdselsdepartementet 15.04.2016.

74) Samferdsels interne retningslinjer for arbeidet med styrevalg i selskaper av 13.11.2014.

Departementet opplyser at de vektlegger kompetanseområder de mener det er behov for, og som samsvarer med det som framkommer som viktig fra styreevalueringene. Det er på bakgrunn av tilbakemeldinger gjennom styreevalueringene gjort endringer i styret de siste årene slik at nødvendig kompetanse er blitt styrket. Departementet opplyser at de er fornøyd med kompetansen til det sittende styret.⁷⁵

3 Vurderinger

Posten når ikke avkastningsmålet fra eier

Undersøkelsen viser at Posten ikke har nådd avkastningsmålet fra eier på konsernnivå i undersøkelsesperioden 2010–2015. Eiers forventning til selskapets lønnsomhet over tid kommer først og fremst til uttrykk gjennom avkastningsmålet, som departementet har fastsatt for virksomheten. Samferdselsdepartementet opplyser at lønnsomheten er noe de følger opp løpende på kvartalsmøtene, men påpeker at Posten er i en krevende situasjon med fallende postvolum og nedgang i markedene for logistikksegmentet. Finanskrisen fra 2008 og det siste års oljerelaterte nedgangskonjunktur har bidratt til svekkede resultater for selskapet. En rekke engangseffekter, deriblant nedskrivninger og omstillingskostnader, har belastet resultatene i perioden.

Avkastningsmålet gjelder i utgangspunktet som et gjennomsnitt for en periode på tre til fem år og revideres normalt hvert tredje til femte år. Postens avkastningsmål ble i forbindelse med Meld. St. 18 (2011–2012) justert ned fra 10 til 9 prosent. Av stortingsmeldingen framgikk det at dette skulle være innenfor rekkevidden for konsernet om de driver effektivt og gjennomfører de nødvendige tiltak og omstillinger som markedssituasjonen krever. Kravet ble ansett å være i tråd med de krav som settes til andre statlig eide selskaper i regulerte sektorer, samtidig som det var realistisk ut fra virksomhetens karakter og de utfordringer som var knyttet til markedsutviklingen. Styreleder mener at avkastningsmålet er realistisk å nå på sikt.

I undersøkelsesperioden har den årlige avkastningen i snitt vært om lag 3 prosentpoeng lavere enn målet fra eier. Det sentrale hensynet i statens forretningsmessige eierskap er høyest mulig avkastning over tid på investert kapital, og staten har etter revisjonens vurdering i undersøkelsesperioden ikke oppnådd en tilfredsstillende avkastning på egenkapitalen.

Posten har ikke klart å innfri eiers krav om bedring av lønnsomhet i logistikkvirksomheten

De svake resultatene på konsernnivå henger primært sammen med svak lønnsomhet i logistikksegmentet. Posten har siden begynnelsen av 2000-tallet gjennomført betydelige oppkjøp av logistikkselskaper i Norge og utlandet. Siden 2004 har Posten kjøpt selskaper for om lag 3,2 mrd. kroner. Logistikksegmentet har økt mye både i omsetning og i investert kapital i undersøkelsesperioden, men driftsresultatet har vært fallende og er i 2015 negativt. Til sammenligning har resultatet i postsegmentet ligget på et relativt stabilt nivå, til tross for store årlige fall i postvolumet. Oppbygningen av logistikkvirksomheten har hatt positiv innvirkning på lønnsomheten i postsegmentet gjennom synergieffekter. Imidlertid har den relativt gode utviklingen i postsegmentet hovedsakelig blitt oppnådd gjennom omfattende effektiviseringsprosesser. Posten har gjennomført effektiviseringsprosesser i logistikksegmentet, men ikke i samme omfang som i postsegmentet. Samferdselsdepartementet påpeker i denne sammenheng at det svake resultatet for logistikksegmentet i stor grad kan forklares av markeds- og konjunkturutviklingen, og ikke manglende effektivisering av virksomheten.

75) Referat fra møte med Samferdselsdepartementet 15.04.2016.

Departementet viser til at Posten i undersøkelsesperioden har oppnådd en høyere egenkapitalavkastning enn konkurrentene PostNord og Posti.

Det har vært en selvstendig forventning fra eier, som også er forelagt Stortinget gjennom Meld. St. 18 (2011–2012), at lønnsomheten i Postens logistikkvirksomhet skulle bedres. Denne bedringen har uteblitt og lønnsomheten i logistikksegmentet har i stedet forverret seg de siste seks årene. Den svake lønnsomheten i logistikksegmentet henger sammen med svak lønnsomhet i de underliggende forretningsområdene.

Flere forretningsområder har ikke vært lønnsomme i undersøkelsesperioden, også når det tas hensyn til identifiserte synergier

Av Meld. St. 18 (2011–2012) framgår det at all ny og eksisterende virksomhet utenfor den tradisjonelle postvirksomheten over tid skal bidra positivt til selskapets økonomi.

Undersøkelsen viser at flere av forretningsområdene ikke har vært lønnsomme, selv når det tas hensyn til kostnadssynergier. Flere av forretningsområdene har bidratt med betydelige tap i undersøkelsesperioden. Synergieffektene eksisterer bare mellom de ulike delene av konsernet, og når det i undersøkelsesperioden ikke er tilfredsstillende lønnsomhet på konsernnivå har dette sammenheng med svak lønnsomhet i deler av konsernet.

Potensialet for å ta ut synergieffekter mellom Postens virksomhetsområder har vært et viktig premiss for den nordiske vekststrategien om å styrke markedsposisjonene innen post- og logistikksegmentene. Det ble i Meld. St. 18 (2011–2012) forutsatt at Posten som del av sin hovedstrategi skulle stille strenge krav til det enkelte selskap i konsernet om selvstendig lønnsomhet og/eller bidrag til konsernsynergier over tid. Når flere av Postens forretningsområder verken er selvstendig lønnsomme eller det kan vises til at de bidrar til konsernsynergier i undersøkelsesperioden viser dette at denne forventningen ikke har blitt innfridd i undersøkelsesperioden.

Eier gjør et godt arbeid med styrevalg

En av statens viktigste oppgaver som eier er å sørge for godt sammensatte og kompetente styrer i sine selskaper. Samferdselsdepartementet oppgir at de kvartalsvise kontaktmøtene med selskapet og arbeidet med styrevalg er de viktigste virkemidlene for deres løpende eieroppfølging. I forbindelse med den årlige styreevalueringen gjennomfører departementet intervju med alle styremedlemmene og konsernsjefen, hvor styrets kompetanse er et viktig tema. Det er på bakgrunn av tilbakemeldinger gjennom styreevalueringene gjort endringer i styret de siste årene, og kompetanseområder det har vært behov for er blitt styrket. Det er revisjonens vurdering at departementet gjør et grundig arbeid med styreevalueringer og styrevalg, og at det blir tatt hensyn til selskapets utfordringer ved vurdering av kompetansebehovene som ligger til grunn for styrevalgene.

Eier forholder seg for passivt til Postens svake resultatutvikling

Det framgår av Meld. St. 18 (2011–2012) at staten som eier skal stille forventninger til selskapets resultater, kontrollere måloppnåelse og holde styret ansvarlig for denne.

I forbindelse med endringsprosessen fra å drive tradisjonell postvirksomhet til å bli et nordisk post- og logistikkselskap er det gjennomført store investeringer og oppkjøp av selskaper. Posten har fått anledning til å utvikle og utvide sin virksomhet innenfor relativt romslige rammer. Det er blitt stilt krav til lønnsomhet for konsernet som helhet som ikke er innfridd. Samferdselsdepartementet opplyser at avkastningsmålet vil bli revidert etter at de regulatoriske rammevilkårene er behandlet i forbindelse med siste stortingsmelding om Postens virksomhet. Forventninger om lønnsomhet for flere

forretningsområder og enkeltsselskaper har ikke blitt innfridd i undersøkelsesperioden, heller ikke når det tas hensyn til identifiserte synergieffekter. Departementet blir orientert om utviklingen i selskapet gjennom kvartals- og årsrapporteringen, og gjennom rapporteringen i § 10-planen. På kvartalsmøtene foregår det informasjonsutveksling mellom eier og selskap. Ifølge styreleder er det sjelden at departementet gir tilbakemeldinger på Postens utvikling og strategivalg i forbindelse med § 10-planen.

Av Meld. St. 27 (2013–2014) framgår det at staten legger vekt på den strategiske og økonomiske oppfølgingen av selskapene, som skal skje gjennom å ha oppfatninger om selskapenes utvikling og gjennom å ha klare forventninger til selskapenes resultater. Strategisk dialog med en utfordrende eier blir nevnt som en styrke for eierstyringen. Samferdselsdepartementet synes å bli godt informert om selskapets økonomiske utvikling og årsaker til manglende måloppnåelse, men utfordrer i liten grad selskapet på deres strategiske tilpasninger. Logistikkvirksomheten har blitt en stadig mer dominerende del av Postens virksomhet, men sentrale forutsetninger for selskapets vekststrategi på logistikkområdet er ikke blitt innfridd. Etter revisjonens vurdering burde Samferdselsdepartementet i større grad utfordret Posten med utgangspunkt i de forventningene som staten har satt til utviklingen av selskapet. Det er revisjonens vurdering at Samferdselsdepartementet har forholdt seg for passivt til den svake lønnsomhetsutviklingen i selskapets logistikkvirksomhet.

Samferdselsdepartementet viser i denne sammenheng til rammene for statens eierskapsutøvelse fra Meld. St. 27 (2013–2014) og den strategiske betydningen av styrevalg og statens oppfølging gjennom eierdialog. Eiers vurderinger av selskapets strategi skal ifølge departementet ligge på et nivå som sikrer styret og daglig ledelse handlingsrom innenfor den rammen selskapslovgivningen og statens prinsipper for god eierstyring setter. Departementet oppgir at det med utgangspunkt i de føringer av strategisk karakter som ligger i eierskapsmeldingen om Postens virksomhet, har en klar oppfatning av på hvilket nivå eiers strategiske oppfølging bør ligge for at de ikke skal bevege seg inn på styrets ansvarsområde. Eier vil for eksempel kunne utfordre selskapet konstruktivt gjennom styrevalgsprosessen ved å vurdere styrets evne til å utøve strategisk ledelse og styrets kontroll av omstillingstiltak og oppkjøpsprosjekter. Videre påpeker departementet at eier utfordrer selskapet ved å sørge for at det har en kapitalstruktur som legger til rette for forretningsmessig utvikling og effektiv drift. Departementet framhever at statens eierskapsutøvelse skal begrense seg til overordnet styring, og at det er styret som er ansvarlig for å utarbeide mer konkrete mål og strategier for selskapet.

Det er etter revisjonens vurdering ikke noen motsetninger mellom å begrense eierskapsutøvelsen til overordnet styring, og det å utfordre styret på foreslåtte strategier. For denne undersøkelsen gjelder dette særlig overfor logistikksegmentet, hvor det har vært og fortsatt er stor usikkerhet knyttet til lønnsomhetsutviklingen som følge av sterk konkurranse og usikre markedsforhold.