

OVERORDNA ANALYSE

PLAN FOR SELSKAPSKONTROLL 2016–2019

Selskapskontroll

Eierskapskontroll

Forvaltningsrevisjon

SULDAL KOMMUNE
AUGUST 2016

INNHOOLD

Denne analysen sine målgrupper er kontrollutvalet, andre folkevalde og administrasjonen i kommunen.

Analysen er eit offentleg dokument og skal vera tilgjengeleg òg for media og andre interesserte.

Det vert understreka at analysen er på eit overordna nivå. Nærare undersøkingar av vesentlegheit og risiko i selskapa til kommunen, kan medføra at òg andre tilhøve kjem fram.

Innhold.....	3
1 Innleiing	4
1.1 Heimel for selskapskontroll.....	4
1.2 Aktuelle organisasjons- og selskapsformer	5
1.3 Føremålet med selskapsdanningar og val av selskapsform.....	6
1.4 Selskap omfatta av selskapskontroll.....	7
1.5 Kommunale føretak, foreiningar og stiftelsar	8
1.6 Vesentlegheit og risiko i selskap eigd av kommunar.....	9
1.7 Metode for gjennomføring av analysen	10
1.8 Hyppigheit av selskapskontrollar	10
1.9 Selskap/verksemder ikkje underlagt selskapskontroll	10
1.10 Lovendringar og trendar andsynes kommunale selskap	11
2 Selskapa sin vesentlegheit og risiko.....	15
2.1 Kommunen sine selskap	15
2.2 Heileigde aksjeselskap.....	16
2.3 Interkommunale selskap	16
2.4 Deleigde aksjeselskap	18
2.5 Andre selskapsformer	20
2.6 Indirekte eigarskap	20
3 Forslag selskapskontrollar.....	21
3.1 Utførte selskapskontrollar 2004-2015	21
3.2 Forslag selskapskontrollar 2016-2019.....	22

1 INNLEIING

1.1 HEIMEL FOR SELSKAPSKONTROLL

Oversyn over lovheimlar

Kontrollutvalet skal ut frå kommunelova § 77.5 sjå til at det vert ført kontroll med forvaltinga av kommunen eller fylkeskommunen sine interesser i selskap m.m. Det er innsynsrett i heileigde (fylkes)kommunale selskap jf. kommunelova § 80. Nærare reglar om selskapskontroll kjem fram av kontrollutvalgsforskrifta.

Kontrollutvalgsforskrifta § 13 (vår framheving)

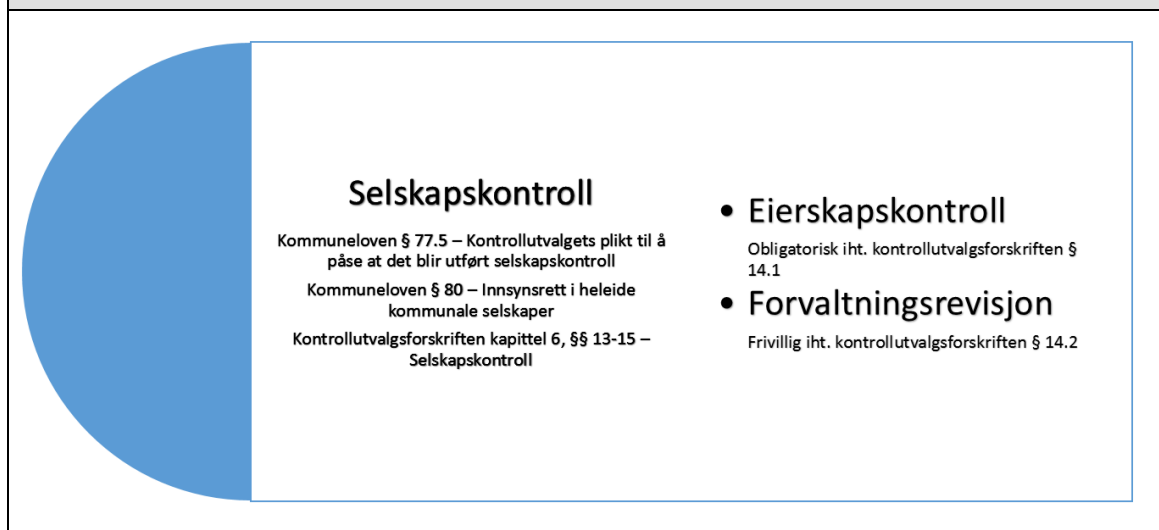
Kontrollutvalet skal minst éin gong i valperioden og seinast innan utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeida ein **plan** for gjennomføring av selskapskontroll. Planen skal baserast på ein **overordna analyse** av kommunen eller fylkeskommunen sitt eigarskap ut frå risiko- og vesentlegheitsvurderingar, med sikte på å identifisera behovet for selskapskontroll på dei ulike sektorane og med dei ulike selskapa. Planen skal vedtakast av kommunestyret eller fylkestinget sjølv som kan delegera til kontrollutvalet å gjera endringar i planperioden.

Selskapskontrollen i det einskilde selskap

Selskapskontroll delast i to komponentar (eigarskapskontroll og forvaltningsrevisjon).

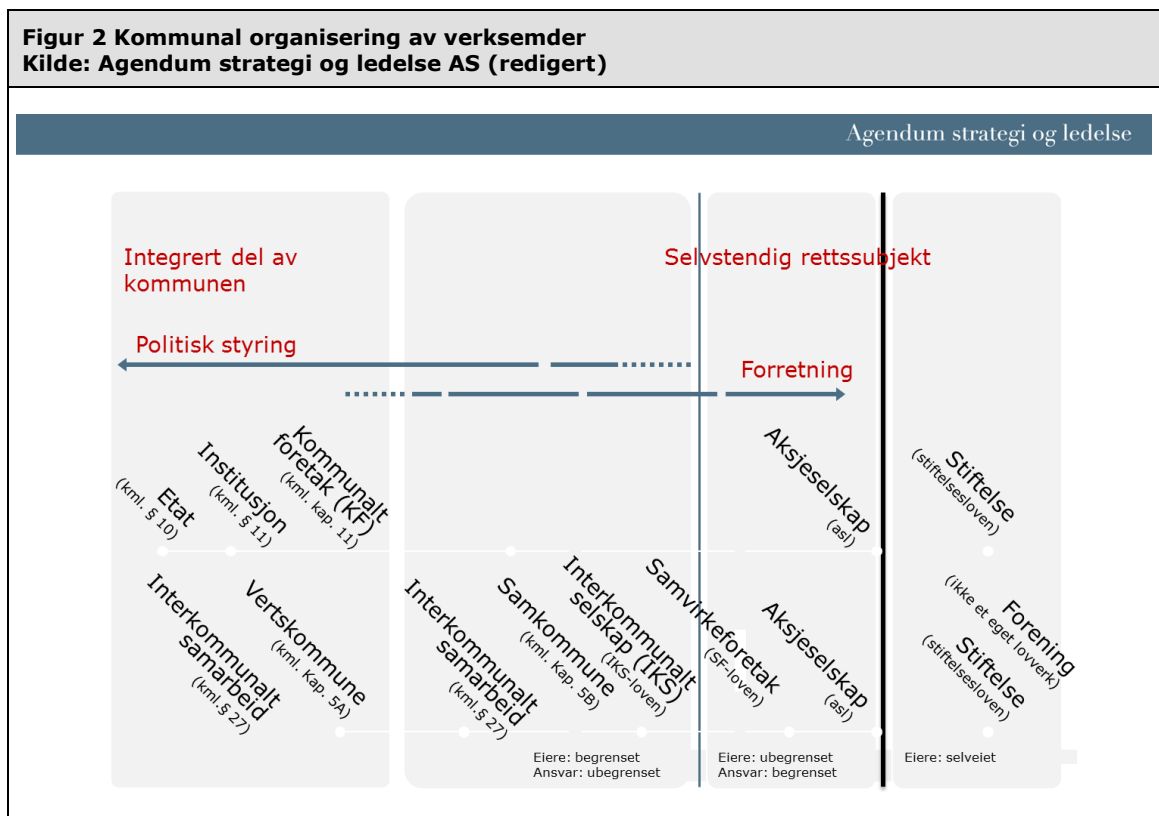
Eigarskapskontroll er den obligatoriske delen av selskapskontroll, jf. kontrollutvalgsforskrifta § 14.1. Den omfattar kontroll med forvaltinga av eigarinteressene til kommunen/fylkeskommunen, medrekna å kontrollera om den som utøver eigarinteressene gjer dette i samsvar med vedtak og føresetnader til kommunestyret/fylkestinget. **Forvaltningsrevisjon** er den frivillige delen av selskapskontroll, jf. kontrollutvalgsforskrifta § 14.2, og er nærare omtalt i den kommunale revisjonsforskrifta.

Figur 1 Lovheimlar for selskapskontroll



1.2 AKTUELLE ORGANISASJONS- OG SELSKAPSFORMER

Nedanfor har vi teke med ein figur som viser korleis kommunen kan velja å organisere si eiga verksemd. Organiseringa øvst gjeld kommunen som eineiegar, medan organiseringa nedst omfattar fleire kommunar eller andre eigarar. Høvet til eigarstyring er sterkast til venstre i figuren, for så å falla bortover.



Figuren viser lovheimlar for dei aktuelle organisasjons- og selskapsformer. Etat /avdeling e.l. og institusjon er verksemder i sjølve kommunen. Etat/avdeling e.l. er den vanlege organiseringa i ein kommune. Institusjon er ei kommunal eining organisert med eige styre. Slike einingar er av meir samfunnsmessig karakter (til dømes skule, helseinstitusjon o.l.).

Etablering av kommunale føretak er ei avgjerd om korleis kommunen vil organisere si eiga verksemd og tenesteproduksjon på. Kommunalt føretak er ein organisasjonsform som er utforma med tanke på organisering av meir forretningspreget verksemd, men der det likevel er eit ønske om å knyta verksemda tettare opp til dei sentrale kommunale organa.¹ Føremålet med etableringa kan grunngevast i særlovgivning eller ønsket om å skilja ut utførarleddet.

Aksjeselskapsforma kan reknast godt tilpassa for verksemder som opererer i ein marknad med risiko- og konkurranseeksponering.

¹ Kommunalt føretak avløyste i si tid den gamle organisasjonsforma kommunal bedrift i kommunelova § 11.

IKS-forma kan reknast tilpassa for verksemder som handterer kommunale oppgåver i eigenregi for eigarane (deltakarar) og kor det elles ikkje er aktuelt med fortjeneste/utbytte (typisk verksemder som driv med kultur, idrett eller under sjølvkostregimet). Slike selskap vert gjerne oppretta når dette gjev ein effektivitet i tenesteproduksjonen til kommunane. Dersom det vert drive næring med fortjeneste/utbyttehøve i eit IKS, vil dette gjerne vera skilja ut i heileigde dotterselskap som er aksjeselskap.

Interkommunalt samarbeid gjeld selskap til løysing av felles kommunale oppgåver. Dette står to stadar i figuren. Dette skyldast at samarbeidet både kan vera ein del av kommunen eller eit eige juridisk selskap (IS). I kva grad eit interkommunalt samarbeid er eit eige juridisk selskap, avheng av selskapet sitt sjølvstende i tilhøve til kommunane.

Samvirkeføretak, samkommune og vertskommune er eigne organisasjonsformer. Samvirkeføretak er eigd og styrt av medlemmane som har nytte av den verksemda som vert drive. Det er særleg utbreidd innan detaljhandel, landbruk, bustad og fiskeri, men har vore lite brukt av kommunane. Samkommune er eit forpliktande samarbeid inngått mellom to eller fleire kommunar for å løysa felles oppgåver. Det er nesten ingen kommunar organisert som samkommune og organisasjonsforma er på veg ut. Den vart oppheva av Stortinget i april 2016. Dette skyldast arbeidet med kommunereforma der kommunesamanslåing vert sett på som eit betre alternativ enn samkommune. Vertskommune går ut på at fleire kommunar overlèt til ein bestemd kommune – vertskommune – å utføra oppgåver for desse kommunane. Vertskommune er ein del av kommunen.

Oppretting av foreiningar og stiftelsar har eitt eller fleire avgjorde føremål. Dette kan vera av humanitær, sosial, økonomisk eller anna art.

1.3 FØREMÅLET MED SELSKAPSDANNINGAR OG VAL AV SELSKAPSFORM

Dei fleste kommunale selskapsdanningar er eit resultat av ei fellessatsing av kommunane. Ofte vil det liggja fleire motiv til grunn for at kommunane etablerer eit føretak eller selskap, eller går inn som medeigar eller deltakar saman med andre.

Motiv for kommunen sin eigarskap i det einskilde selskap (selskapsdanninga) og val av selskapsform kjem fram av sakutgreiingane som i si tid vart utarbeidd. Det same gjeld motiva til kommunen for å gå inn på eigarsida i eksisterande selskap. Dette siste vil kunna vera aktuelt frå tid til annan. Eigarane står ganske fritt i val av selskapsform. Aksjeselskapsforma er likevel lovkrav/tilråding for ei rekkje typar verksemder (energiproduksjon, arbeidsmarknadsbedrifter og bompengeselskap).

Selskapsdanningane vert gjerne grunngjeve i fem ulike motiv. Vi har lista desse opp i tabellen nedanfor. Motiva for etableringa av selskap er likevel ofte samansette.

Tabell 1 Kommunane sine motiv for eigarskap

Motiv for eigarskap (kommunale selskap):

- Finansielt motivert (økonomisk utbytte/reduert økonomisk risiko)
- Effektivisering av tenesteproduksjonen (fellesløyningar)
- Samfunnsøkonomisk motivert (samfunnsøkonomiske resultat)
- Politisk motivert (posisjonera kommunen/regionen)
- Regionalpolitisk motivert (posisjonera regionen)

Etablering av dotterselskap

Dotterselskap vert gjerne etablert som følgje av at ein ynskjer å skilja ut spesifiserte delar av verksemda, kor oppfølging med eigne rekneskapar og rapporteringar vert sett på som føremålstenleg. Eit anna tilhøve er at dette òg skal motverka kryssubsidiering. I tillegg kan det vera risikomessige og skatte-messige grunnar. Oppretting av dotterselskap vert gjort av morselskapet, men må vera heimla/tillate ut frå vedtekter/selskapsavtalar. Dette treng ikkje stå direkte. Det kan formulerast som at selskapet kan delta/investera i andre samarbeidspartnarar/selskap som har tilknytning til føremålet. Eigarane i morselskapet vil normalt ikkje godkjenna sjølv opprettinga.

1.4 SELSKAP OMFATTA AV SELSKAPSKONTROLL

Selskapskontroll omfattar alt kommunalt eigarskap som er organisert med heimel i andre lovar enn kommunelova og dessutan interkommunale samarbeid etter kommuneloven og som er eigne rettssubjekt. Inkludert er dermed aksjeselskap (AS), interkommunale selskap (IKS), samvirkeføretak (SA) og dessutan nemnde interkommunale samarbeid (IS). Samvirkeføretak er ikkje nemnt i kommunelova § 80 (sjå nedanfor) og dei er nok derfor så langt ikkje omfatta av innsynsføresegnene i kommunelova.

Utanfor rekkjevidda av selskapskontroll er kommunale føretak (KF), interkommunale samarbeid som ikkje er eigne rettssubjekt og vertskommunar. Slike verksemdar vil likevel kunna kontrollerast som ein del av kommunen på same måte som etat /avdeling e.l. og institusjon. Heller ikkje foreiningar og stiftelsar er omfatta av regelverket om selskapskontroll. Det kan likevel vera innsynsrett her ut frå vedtekter eller gjennom vilkår for kommunale tilskot.

SELSKAPSKONTROLL AV HEILEIGDE OG DELEIGDE SELSKAP

Plikta til kontrollutvalet til å gjennomføra selskapskontroll vert ikkje påverka av eigarskapet sitt omfang eller av kven som er medeigarare. Innhaldet til selskapskontrollen og omfang kan likevel påverkast av dette.

Det vert her vist til kommunelova § 80:

I interkommunale selskap, i interkommunale styrer² og i aksjeselskap der ein kommune eller fylkeskommune åleine eller saman med andre kommunar, fylkeskommunar eller interkommunale selskap direkte eller indirekte eig alle aksjar, har kontrollutvalet og revisor til kommunen eller fylkeskommunen rett til å krevja dei opplysningar som finnast påkravt for kontrollen deira, så vel frå selskapet sin daglege leier som frå styret og den valde revisor for selskapet. I den utstrekkinga det finst nødvendig, kan kontrollutvalet og revisoren til kommunen sjølv gjera undersøkingar i selskapet.

Vi kallar selskap ut frå kommunelova § 80 for **heileigde** selskap. Andre selskap kallar vi **deleigde** selskap. I deleigde selskap vil det òg vera andre typar eigarar (typisk private eller staten). I deleigde selskap kan det **ikkje** krevjast innsyn etter lovreglane. Dette gjeld uansett kor liten/stor eigardelane til dei andre eigarane er. I slike tilfelle må selskapskontrollen basera seg på innsyn i opne kjelder eller alternativt på eit utvida innsyn etter særskild avtale med dei andre eigarane. Innsynsrett kan ein sjeldan gong vera regulert i selskapa sine vedtekter.

1.5 KOMMUNALE FØRETAK, FOREININGAR OG STIFTELSAR

Foreiningar og stiftelsar³ er sjølveigde, og eigarstyring kan difor i prinsippet ikkje gjerast. Omgrepet «foreiningar» omfattar mange ulike typar av *samanslutningar. Felles for dei alle er at det ikkje er eitt eige lovverk som regulerer «foreiningsretten» eller dei juridiske spurnadene knyttet til slike foreiningar. For stiftelsar eit det utarbeidde eitt eige lovverk. I stiftelseslova § 7 er det avgjerder om stiftingstilsyn, som skal føra tilsyn og kontroll med at forvaltninga av stiftelsane skjer i samsvar med stiftelsen sine vedtekter og stiftelseslova. I vedtektene kan det avgjerast at stiftelsen skal ha andre organ enn styre og dagleg leiar, jf. stiftelseslova § 36 . Her står det m.a. at desse organa kan få tildelt styresmakt til å velja/avsetta styremedlemmar, føra tilsyn eller vedta gransking av stiftelsen.

² Interkommunale styrer er her interkommunale samarbeid som er eige rettssubjekt.

³ Ein stiftelse kan vera ein alminneleg stiftelse eller ein næringsdrivande stiftelse. Næringsdrivande stiftelsar har næringsverksemd som føremål eller driv med næringsverksemd direkte eller indirekte, jf. stiftelseslova § 4 . Eit legat er ikkje så ulikt ein stiftelse, men det er ikkje nokon selskapsform. Eit legat har som føremål å tildela middel frå ei pengegåve til personar som oppfyller bestemte kriterium.

1.6 VESENTLEGHEIT OG RISIKO I SELSKAP EIGD AV KOMMUNAR

- **Kor viktig er selskapet for kommunen sine målsettingar?**
 - Økonomisk bidragsytar til kommunen
 - Forvaltar store verdiar for kommunen
 - Leverer viktige kommunale tenester
 - Oppnår eit politisk mål for kommunen
 -
- **Kor stor risiko er det for at føremålet med eigarskapet ikkje vert nått?**
 - Risiko for at selskapet ikkje driv i tråd med vedtak og føresetnader til kommunestyret
 - Risiko for at selskapet ikkje driv i tråd med eigarstrategiane til kommunane og vedteken eigarstrategi for selskapet (for selskap som har dette)
 - Risiko for at den som forvaltar eigarinteressene til kommunen i selskapet ikkje gjer dette i samsvar med vedtak og føresetnader til kommunestyret
 - Risiko for manglande politisk styring med oppgåver/tenester som vert utført av selskapet på vegne av kommunane
 - Risiko for at selskapet ikkje vert drive i tråd med lovar og reglar (m.a. lovreglar om offentlege anskaffingar, offentlegheit og arbeidsmiljø/HMS)
 - Risiko for manglande openheit/meiroffentlegheit om verksemda til selskapet
 - Risiko for at tenestetilbodet og dei leverte tenestene ikkje er tilfredsstillande
 - Risiko for at selskapet ikkje vert drive drives på ein økonomisk forsvarleg måte
 - Risiko for at svake driftsresultat, store budsjettoverskridingar eller store investeringar medfører redusert avkastning/ utbytte, økte kommunale tilskot til drifta eller behov for kapitalinnskot

Det nemnast òg risikoar for rolleblandingar/inhabilitet, samhandlinga mellom selskap i konsern og tilknytte selskap, praktisering av sjølvkostreglar, skilje mellom sjølvkostdel og næringsdel (m.a. kryssubsidiering), større investeringar, deltaking i andre selskap og etablering av dotterselskap.

Her er det lista opp mange ulike typar risikoar. Dette er generelle risikoar. Risikoane i punkt 2 (tabellane) tek for seg konkrete risikoar som står i selskapa sine siste årsmeldingar, innspel frå rådmennene og ordførarane, informasjon frå den interkommunale eigarskapsgruppa⁴ og vår eigen informasjon. Men ved selskapskontroll av det ein-skilde selskap, vil alle risikoane vera aktuelle som problemstillingar.

⁴ Den interkommunale eigarskapsgruppa er administrativ og består av kommunane Gjesdal, Hå, Klepp, Randaberg, Sandnes, Sola, Stavanger og Time, og dessutan Rogaland fylkeskommune. Administrasjonane/rådmennene har her eit løpande samarbeid. Samarbeidet legg til rette for ein koordinert eigaroppfølging av selskap med fleire eigarar, og bidreg til kompetanseoverføring knytt til prinsipp og retningslinjer for eigarstyringa til deltakarane. Eigarskapspolitiske problemstillingar vert diskutert, og det utarbeidast felles svar, brev og sakutgreiingar i saker på området. For selskap

1.7 METODE FOR GJENNOMFØRING AV ANALYSEN

Vi har gjennomført følgende prosess:

- Innhenta oversyn over kommunen sitt eigarskap (selskapa)
 - Dette gjeld både heileigde og deleigde selskap
- Utarbeidt oversyn over selskapa
 - Føremålet til selskapa (frå BR-registeret)
 - Selskapa sin vesentlegheit ut frå:
 - Vår vurdering av selskapa si betydning for kommunen
 - Innspel frå rådmennene og ordførarane
 - Risikomoment i selskapa ut frå:
 - Selskapa sine årsmeldingar for 2015⁵
 - Innspel frå rådmennene og ordførarane
 - Informasjon frå den interkommunale eigarskapsgruppa
 - Vår eigen kjennskap til risikoar i selskapa
- På dette grunnlag har KU satt opp forslag til selskapskontrollar (jf. punkt 3.2)

1.8 HYPPIGHEIT AV SELSKAPSKONTROLLAR

Alle selskap bør kontrollerast i løpet av ein viss periode for å sikra at dei helder seg til lovreglar (offentleglova, lovreglar om offentlege innkjøp og andre lovar som måtte vera aktuelle). Det same gjeld politiske vedtak og føringar for selskapa. Desse tilhøva er eit risikoområde når ein kjem langt nok ut eller bort frå kommunestyra/fylkestinga. I punkt 2 har vi lista opp alle selskapa til kommunen og i punkt 3.1 går det fram kva for nokon av desse selskapa som har hatt selskapskontrollar.

1.9 SELSKAP/VERKSEMDER IKKJE UNDERLAGT SELSKAPSKONTROLL

Som nemnt føre i punkt 1.4 er kommunale føretak, interkommunale samarbeid som ikkje er egne rettssubjekt, vertskommunesamarbeid, samvirkeføretak, foreiningar og stiftelsar utanfor rekkjevidda av selskapskontroll. Kommunale føretak, interkommunale samarbeid som ikkje er egne rettssubjekt og vertskommunesamarbeid vil kunna kontrollerast som ein del av kommunen på same måte som etat/avdeling e.l. og institusjon, medan foreiningar og stiftelsar kan kontrollerast dersom det er innsynsrett i vedtekter eller gjennom vilkår for kommunale tilskot.

Kontrollutvalet vil i planperioden ta nærare stilling til kva for selskap/verksemder som her skal kontrollerast. Dette ligg under forvaltningsrevisjonen.

som kommunane eig saman, utarbeidast det forslag til felles eigarstrategiar. Forslaga vert utarbeidt i samråd med selskapa.

⁵ Spesielt styret sine kommentarar (om risikoar/utfordringar), dei økonomiske resultatata og revisor sine meldingar.

1.10 LOVENDRINGAR OG TRENDAR ANDSYNES KOMMUNALE SELSKAP

Foreslegne lovendringar har betydning for rammevilkåra til kommunale selskap.

NY KOMMUNELOV (HØYRING)

Det er på høyring ny kommunelov med høyringsfrist 06.10.16. *Lovutvalet har her kome med forslag til ein del endringar andsynes kommunale selskap.

Ny overordna regel og nye samarbeidsformer

Utvalet foreslår å ta inn ei overordna regel i lova (kapittel 17) som slår at fast kommunar kan samarbeida om å utføra felles oppgåver. Det vert òg foreslege to nye samarbeidsformer til erstatning for interkommunalt samarbeid etter § 27 i gjeldande kommunelov. Dette er regionråd (kapittel 18) og oppgåvefelleskap (kapittel 19). Regionråd skal vera politiske samarbeidsorgan som handsamar generelle samfunnsspørsmål på tvers av kommunegrensene i den regionen rådet representerer. Dei skal ikkje vera tenesteproduserande organ. Kommunale oppgåvefelleskap er berekna på samarbeid om enkelståande tenester. Modellane er meint å vera enklare samarbeidsordningar samanlikna med t.d. samarbeid etter lov om interkommunale selskap.

Lovkrav om eigarskapsmelding

Utvalet foreslår i kapittel 27 å innføra eit krav om at kommunane skal utarbeida eigarskapsmelding for verksemd som vert drive i selskap mv. Eigarskapsmeldinga skal utarbeidast minst éin gong i valperioden og skal òg omfatta kommunale føretak.

Kommunale føretak

Utvalet foreslår at medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret ikkje skal kunna veljast til styret i kommunale føretak. Dette for å unngå uheldige dobbeltroller.

LOV OM INTERKOMMUNALE SELSKAPER (IKS-LOVA) – ENDRINGSFRAMLEGG

Det har vore på høyring endringar i IKS-loven med høyringsfrist 20.02.15. Endringar er endå ikkje sett i verk.

Høyringsnotatet inneheld forslag om at IKS-ansvarsreglane til lova vert erstatta av nye reglar om be-grensa deltakaransvar. Vidare vert opna det for at interkommunale selskap kan takast under ordinær konkurshandsaming. Det vert òg foreslege andre endringar i IKS-lova som ein konsekvens av at det vert innført avgrensa ansvar, som nye reglar om selskapskapitalen og regler som skal styrkja vernet om kreditor når det uavgrensa ansvaret fell bort. Det vert foreslege å lovfesta eit krav om at interkommunale selskap skal ha ein forsvarleg eigenkapital.

Dei foreslegne endringane er ein konsekvens av å gjera tilpassingar til regelverket om offentleg støtte ved å sikra mest mogleg like konkurransevilkår mellom offentlege og

private aktørar som opptre i marknaden. KMD sin føretrekte løysing er å opna for at eit IKS kan gå konkurs, kombinert med at det innførast avgrensa deltakaransvar, og dessutan kravet om at selskapet til kvar og ei tid skal ha ein forsvarleg eigenkapital ut frå risikoen ved og omfanget av verksemda i selskapet. Ved sin høyringsuttale ber KS departementet vurderer nærare om ikkje det er ei betre løysing å reservera IKS-forma for verksemdar som er av ikkje-økonomisk karakter.

OFFENTLIGHETSLOVEN/OFFENTLEGLOVA – EVALUERINGSRAPPORT

Det har vore på høyring evaluering av offentleglova med høyringsfrist 25.05.16 . Høyringsinstansane vart beden om å koma med innspel og kommentarar til evalueringsrapporten.

Til det vidare arbeidet med dette har KS Bedrift gjeve følgjande innspel til departementet⁶:

- Vi ber departementet gjera ei vurdering av om det enno er behov for at offentleglova gjeld for kommunalt eigde bedrifter.
- Dersom departementet vurderer det slik at offentleglova enno skal gjelda for kommunalt eigde bedrifter, ber vi om:
 - At ein ser nærare på om loven kan klargjerast, m.a. kva som ligg i at verksemda «hovudsakleg» driv næringsverksemd.
 - At departementet vurderer om det kan vera føremålstenleg med eit generelt unntak for dei minste offentleg eigde bedriftene.

NIBR (NORSK INSTITUTT FOR BY- OG REGIONFORSKNING) RAPPORT 2015:1

NIBR-rapporten om «Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap» «foreslår m.a. å inkludera eigarskapsmelding og eigarstrategi i kommuneplanen sin samfunnsdel. Då vil eigarskapspolitikken gjennomgåast kvart år når kommuneplanen skal rullerast. Eigarskapspolitikken vil få ein forankring i breie politiske prosessar, der sakene vert lagd fram for sentrale politiske organ og rørde interesser, og dei vil vera offentlege.

følgje NIBR-rapporten viser forskning at administrasjonen har ein viktig støttefunksjon for at dei folkevalde skal kunna ivareta sina roller på ein god måte. Det vert tilrådt at kommunane utviklar kompetanse i det administrative apparatet knytt til den folkevalde eigarstyringa, både for utvikling av rutinar og prosedyrar, og for å følgja med på oppgåvene og verksemdene, og for å gje råd til folkevalde om eigarskapspolitikken.

KOMMUNALE SELSKAP SITT SAMFUNNSANSVAR

Samfunnsansvar handlar i hovudsak om å ta sosiale og miljømessige omsyn utover det som er lov-pålagt.

⁶ Justis- og beredskapsdepartementet.

Kommunale selskap forvaltar fellesskapet sitt verdiar. Dei leverer grunnleggjande tenester til innbyggjarane og er viktige kompetansmiljø i lokalsamfunna sine. Dette stiller krav til etisk og forsvarleg drift. Bedrifta må ha ein arbeidskultur som sikrar at ein følgjer lovar og regler og dessutan at ein drøftar etiske problemstillingar når dei oppstår.

Store selskap som følgjer rekneskapslova er i årsmeldinga pliktige til å ta med ei forklaring av korleis dei handterer samfunnsansvar. Selskapsansvar er gjerne òg ein av dei overordna eigarstrategiane til kommunane og dermed omtalt i eigarskapsmeldinga og eigarstrategien for det einskilde selskap (for dei selskap som har dette).

OFFENTLEG STØTTE (EØS-AVTALEN SIN ARTIKKEL 61) – SELSKAP

Offentleg støtte er direkte eller indirekte økonomiske fordelar frå det offentlege. Offentleg støtte er som hovudregel forbode, men det finst ei rekkje unntak. Bakgrunnen for forbodet er eit ønske om konkurranse på like vilkår, og støtte som verkar konkurransevridande eller proteksjonistisk er derfor forboden.

Gjennom næringspolitikken kan styresmaktene ta i bruk fleire typar verkemiddel. Dei kan t.d. legg til rette for næringsverksemd, sikre tilgang til kapital for delar av næringslivet og drive aktivt eigarskap. Ved alle desse tiltaka kan det offentlege koma i konflikt med regelverket om offentlig støtte. Det vert spesielt nemnt kapitaltilførsjar, lån og garantiar til offentlig eigde selskap.

Stikkordet er elles kryssubsidiering, som tyder at middel vert flytt frå skjerma til konkurranseutsett verksemd. Det offentlege må treffa tiltak for å hindra at kryssubsidiering skjer.

Politikarar og administrasjonen bør tidleg stilla spørsmålet om ein planlagd støttetiliding er omfatta av regelverket om offentlig støtte, og i så fall, kva for høve og avgrensingar som finst.

OPS (offentleg privat samarbeid)

Næringslivet ønskjer ofte at styresmaktene går inn på eigarsida i større prosjekt for å kunna tiltrekkja seg meir kapital enn dei er i stand til på den private marknaden. Det finst ulike typar samarbeid mellom offentlege og private organ, kor offentlig privat samarbeid (OPS) er eit døme. Samarbeidet kan medføra at eit selskap lettare kan etablere seg på ein marknad. Dermed får selskapet ein forretningsmessig fordel i tilhøve til andre firma som ønskjer å etablere seg på den same marknaden. Nyttan av samarbeidet kan dermed innebera ein økonomisk fordel for selskapet som må vurderast opp mot regelverket om offentlig støtte

Eigenregi/Offentleg-offentleg interkommunalt samarbeid

Det offentlege står fritt til å organisera verksemda si på den måten dei finn mest føremålstenleg for å løysa oppgåvene sine. Dei står fritt til å avgjera om dei vil bruka eksterne leverandørar eller om dei vil bruka egne ressursar. I det siste tilfellet seier ein at det offentlege utfører oppgåva/tenesta i eigenregi. Dette kan verta gjort åleine - eller saman med andre (fylkes)kommunar eller staten (offentleg-offentleg samarbeid). Det er her fleire måtar å organisera samarbeidet på. Ulike typar selskapsdanningar er nokon av dei. Støttereglene gjeld òg slike selskap dersom dei driv økonomisk verksemd, men det er unntak for lovreglane om offentlege anskaffingar når selskapet utfører oppgåvene/tenestene sine i såkalla eigenregi for eigarane. For at det skal vera eigenregi krevjast det at eigar (oppdragsgjevar) har kontroll med verksemda og at omsetnaden i all hovudsak skjer til eigarane. Private eigardelar uansett storleik gjer at eigenregi ikkje er mogleg.

KS SINE ANBEFALINGER OM EIERSTYRING, SELSKAPSLEDELSE OG KONTROLL

KS har sidan 2009 utarbeidd tilrådingar om eigarstyring, selskapsleiing og kontroll. Siste versjon er frå november 2015 og inneheld 21 tilrådingar. Under kvar tilråding er det gjerne fleire tilhøve som vert teke opp og tilrådt. Tilrådingane vert justert og revidert etter behov. Dei dekker i utgangspunktet område som ligg i ei gråson mellom lovregulering og etablert praksis. Tilrådingane gjeld aksjeselskap (AS), interkommunale selskap (IKS) og føretak etter kommunelova kapittel 11. Men dei kan sjølvsagt òg brukast/tilpassast ved andre selskapsformer.

Som ein del av selskapskontrollane ser vi på det som står i KS sine tilrådingar og korleis dette er følgt opp av eigarane og selskapet. Fleire kommunar har valt å ta inn tilhøvet sitt til tilrådingane i si eigarskapsmelding.

Dei tre tilrådingane som går på obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalde, utarbeiding av eigarskapsmeldingar og dessutan eigarorganet sin samansetning og funksjon ser vi på samla for alle selskap tilhøyrande ein kommune ved såkalla eigarskapsforvaltningsprosjekt. Alle «våre» kommunar har nyleg hatt/vil snart ha eigarskapsforvaltningsprosjekt. Opplæring av og informasjon til folkevalde om eigarstyring og selskapsleiing kan òg gå føre seg i selskapa. Dei store og viktige selskapa har gjerne dette.

KOMMUNANE SIN STYREREPRESENTASJON

Etikkutvalet i KS har nyleg drøfta utfordringar til ein del etiske utfordringar og gjeve nokon råd knytt til kommunen sin rolle som eigar. Blant tilrådingane er at folkevalde ikkje bør sitja i styret for kommunalt eigde føretak og selskap og at kommunestyret bør kjenna til utfordringar som kan oppstå når folkevalde sit som styremedlemmer i desse.

2 SELSKAPA SIN VESENTLEGHEIT OG RISIKO

Det vert understreka at analysen er på eit overordna nivå. Nærare undersøkingar av vesentlegheit og risiko i selskapa til kommunen, kan medføra at òg andre tilhøve kjem fram. Vi viser til punkt 1.7 om vår metode for gjennomføring av analysen. Selskap som kan sjåast på som mindre vesentlege for kommunen og der risikoen synast liten, er berre lista opp i oversynet.

2.1 KOMMUNEN SINE SELSKAP

Kommunen har direkte eigarskap i 20 selskap. Analysen dreier seg mest om kommunen sine aksjeselskap og interkommunale selskap (17 selskap). Ein del viktige kommunale føremål/tenester ligg i desse selskapa. Analysen omfattar vidare det direkte eigarskapet (selskapa). Det vert ikkje teke med dotterselskap etc. Men dotterselskap etc. er inkludert ved ev. selskapskontrollar i morselskapa, jf. punkt 3.1 andre avsnitt og punkt 2.5. Det er i all hovudsak drift som er lagt i dotterselskap. Vi tek heller ikkje med selskap som kommunen måtte eiga som ein del av sin finansforvaltning (typisk aksjefond). Dette er kortsiktige aksjeplasseringar der eigarstyring ikkje er relevant.

Selskapa sin vesentlegheit

Føremålet til selskapa, og om selskapa er heleigde/tilnærma kommunalt heileigde, vil vera av betydning i kva grad selskapa kan sjåast på som vesentlege.

Meiningane om selskapa sin vesentlegheit vil gjerne kunna sprika alt etter kven ein spør. Til dømes administrasjonen til kommunen og politikarar, dei tilsette i selskapa, brukarane av selskapa og meiningar om dette elles. Same selskap vil dessutan kunna ha ulik vesentlegheit i den einskilde kommune.

Føremålet til selskapa

Føremålet til selskapa er skrive ned i føremålsparagrafane i vedtektene/selskapsavtalane og er felles for eigarane. Føremåla spenner over fleire typar verksemder, men dei er primært regionalretta. Det vert spesielt nemnt eigedomsutvikling, næringsutvikling, renovasjon, kulturføremål og arbeidsmarkedsbedrifter.

Det vedtektsfesta føremålet til selskapa er teke frå BR-registret. For Haugaland Vekst IKS, Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS, Ryfylke IKS, Ryfylke Miljøverk IKS og Haukelivegen AS har vi teke med eit utdrag frå føremåla.

2.2 HEILEIGDE AKSJESELSKAP

Selskap	Eigardel	Selskapet sitt føremål	Vesentlegheit	Risiko
Kommunekraft	0,30 %	Formidle aksjeeiernes disponible kraft, herunder konsesjonskraft, og drive annen virksomhet tilknyttet slik formidling.		
Ryggtatun Eigedom	100,00 %	Drift og utleige av eigedom og andre aktiviteter som står i samband med dette.		I hvilken grad oppnår selskapet kommunens formål med selskapet?

2.3 INTERKOMMUNALE SELSKAP

Selskap	Eigardel	Selskapet sitt føremål	Vesentlegheit	Risiko
Haugaland Vekst	10,00 %	Selskapets formål er, på vegne av deltakerkommunene, å drive slikt nærings- og regionalutviklingsarbeid som ellers normalt ville bli utført av kommunene selv, dvs. samarbeid for å fremme og utvikle Haugesundregionen samt relevant lokalt næringsarbeid, i samsvar med avtale med den enkelte deltakerkommune.		I hvilken grad oppnår selskapet det næringspolitiske formålet?
Haugaland Kontrollutvalgsekretariat	3,40 %	Formålet med selskapet er: 1. Tilby sekretariatstjenester til kontrollutvalget i deltakerkommunene og nærliggende kommuner. 2. Selskapet skal drives i balanse, slik at inntekter fra kommunene dekker kostnadene.		Sårbarhet i drift ved at det er få ansatte.
Interkommunalt Arkiv i Rogaland (IKA)	1,37 %	Selskapet skal arbeide for at arkivmaterialet fra deltakerne eller materiale som disse har ansvar for, blir tatt vare på og gjort tilgjengelig for offentlig bruk, forskning og andre administrative, juridiske og kulturelle formål, i samsvar med arkivloven. Selskapet skal tilby depotplass for deltakernes arkivmateriale, samt veilede deltakerne slik at de har tilfredsstillende oppbevaringsforhold for arkivmateriale. Selskapet skal i samråd med deltakerne arbeide for å utvikle effektive og rasjonelle arkivtjenester hos deltakerne.		<p>IKA skal flytte sin virksomhet til felles Arkivenes Hus på Ullandhaug. At flyttingen faktisk gir økonomisk gevinst og at samlokaliseringmulighetene hentes ut er sentralt fremover.</p> <p>Selskapet står også overfor betydelige økte oppgaver om kommunereformen resulterer i flere nye kommuner.</p> <p>Digitaliseringsstrategien og økt elektronisk arkivføring har direkte konsekvenser for selskapet.</p>

Krisesenter Vest	2,29 %	Selskapet skal, på vegne av eierkommunene, sikre etterlevelse av krisesenterlovas § 2 a), b) og c). Selskapet skal være et rådgivende organ for eierkommunene i etterlevelse av lovens § 2 d). Selskapet har ikke som formål å drive virksomhet som gir utbytte til eierkommune.		I hvilken grad oppnår selskapet kommunens formål og formålene i loven?
Ryfylke	20,00 %	Føremålet med selskapet er å styrkja regionen gjennom større grad av interkommunalt samarbeid med hovudvekt på alle typar tiltaksarbeid og utviklingsprosjekt. Selskapet kan driva si verksemd dels i eigen regi og dels fungera som tilretteleggar for andre både offentlege og private verksemdar.		I hvilken grad oppnår selskapet det næringspolitiske formålet?
Ryfylke Miljøverk	18,12 %	Å løysa eigarkommunane sine oppgåver innan avfallshandtering på ein best mogeleg måte økonomisk, ressurs- og miljømessig. I arbeidet med desse oppgåvene skal det også takast omsyn til brukarane/innbyggjarane sine ønskje og interesser.		Primært selvkostvirksomhet (husholdningsavfall). Det er flere slike selskap i fylket.

Kommunestyret i Suldal har vedteke å gå inn som eigar i Rogaland Revisjon IKS. Saka vert behandla av kommunestyra i dei andre deltakarkommunane i løpet av 2016.

2.4 DELEIGDE AKSJESELSKAP

I deleigde selskap vil det òg vera andre typar eigarar enn kommunar/fylkeskommunar (typisk private eller staten). I deleigde selskap kan det ikkje krevjast innsyn utan at dette vert avtalt med dei andre eigarane eller er vedtektsfesta. Det har i prinsippet ingen betydning kor liten/stor eigardelane til dei andre eigarane er.

Selskap	Eigardel	Selskapet sitt føremål	Vesentlegheit	Risiko
ByggOpp Rogaland	0,20 %	Koordinere og effektivisere opplæringsvirksomheten innenfor byggfagene samt beslektede fag. Et hovedmål er å gjøre det lettere for bedriftene å ta inn lærlinger og gi undervisning i hele opplæringsplanen. Skolering av voksen arbeidskraft i byggfagene samt beslektede fag ligger også innenfor opplæringskontorets formål.		
Gullingen Utviklingsselskap	3,66 %	Regulere, utvikle- og utbygge hytte- og fritidsområde rundt Mosvatnet ved Gullingen i Suldal kommune og hva som herved står i forbindelse, samt investering i andre selskaper.		Det er usikkert hvordan etterspørsel og priser for tomter blir i fremtiden.
Haukelivegen	2,80 %	Arbeide for utbygging og standardheving av E134 Haukelivegen og RV23.		
Lysefjorden Utvikling	1,60 %	Utvikle Lysefjorden som attraksjon og reisemål og bidra til næringsutvikling i og rundt fjorden samt hva hermed står i forbindelse, herunder å delta i andre selskaper med lignende virksomhet.		I hvilken grad oppnår selskapet det næringspolitiske formålet?
Norsk Bane	11,81 %	Planleggje og realisere eit høgfarts-banenett i Noreg og gjennomføre dei tiltaka som synest nødvendige for å kunne oppnå dette. Høgfartsbanen over Hauke-li er eit nøkkelelement. Selskapet kan selje jarnbanefagleg kompetanse.		
Reisemål Ryfylke	8,82 %	Utføre felles marknadsopplegg og å stimulere til produktutvikling for reiselivsnæringa i Ryfylke. Selskapet kan ellers delta i samarbeidstiltak og i forretningsmessige verksemd relatert til reiseliv.		I hvilken grad oppnår selskapet det næringspolitiske formålet?

RySteg	22,53 %	Produksjon og salg av varer og tjenester. I tillegg skal Rysteg AS bistå offentlige og private bedrifter med et opplegg for yrkesrettet attføring i samarbeid med arbeidskontorene. Rysteg AS skal søke å tilrettelegge for arbeidstrening og andre arbeidskvalifiserende tiltak. Attføringsvirksomheten er selskapets primære virksomhet.		<p>AMB bedrifter er inne i en betydelig omstilling. Det skal sentralt utredes nærmere hvor de ulike tiltakene skal plasseres og finansieres. Ordningen med avtaler om levering fra forhåndsgodkjente virksomheter for hhv. avklaring- og oppfølgingstiltak er nå omfattet av anbudskonkurranser etter LOA. Flere bedrifter har tapt anbud som følge av dette.</p> <p>Eierne må omstille virksomheten til en situasjon der oppdragene er betydelig mer konkurranseutsatt og risikoksensert. Økonomiske nedgangstider i distriktet forsterker dette bildet.</p> <p>Det er mange slike bedrifter i Rogaland. En fusjon er ganske nylig gjennomført mellom to selskaper og hvor det også var inne et tredje selskap i prosessen. Hva kan innspares ved å slå sammen flere bedrifter?</p>
Suldalsposten	34,00 %	Å gje ut ei paripolitisk ubunden avis på nynorsk. Selskapet skal kunne drive handel og eiga eller på annan måte ta del i forretningstiltak.		
Suldal Vekst	26,44 %	Bidra til utvikling av eit skapande og variert næringsliv i Suldal ved å yta tenester til verksemder, personar, organisasjonar og offentleg forvaltning. Selskapet skal ta initiativ til, og støtta tiltak som kan gi personar og verksemder i Suldal betre kompetanse. Selskapet skal òg bidra til utvikling av lokalsamfunnet ved eigneinitiativ eller ved å støtta andre sine initiativ.		I hvilken grad oppnår selskapet det næringspolitiske formålet?

2.5 ANDRE SELSKAPSFORMER

Selskap	Eierandel	Selskapets formål	Vesentlighet	Risiko
Biblioteksentralen SA	-	Være et serviceorgan for alle typer offentlige biblioteker. Biblioteksentralen har til oppgave å være hovedleverandør av produkter og tjenester til biblioteker og lignende institusjoner. I tillegg kan Biblioteksentralen delta i/etablere virksomhet med det formål å betjene det totale bok-, informasjon- og kunnskapsmarkedet. Biblioteksentralen skal drives etter vanlige bedriftsøkonomiske prinsipper, slik at det skapes økonomisk trygghet og utviklingsmuligheter og slik at andelseiernes interesser ivaretas på beste måte.		
KLP Kommunal landspensjonskasse (gjensidig forsikringsselskap)	-	Selskapet skal ivareta medlemmenes behov for tjenstepensjonsordninger. Selskapet kan også enten selv eller gjennom deltakelse i andre selskaper tilby andre pensjons- og forsikringsprodukter, og kan delta i eller drive enhver virksomhet som naturlig henger sammen med forsikringsvirksomhet og enhver annen virksomhet som er tillatt for livsforsikringsselskaper, herunder administrasjon og forvaltning av pensjonskasser.		
Ryfylke Friluftsråd IS	1/11	Friluftsråd (Friluftsrådets oppgaver er å sikre friluftsområder og tilrettelegge områder av forskjellig slag til allmenn bruk for medlemskommunenes befolkning)		

2.6 INDIREKTE EIGARSKAP

Indirekte eigarskap er når kommunen sine selskap har eigardeler i andre selskap (dotterselskap, dotterdotterselskap, tilknytte selskap etc.).⁷ Kommunen sine selskap har lite av dotterselskap mv.

⁷ Dotterselskap og dotterdotterselskap er selskap som er over 50 % eid/kontrollert av eit anna selskap (morselskapet). Det vert vist til aksjelova § 1-3. Som tilknytte selskap vert rekna selskap der morselskapet har betydeleg innverknad. Betydeleg innverknad reknast normalt å finnast når morselskapet eig/kontrollerer minst 20 % av aksjane. Det vert vist til rekneskapslova § 1-4.

3 FORSLAG SELSKAPSKONTROLLAR

3.1 UTFØRTE SELSKAPSKONTROLLAR 2004–2015

Det er i perioden 2004-2015 utført selskapskontrollar (med forvaltingsrevisjon) i 3 av selskapa til kommunen. Ryfylke Miljøverk IKS har hatt to selskapskontrollar i perioden.

Ein selskapskontroll av eit selskap vil omfatta dette selskapet og heileigde dotterselskap. Andre dotterselskap og tilknytte selskap vil omtalast, men i utgangspunktet ikkje spesielt kontrollert. Dette kjem an på kva for ei drift/funksjon som er lagt i desse selskapa.

Tabell 2 Oversyn over utførte selskapskontrollar som gjeld Suldal kommune sine selskap⁸

Gjennomført av Rogaland Revisjon IKS:

- 2006: Ryfylke Miljøverk IKS
- 2007: Ryfylke-kommunane IKS
- 2011: Ryfylke Miljøverk IKS
- 2013: Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS

KOMMUNEN SI EIGARSKAPMELDING

Kommunen utarbeider årleg eigarskapsmelding med overordna prinsipp for eigarstyringa og oversyn over selskapa. Siste versjon er frå 2015.

Det er ikkje utført eit **eigarskapsforvaltningsprosjekt** for kommunen. Eit slikt prosjekt omhandlar kommunen sin eigaroppfølging av alle selskapa til kommunen og er ein rein eigarskapskontroll.

⁸ Selskapskontrollar vart heimla i kommunelova frå 01.07.04. Kontrollane er vorte samordna med dei andre kommunale eigarane. Suldal var ikkje med på selskapskontrollen av Ryfylke-kommunane IKS og på den siste selskapskontrollen av Ryfylke Miljøverk IKS. Ryfylke-kommunane IKS endra i 2013 namn til Ryfylke IKS.

3.2 FORSLAG SELSKAPSKONTROLLAR 2016-2019

Forslag vert sett opp av KU ved handsaminga deira av denne analysen.



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 53 40 03

www.rogaland-revisjon.no