



Innst. S. nr. 138

(2004-2005)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:2 (2004-2005)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens kontroll med statsrådets (departementets) forvaltning av statens interesser i selskaper, banker mv. for 2003

Til Stortinget

1. INNLEDNING

Riksrevisjonen la den 4. november 2004 fram Dokument nr. 3:2 (2004-2005) Riksrevisjonens kontroll med statsrådets (departementets) forvaltning av statens interesser i selskaper, banker mv. for 2003. Dette er i samsvar med følgende instruks som gjaldt for regnskapsåret 2003:

- Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i statsbedrifter, aksjeselskaper og enkelte organer mv. organisert ved særskilt lov. Instruksen er vedtatt av Stortinget 27. mai 1977.
- Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av virksomheter organisert etter lov om statsforetak av 30. august 1991. Instruksen er vedtatt av Stortinget 10. mars 1992.
- Instruks for Riksrevisjonens kontroll vedrørende Norges Bank. Instruksen er vedtatt av Stortinget 10. april 1987.

Riksrevisjonens kontroll i 2003 har omfattet 37 heleide aksjeselskaper, 37 deleide aksjeselskaper, 5 regionale helseforetak, 5 statsforetak, 6 virksomheter organisert ved særskilt lov og 26 studentsamskipnader. Som en del av kontrollen har Riksrevisjonen blant annet gått igjennom fire salgsprosesser under Nærings- og handelsdepartementet. Det orienteres om forhold vedrørende enkelte av disse. Riksrevisjonens kontroll med tre av selskapene opphørte i 2003, da staten som følge av salgene ikke lenger hadde dominerende innflytelse i disse. Riksrevisjonen har også gjennomgått

avviklingen og oppløsningen av to selskaper under henholdsvis Utdannings- og forskningsdepartementet og Utenriksdepartementet.

For 2003 har Riksrevisjonen merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i de regionale helseforetakene under Helsedepartementet. Merknadene er knyttet til brudd på regelverket for offentlige anskaffelser, mindre tilfredsstillende kvalitet på den medisinske kodingen som danner grunnlaget for innsattsstyrt finansiering, manglende registrering av opplysninger i Foretaksregisteret og finansielle leieavtaler inngått i strid med vedtektene.

Riksrevisjonen orienterer om enkelte forhold vedrørende statsrådets forvaltning under følgende departementer: Helsedepartementet, Kultur- og kirkedepartementet, Landbruksdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet.

I forbindelse med salg av statens aksjer orienteres det blant annet om valg av salgsmetode, tidspunktet for salg og oppnådd pris. Det orienteres også om forholdet til regelverket for offentlige anskaffelser, mangelfull rapportering vedrørende tilskuddsforvaltning og måloppnåelse, økonomisk resultatutvikling, styresammensetning, styreleders oppdrag utover styrelederfunksjonen, honorarer til revisor, regnskapsføring av tilskudd og utarbeiding av årsregnskap og årsberetning.

I 2003 var samlet egenkapital i de heleide virksomhetene 121 651 mill. kroner. Statens aksje- og innskuddskapital i disse virksomhetene var 50 997 mill. kroner. Høyest egenkapital og innskuddskapital hadde Statkraft SF med henholdsvis 35 024 mill. kroner og 29 250 mill. kroner.

I de deleide aksjeselskapene hvor Riksrevisjonen har etablert kontroll, utgjorde statens andel av aksjekapitalen 15 725 mill. kroner i 2003. Telenor ASA med 6 779 mill. kroner (62,6 pst. av aksjene) og Statoil ASA med 4 425 mill. kroner (80,8 pst. av aksjene) var de største.

Ny lov og instruks for Riksrevisjonen trådte i kraft 1. juli 2004 og innebærer endringer i rapporteringen til

Stortinget. Det skal rapporteres mer helhetlig om departementenes forvaltning og gjennomføring av budsjettet, og den årlige rapporteringen i Dokument nr. 1 vil omfatte både resultatet av regnskapsrevisjonen og selskapskontrollen, samt omtale av departementenes oppfølging av tidligere rapporterte forhold, jf. Instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 15. Ny rapportering iverksettes for regnskapsåret 2004.

Målet for Riksrevisjonens kontroll er å ha tatt standpunkt til om statsråden har utøvet sin oppgave som forvalter av statens interesser i selskaper med mer i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

I aksjeselskaper, regionale helseforetak, statsforetak og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) utøver statsråden myndighet i de øverste organene i virksomhetene, det vil si i generalforsamling, foretaks-møte eller lignende. I øvrige særlovsvirksomheter utøves myndighet etter retningslinjer som går fram av den enkelte lov, for eksempel gjennom forskrifter, instruks og krav ved tildeling av bevilgninger.

Gjennom kontrollen vurderes det om statsrådens (departementets) forvaltning av statens interesser er i overensstemmelse med det Stortinget har bestemt, og om statsråden bruker sin innflytelse i virksomhetene til å følge opp Stortingets forutsetninger slik disse går fram av Stortingets behandling av proposisjoner, meldinger med mer. Som et ledd i kontrollen vurderes det også om de statlige interessene virksomheten representerer, blir forvaltet økonomisk forsvarlig og i samsvar med gjeldende lover med videre.

Omfanget av kontrollen med statsrådens forvaltning av statens interesser i virksomheter styres av vesentlighet og risiko. Vesentlighet i selskapskontrollen defineres som den økonomiske og samfunnsmessige betydningen selskapet har for staten. Risiko defineres blant annet som sannsynligheten for at virksomheten avviker fra Stortingets vedtak og forutsetninger, herunder om selskapet drives i henhold til lover og regler og ellers på en økonomisk forsvarlig måte.

Riksrevisjonens kontroll omfatter også deleide aksjeselskaper hvor staten eier så mange aksjer at de representerer 50 pst. eller mer av stemmene, eller hvor staten ellers på grunn av aksjeeie eller ved statlig kontroll av selskapsinteresser har en dominerende innflytelse.

I forhold til statlig deleide selskaper er Riksrevisjonens kontroll i første rekke rettet mot statsråden i rollen som eier, direkte eller gjennom underliggende etat, sett i relasjon til rettigheter og plikter i henhold til lov og gjeldende regelverk.

Riksrevisjonen baserer i utgangspunktet sin kontroll på det materialet og de opplysningene som statsråden (departementet) rutinemessig mottar eller innhenter fra selskapet, og som videresendes til Riksrevisjonen, blant annet virksomhetens årsregnskap med tilhørende beretning og protokoller.

Selskapene, med aktuell statlig eierandel, er oppført under det enkelte departement. Deleide selskaper inngår ikke i oversendelsen til Stortinget med mindre resultatet av kontrollen gir grunnlag for merknader eller orienteringer fra Riksrevisjonens side. I kontrollen for 2003 er det for deleide selskaper orientert om

forhold under Nærings- og handelsdepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet.

Statsråden oversender årlig for hver enkelt virksomhet en beretning til Riksrevisjonen. Riksrevisjonen har i brev til alle departementer meddelt at det er ønskelig for kontrollen at statsrådens beretning om hvordan styrings- og kontrollmyndigheten utøves, blant annet inneholder opplysninger og vurderinger vedrørende oppnådd resultat, eventuelle avkastningskrav og utbyttepolitikk, informasjon om spesielle forhold som er tatt opp i skriftveksel mellom departementet og selskapet og vurdering av den enkelte virksomhets oppnåelse av mål og utførelse av oppgaver som er gitt i stortingsdokumenter.

Fram til 1. januar 2004 var det i § 22 i Økonomireglementet for staten, fastsatt ved kgl.res. av 26. januar 1996, gitt regler for departementenes ansvar for oppfølging av aksjeselskaper med statlig eierinteresse, statsforetak m.m. Av § 22.2 går det fram at hvert departement, eventuelt den underliggende virksomhet som forvalter aksjeinteressene, skal ha skriftlige retningslinjer som fastslår hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor hver enkelt virksomhet utenfor statsbudsjettet. Av § 22.4 går det fram at det skal utarbeides instruks for innhenting av informasjon og hvilke kontroller/vurderinger som skal foretas i den forbindelse. Riksrevisjonen har mottatt kopier av slike skriftlige retningslinjer/instruks.

Staten ved Nærings- og handelsdepartementet har i 2003 solgt alle eller deler av aksjene i AS Olivin, Arcus ASA, Grødegård AS og i SND Invest AS. Riksrevisjonen har gjennomgått salgsprosessene.

Riksrevisjonens kontroll med statsrådens forvaltning av statens interesser i selskapene videreføres hvis staten etter salget fremdeles har en dominerende innflytelse. Riksrevisjonens kontroll med AS Olivin, Arcus ASA og SND Invest AS opphørte i 2003, da staten ikke lenger hadde dominerende innflytelse i selskapene.

Riksrevisjonen har også gjennomgått avviklingen og oppløsningen av Slemdalsveien 7 AS og Nytt fra Norge AS under henholdsvis Utdannings- og forskningsdepartementet og Utenriksdepartementet.

1.1 Komiteens generelle merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Oktay Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og lederen Ågot Valle, og fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, registrerer at Riksrevisjonens kontroll for 2003 har omfattet 37 heleide aksjeselskaper, 37 deleide aksjeselskaper, 5 regionale helseforetak, 5 statsforetak, 6 virksomheter organisert ved særskilt lov og 26 studentsamskipnader. Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen har merknader som gjelder seks forhold vedrørende forvaltningen av statens interesser. Samtlige forhold gjelder Helsedepartementets forvaltning av de regionale

helseforetakene. Komiteen har videre merket seg at Riksrevisjonen orienterer om enkelte forhold ved statsrådets forvaltning under følgende departementer: Helsedepartementet, Kultur- og kirkedepartementet, Landbruksdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet. Til sammen orienteres det om 20 forhold.

Komiteen vil peke på at der det ikke blir gitt særlige merknader fra komiteens side, deler komiteen Riksrevisjonens anmerkninger og vurderinger.

Komiteen viser til korrespondanse med Statsministerens kontor vedrørende statens politikk for lønns- og pensjonsvilkår for toppledere i statsaksjeselskaper og selskaper hvor staten er en betydelig aksjonær. Brev fra komiteen til statsministeren av 16. november og 14. desember 2004 og statsministerens svar av henholdsvis 30. november og 22. desember 2004 med vedlagte brev fra nærings- og handelsministeren til Statsministerens kontor av 29. november og 21. desember 2004, er vedlagt innstillingen. (Vedlegg 1-4.) Komiteen viser også til brev fra komiteen til helse- og omsorgsministeren av 22. februar 2005 (vedlegg 5) og til svarbrev av 23. februar 2005 (vedlegg 6) vedrørende tiltak for å sikre at anbudsreglene følges og at kontrollen av den medisinske kodingen i sykehusene er effektiv.

Komiteen viser til "Veiledende retningslinjer for ansettelsesvilkår for ledere i heleide statlige foretak og selskaper" fastsatt av Nærings- og handelsdepartementet 28. juni 2004.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti stiller seg undrende til at disse retningslinjene kun gjelder for heleide statlige foretak, og at de dermed ikke er gjort gjeldende for alle selskaper der staten er aksjonær og deltar i styringen av foretakene. Disse medlemmer er av den oppfatning at staten som aksjonær har rett og plikt til å gjøre sitt beste for å påvirke generalforsamlinger, bedriftsforsamlinger og styrer til å følge statens syn i de beslutninger som skal fattes, også i saker som gjelder lederlønnninger og pensjonsforhold. Disse medlemmer kan ikke se at aksjelovens bestemmelser om at aksjonærer skal likebehandles av styret og bedriftsforsamlinger er til hinder for at staten som aksjonær søker å vinne frem i selskapets organer for den styringslinje som staten står for.

Disse medlemmer viser videre til bestemmelsen i retningslinjene av 28. juni 2004 om at "Samlet pensjonsgrunnlag bør ikke overstige 12 G der virksomheten er helt eller delvis finansiert over statsbudsjettet, med mindre konkurransemessige hensyn tilsier det". Disse medlemmer stiller seg uforstående til at denne bestemmelsen er begrenset til å gjelde virksomheter som er helt eller delvis finansiert over statsbudsjettet, i stedet for å være allmenngyldig for alle foretak eller virksomheter hvor staten er i en eierrolle.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fastsette retningslinjer for ansettelsesvilkår for ledere som staten skal legge til

grunn for sin eierstyring i selskaper og foretak hvor staten er hel- eller deleier."

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til brev fra Statsministerens kontor datert 22. desember 2004 med vedlagte brev fra nærings- og handelsministeren til Statsministerens kontor av 21. desember 2004. Det fremgår her at

"Dersom staten skulle legge særskilte føringer vedrørende lønns- og pensjonsvilkår for selskap med statlige eierandeler, vil dette kunne skape uro i markedet for ytterligere intervensjoner fra statens side i andre spørsmål som berører selskapene. En forutsigbar og troverdig eierskapspolitikk fra staten, er en forutsetning for at aksjer i selskaper hvor staten er en stor eier ikke prises med en "statsrabatt" i markedet. Dette er viktig fordi staten har en betydelig del av sin formue plassert i store børsnoterte selskaper som Statoil ASA, Norsk Hydro ASA, Telenor ASA, Kongsberg Gruppen ASA og DnB NOR ASA."

Disse medlemmer slutter seg fullt ut til dette resonnementet og advarer sterkt mot konsekvensene som kan følge av at staten skal legge begrensninger på private selskapers muligheter til å tiltrekke seg kompetanse, eller på annen måte søke å realisere politiske målsetninger gjennom å snevre inn de samme selskapenes rammevilkår. Dette vil kunne påføre så vel staten, som både norske og utenlandske private aksjonærer store tap.

Disse medlemmer viser til aksjelovens hovedregel som innebærer at det er styret som ansetter daglig leder og i denne forbindelse fastsetter dennes lønn og øvrige betingelser. Eventuelle endringer i rollefordelingen mellom eier og styre må underlegges grundige utredninger.

Disse medlemmer minner om at det i forhold til utøvelsen av det statlige eierskapet må utvises varsomhet med å søke å detaljstyre selskapene. Medaksjonærer i disse selskapene har kommet inn basert på det helt sentrale premisset om at staten faktisk følger den rollefordelingen som følger av aksjelovgivningen. Dersom Stortinget nå skulle tvinge Regjeringen til å endre eierpraksis vil dette kunne få store konsekvenser for aksjonærer på Oslo Børs. Disse medlemmer er tilfreds med at det er fastsatt *Veiledende retningslinjer for ansettelsesvilkår for ledere i heleide statlige foretak og selskaper*, og ser ingen grunn til at disse også skal gjøres gjeldende for deleide selskaper.

Disse medlemmer viser videre til at staten vanligvis ikke nominerer eller utpeker "statlige styremedlemmer" i selskaper der staten er medeier. I børsnoterte selskaper hvor staten deltar i valgkomiteer, arbeider valgkomiteen som et kollegium med sikte på at styret som helhet skal representere kompetanse og mangfold til beste for alle aksjonærene og slik at de enkelte styremedlemmene ikke representerer bestemte eiergrupperinger. Det finnes således ikke spesielle "statlige styremedlemmer" som det kan utarbeides veiledning for.

I den grad staten som eier vil gi uttrykk for sitt generelle syn vedrørende lederlønnninger, pensjonsavtaler og etiske retningslinjer bør dette etter disse med-

lemmers vurdering skje likeverdig overfor alle styremedlemmer. Det er likevel styret som til syvende og sist må gjøre en egen vurdering av de forhold som er nevnt i henhold til sin kompetanse etter aksjeloven etter også ha vurdert synspunkter fra andre aksjonærer.

Disse medlemmer viser til "Norsk anbefaling - Eierstyring og selskapsledelse" av 20. desember 2004 utgitt av Aksjonærforeningen i Norge, Den norske Revisorforening, Eierforum, Finansnæringens Hovedorganisasjon, Norske Finansanalytikeres Forening, Næringslivets Hovedorganisasjon, Norske Pensjonskassers Forening, Oslo Børs og Verdipapirfondenes Forening - hvor det i pkt. 11 heter:

"Styret bør fastsette retningslinjer for godtgjørelse til ledende ansatte. Retningslinjene bør fremlegges for generalforsamlingen til orientering."

Det heter videre i utdypingen:

"Retningslinjene bør bygge på at godtgjørelsen til daglig leder og øvrig ledende ansatte, både i form og størrelse, utformes slik at den fremmer verdiskapingen i selskapet og bidrar til sammenfallende interesser mellom eierne og ledende ansatte. Godtgjørelsen bør ikke være av en art eller ha et omfang som kan skade selskaps renommé."

Disse medlemmer slutter seg til dette og mener at staten generelt og spesielt i de selskapene hvor staten er eier arbeider for at anbefalingen følges. Ved gjennomføring av dette vil aksjeeierne få informasjon om styrets retningslinjer, og kan uttrykke sin oppfatning av dem.

Disse medlemmer legger vekt på at staten evaluerer styrenes arbeid i hel- og deleide selskap i henhold til denne anbefalingen, og spesielt bidrar til at dette skjer i valgkomiteene i de selskapene hvor staten er representert.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti kan ikke se at problematikken omkring reforhandling av avtaler om ansettelsesvilkår for ledere som ble inngått før retningslinjene av 28. juni 2004, er tilfredsstillende avklart eller begrunnet. Selv om det er inngått juridisk bindende avtaler kan alltid den ene part be om reforhandling for å forsøke å få til ønskede endringer. Deresom den andre part avstår å starte slike forhandlinger, vil selvfølgelig den inngått avtale måtte legges til grunn for det videre avtaleforhold.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen ta et generelt initiativ for å søke å reforhandle avtaler om ansettelsesvilkår for ledere som ble inngått før retningslinjene av 28. juni 2004 ble iverksatt, der avtalene ikke er i samsvar med retningslinjene, jf. komiteens merknader".

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at det er svært uheldig dersom ansatte i selskaper hvor staten er eier ikke skal kunne regne med at staten respekterer inngåtte avtaler. Det er prinsipielt sett betenkelig å instruere sty-

ret i deleide selskaper til å søke reforhandling av inngåtte avtaler. Det kan stilles spørsmål ved om styret faktisk er bundet av en slik instruksjon, og disse medlemmer viser i denne forbindelse til allmennaksjeloven § 6-28.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at det også kan være behov for å utarbeide veiledning for statens styremedlemmer i deleide selskaper. Staten som eier har et spesielt ansvar for å bruke sin rolle som medeier til å fastsette standarder for virksomhetene.

Dette gjelder særlig på områder som lederlønninger, pensjonsavtaler og etiske retningslinjer for virksomheten. Disse medlemmer kan ikke se at aksjelovens bestemmelser om likebehandling av aksjonærer i styret og bedrifter er til hinder for at staten som aksjonær søker å vinne fram i selskapets organer for den styringslinje som staten står for.

Disse medlemmer finner det naturlig at Regjeringen nærmere redegjør for Stortinget for hvordan Regjeringen planlegger å følge dette opp.

2. HELSEDEPARTEMENTET

2.1 Helse Midt-Norge RHF, Helse Nord RHF, Helse Sør RHF, Helse Vest RHF, Helse Øst RHF

2.1.1 Sammen drag

Under Helsedepartementet har Riksrevisjonen merknader til statsrådets forvaltning av de regionale helseforetakene. Riksrevisjonen orienterer også om enkelte forhold vedrørende departementets forvaltning av de regionale helseforetakene.

2.1.2 Komiteens merknader

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen i sin rapport for 2003 har merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i de regionale helseforetakene. Noen av disse merknadene gjelder forhold Riksrevisjonen tidligere har påpekt i følgende rapporter: Dokument nr. 3:2 (2003-2004) Riksrevisjonens kontroll av statsrådets (departementets) forvaltning av statens interesser i selskaper, banker mv. for 2002, Dokument nr. 3:8 (2003-2004) Riksrevisjonens undersøkelse av kjøp og bruk av konsulenttjenester i staten, Dokument nr. 3:6 (2001-2002) Innsatsstyrt finansiering i somatiske sykehus.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, finner det uheldig at Riksrevisjonens tidligere påpekninger vedrørende spesialisthelsetjenesten ikke ser ut til å ha bli rettet opp i løpet av den perioden som har vært gjenstand for Riksrevisjonens undersøkelse. Flertallet peker på at helseforetakenes kompleksitet og samlede størrelse fordrer kompetent styring. Riksrevisjonens funn indikerer at helseministeren har utfordringer som må løses.

Komiteen har merket seg at departementet har iverksatt en rekke styringsmessige tiltak i løpet av 2004. I foretaksmøtene som ble avholdt i januar 2005, ble det stilt krav til de regionale helseforetakenes virksomhetsstyring på følgende områder for 2005: Krav til internkontroll, og krav til etablering av intern revisjon. Komiteen har merket seg at departementet har bedt om at rapporteringen for 2. tertial skal inneholde bekreftelse på at intern revisjon er etablert. Komiteen ber om at rapporteringen fra styret inneholder bekreftelse om at intern revisjon er etablert.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti peker på at foretaksorganiseringen og høy andel av innsattsstyrt finansiering ser ut til å ha ført til stor grad av bedriftsøkonomisk tenking og tilrettelegging for økt konkurranse og privatisering innen spesialisthelsetjenesten. En mer lukket kultur, økte lederlønninger og pensjoner, kritisert kodepraksis, det faktum at private sykehus har store overskudd som følge av at de behandler de minst syke pasientene, kan, etter disse medlemmers mening, være konsekvenser av denne utviklinga. Disse medlemmer ber om at disse momentene blir tatt med ved den kommende evalueringa av helsereformen.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti har merket seg at Riksrevisjonens undersøkelse bygger på 2003-opphold og at Helsedepartementet våren 2003 satte i verk en nasjonal strategi for å forbedre kodekvaliteten. Sentrale elementer i denne strategien er hyppigere kostnadsrevisjoner, fortsatt kartlegging av registreringsendring på nasjonalt og regionalt nivå, standardiseringsarbeid i samarbeid med det kliniske miljø og mer aktivt bruk av Avregningsutvalget for å sikre at utbetalingene til de regionale helseforetakene blir mest mulig korrekte og rettferdige.

2.2 De regionale helseforetakenes kjøp av konsulenttjenester

2.2.1 Sammenheng

Riksrevisjonen informerte Stortinget i Dokument nr. 3:2 (2003-2004) om de regionale helseforetakenes kjøp av konsulenttjenester i regnskapsåret 2002. Kontrollen viste at alle de fem regionale helseforetakene hadde brutt regelverket som følger av lov om offentlige anskaffelser. På bakgrunn av dette besluttet Riksrevisjonen å følge opp forholdet i kontrollen for 2003.

I brev av 28. oktober 2003 til Riksrevisjonen skrev Helsedepartementet: "For å sikre at foretakene forholder seg til regelverket om offentlige anskaffelser på en korrekt måte vil Helsedepartementet på egnet måte ta opp problemstillingen med foretakene."

Kontrollen viste at alle de regionale helseforetakene, med unntak av Helse Sør RHF, hadde brutt regelverket for offentlige anskaffelser også i 2003. De regionale helseforetakene har i brev til Riksrevisjonen bekreftet at de ikke har ført anskaffelsesprotokoller for flere av sine konsulentkjøp i 2003 med verdi over 200 000 kro-

ner. Helse Vest RHF, Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF har også opplyst at de i enkelte tilfeller unnlot å benytte skriftlig kontrakt.

Riksrevisjonen har i brev informert Helsedepartementet om funnene vedrørende de regionale helseforetakenes kjøp av konsulenttjenester i regnskapsåret 2003, og bedt om departementets kommentar.

I sitt svarbrev påpeker departementet at det i flere sammenhenger har tatt opp problemstillingen vedrørende helseforetakenes praktisering av regelverket for offentlige anskaffelser. Det vil bli foretatt en "skjerpet oppfølging fra Helsedepartementet overfor de regionale helseforetakene basert på internkontrollkonseptet". Avslutningsvis skriver departementet at "på områder der det er registrert at pålagte krav ikke er fulgt opp, slik som for regelverket for offentlige anskaffelser, vil det bli lagt opp til systematisk rapportering fra styrene for de regionale helseforetakene til Helsedepartementet, basert på sammenstilt dokumentasjon fra foretakenes internkontroll".

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at de regionale helseforetakenes anskaffelsesrutiner fortsatt ikke er i overensstemmelse med regelverket, og viser til Helsedepartementets svarbrev av 23. oktober 2003 til Riksrevisjonen der departementet på "egnet måte" skulle ta opp problemstillingen med foretakene for å sikre at de forholder seg til regelverket på en korrekt måte.

2.2.2 Komiteens merknader

Komiteen peker på at når det gjelder helseforetakenes anskaffelser av konsulenttjenester, har Riksrevisjonen nok en gang registrert elementære brudd på anskaffelsesbestemmelsene i forhold til lov om offentlige anskaffelser og anskaffelsesforskriften. Igjen avsløres det at det ved flere anskaffelser ikke føres anskaffelsesprotokoll, og at noen av kontraktene ikke inngås skriftlig. Komiteen vil i den sammenheng vise til komiteens merknader til samme tema i Innst. S. nr. 135 (2003-2004), "Komiteen forutsetter at departementet omgående sørger for å bringe forholdet i orden". Komiteen merker seg at forholdet om anskaffelser av konsulenttjenester etter Riksrevisjonens siste undersøkelse kun har kommet i orden i ett av de regionale helseforetakene, Helse Sør RHF. Komiteen forutsetter at departementet sørger for at alle foretakene har tilfredsstillende internkontroll- og rapporteringssystemer for anskaffelser.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti har merket seg at det i styringsdokumentene til de regionale helseforetakene for 2003 - pkt. 3.2.1 - ble det presisert at det mellom de regionale helseforetakene og helseforetak skal være styrings- og oppfølgingssystemer som gir nødvendig sikkerhet for at helseforetaksgruppen gjennomfører sine aktiviteter i samsvar med lovpålagte rammebetingelser. Disse medlemmer viser til at Helsedepartementet fulgte opp temaet i møte med de administre-

rende direktørene for de regionale helseforetakene 18. september 2003 under temaet: Kjøp av konsulent-tjenester - regelverk om offentlige anskaffelser.

Disse medlemmer viser til at Helseforetakenes Innkjøpsservice AS (HINAS) ble etablert i mai 2003 (hvert RHF har en eierandel på 20 pst), som en oppfølging av omtale som ble gitt i Ot.prp. nr. 66 (2000-2001) om innkjøp.

Disse medlemmer har også merket seg at departementet satte de regionale helseforetakenes oppfølging av lovkrav og øvrige myndighetskrav - herunder regelverket for offentlige anskaffelser, på dagsorden i møte mellom departementet og administrerende direktører for de regionale helseforetakene 15. mars 2004. Disse medlemmer viser til at i brev fra Helsedepartementet til de regionale helseforetakene datert 8. juli 2004, med senere presiseringer, ble i tidsrommet 25. august-4. oktober 2004 avholdt møter med hvert av de regionale helseforetakene om helseforetakenes strategier og tiltak for å sikre at juridisk rammeverk etterleves, herunder at innkjøp foretas i samsvar med gjeldende regelverk. Disse medlemmer har videre merket seg at departementet i brev datert 16. september 2004 ga Helsedepartementet retningslinjer for god virksomhetsstyring vedrørende de regionale helseforetakenes oppfølging av lovkrav og andre myndighetskrav. Disse medlemmer registrerer at det ble avholdt et møte med de administrerende direktørene for alle de regionale helseforetakene 17. september 2004 hvor innholdet i brevet av 16. september 2004 ble presisert. Videre ble det i møte med styreledere og administrerende direktører 5. oktober 2004 orientert om arbeidet med og aktuelle tema for styringsopplegget for 2005/god virksomhetsstyring, herunder styrenes uavhengige kontrollfunksjon overfor foretakenes ledelser på vegne av eier.

2.3 Rammeavtale om IT-pasientsystemer mellom Helse Nord RHF og DIPS ASA

2.3.1 Sammendrag

Styret i Helse Nord RHF vedtok i 2002 en regional og overordnet IT-strategi. Ut fra hensiktsmessighet og funksjon ble det vedtatt å velge et felles system for hele foretaksgruppen - en felles systemplattform. Den 22. desember 2003 skrev DIPS ASA og Helse Nord RHF under på en konsernavtale. DIPS ASA er et selskap som leverer pasientdatasystemer og utvikler programvare for sykehus. Avtalen omfatter programvare for håndtering av pasientrelatert informasjon i alle sykehuse-ene i foretaksgruppen i Helse Nord. Den aktuelle konsernavtalen var et ledd i Helse Nords overordnede IT-strategi.

Hovedregelen etter regelverket om offentlige anskaffelser er at tildeling av offentlige anskaffelseskontrakter over 200 000 kroner eksklusive mva. skal skje etter konkurranse. Loven oppstiller enkelte unntak fra kravet til konkurranse. Forskrift om offentlige anskaffelser § 4-3 c er et slikt unntak. Bestemmelsen sier at anbudskonkurranse kan unnlates dersom ytelsen av tekniske grunner bare kan presteres av én leverandør. Unntaksbestemmelsen er snever og innebærer krav om at det ikke eksisterer noen andre tilbydere i eller utenfor Norge som kan

levere produkter med de tekniske spesifikasjonene DIPS ASA leverer. Det er også et vilkår at Helse Nord RHF har et reelt behov for akkurat disse tekniske spesifikasjonene. Kravet til forsvarlig saksbehandling tilsier at en offentlig oppdragsgiver i slike tilfeller må foreta undersøkelser slik at det ikke foreligger tvil om hvorvidt det eksisterer andre leverandører i markedet. Denne informasjonen ville kommet fram gjennom en anbudskonkurranse. Det er på det rene at Helse Nord RHF ikke har gått til slike undersøkende skritt, til tross for at rammeavtalen anses å være av betydelig størrelse.

Siemens Medical Solutions skriver i sitt brev til Helse Nord RHF av 13. januar 2004 at Siemens er selv "en betydelig leverandør til helseforetakene, og dette inkluderer også tilsvarende løsninger som rammeavtalen omfatter". På bakgrunn av dette ser det ut til å eksistere andre leverandører i markedet. Dersom dette er tilfellet, vil unntaket i forskriften § 4-3 c ikke komme til anvendelse.

I dokumentasjon mottatt fra Helse Nord RHF kommer det fram at Helse Nord RHF opprinnelig ønsket DIPS ASA som leverandør av felles system til foretaksgruppen. Andre leverandører ble ikke vurdert.

Riksrevisjonen uttaler:

Av dokumentasjonen fra Helse Nord RHF går det fram at det regionale foretaket ikke hadde til hensikt å følge regelverket ved utvelgelsen av nytt IT-pasientsystem, da det på bakgrunn av tidligere erfaringer søkte å inngå avtale med DIPS ASA. Etter Riksrevisjonens vurdering er det både uheldig og betenkelig at Helse Nord RHF så vidt bevisst har søkt å unngå forretningsmessig innsyn og åpenhet i anskaffelsesprosessen av omfattende IT-pasientsystemer for samtlige sykehus i foretaksgruppen. Riksrevisjonen konstaterer at Helsedepartementet er enig i at anskaffelsen skulle ha skjedd gjennom full konkurranse.

2.3.2 Komiteens merknader

Komiteen registrerer at Helse Nord RHF ikke på noe tidspunkt hadde til hensikt å følge de lovpålagte anskaffelsesprosedyrene ved anskaffelse av felles dataprogramvare for håndtering av pasientrelatert informasjon i sykehuse-ene innen helseregionen i nord. Komiteen vil understreke at dette regelbruddet er alvorlig. Komiteen vil fremheve at en slik fremgangsmåte vil kunne innebære at innkjøpene blir dyrere enn nødvendig, og at farene for misligheter kan bli større. I tillegg vil Helse Nord RHF risikere erstatningssøksmål fra alternative leverandører. Komiteen forventer at det Riksrevisjonen karakteriserer som en "både uheldig og betenkelig" praksis, er opphørt.

Komiteen peker på at dersom offentlige virksomheter mener at anskaffelsesreglene er for kompliserte, for ineffektive og/eller har for lave beløpsgrenser, må informasjon om dette gis til besluttede myndigheter slik at regelverket eventuelt kan endres.

2.4 Utleie av sykehuslokaler ved Sykehuset Østfold HF til Ringvoll Klinikken AS

2.4.1 Sammendrag

Sykehuset Østfold HF avvirket i 2002 deler av sin virksomhet ved Sykehuset Østfold Askim. I denne for-

bindelse ønsket Ringvoll Klinikken AS å leie deler av bygningsmassen til drift av privat helsevirksomhet. Partene inngikk derfor en avtale om leie av sykehuslokaler, samt en avtale om behandling av pasienter fra Sykehuset Østfold HF på Ringvoll Klinikken AS.

Sykehuset Østfold HF sa opp avtalen med Ringvoll Klinikken AS i brev av 9. desember 2002, med virkning fra 1. juli 2003, på bakgrunn av at "kontrakten ikke har vært konkurranseutsatt etter lov om offentlige anskaffelser". Det var imidlertid bare kontrakten om pasientbehandling som ble sagt opp, slik at Ringvoll Klinikken AS fortsatt hadde en avtale om leie av lokaler med Sykehuset Østfold HF.

Styret i Helse Øst RHF vedtok 5. juni 2003 at en forutsetning for at Sykehuset Østfold HF kunne leie ut sykehuslokaler til Ringvoll Klinikken AS, var at dette private sykehuset hadde en driftsavtale med helseforetaket. Denne driftsavtalen måtte tildeles ved en anbudskonkurranse. Imidlertid oppstiller saksframstillingen som en forutsetning for å kunne tildele en slik driftsavtale, at det private sykehuset allerede har en leieavtale med helseforetaket.

Sykehuset Østfold HF utlyste i mellomtiden en anbudskonkurranse for leveranse av pasientbehandling. Tre leverandører ble 29. september 2003 innstilt for kontrakt; Moxness Klinikken AS, Colosseum Klinikken AS og Ringvoll Klinikken AS. Imidlertid hadde Sykehuset Østfold HF allerede 1. september 2003 underskrevet en ny leieavtale med Ringvoll Klinikken AS, med en avtaleperiode på ti år.

Det er også på det rene at Sykehuset Østfold HF fortsatte å sende pasienter til Ringvoll Klinikken AS etter at oppsigelsestiden var utløpt fram til ny driftsavtale ble undertegnet. Sykehuset Østfold HF opplyser i brev av 11. mars 2004 til Riksrevisjonen at dette ble "avtalt muntlig fra pasient til pasient".

Riksrevisjonen ba i brev av 5. april 2004 Sykehuset Østfold HF gjøre rede for hvorfor det i leieavtalen med Ringvoll Klinikken AS ikke står at det er en forutsetning at leietaker har avtale om levering av helsetjenester med et helseforetak. I svarbrev til Riksrevisjonen av 29. april 2004 beklager Sykehuset Østfold HF at dette ikke er skriftlig nedfelt i avtalen. Sykehuset er innforstått med at dette er en forutsetning, og at avtalen er inngått med det som utgangspunkt.

Riksrevisjonen ba i brev av 13. september 2004 om departementets vurdering av hvorvidt en slik sammenstilling av avtaler kan sies å være i overensstemmelse med regelverket for offentlige anskaffelser. Departementet ble også bedt om å vurdere om det kan sies å ha vært reell konkurranse tatt i betraktning at Ringvoll Klinikken AS under hele perioden har hatt leieavtale og operasjonell drift ved Sykehuset Østfold HF. I sitt svarbrev viser departementet til styrebehandlingen i Helse Øst RHF 5. juni 2003 der styret vurderte premissene for utleie, og sier at det mener Helse Øst RHF har søkt å balansere hensynene til både bestemmelsene i pasientrettighetsloven og regelverket for offentlige anskaffelser.

Riksrevisjonen uttaler:

Etter Riksrevisjonens vurdering er forholdene rundt utleie av sykehuslokaler og driftsavtale med Ringvoll

Klinikken AS ikke en korrekt praktisering av regelverket for offentlige anskaffelser. Ringvoll Klinikken AS er etter Riksrevisjonens vurdering gitt klare konkurransefortrinn gjennom leieavtalen vedrørende sykehuslokalene på Sykehuset Østfold Askim. I tillegg har Sykehuset Østfold HF i en periode unnlatt å benytte skriftlige kontrakter, noe som er kritikkverdig og i strid med regelverket. Riksrevisjonen ber departementet ordne opp i forholdet.

2.4.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, har merket seg at Sykehuset Østfold HF's kjøp av pasientbehandling har resultert i at Ringvoll Klinikken AS er gitt konkurransefortrinn foran andre leverandører. Sykehuset Østfold HF forutsatte ved konkurranseutsettingen av pasientbehandling at de som la inn anbud, hadde inngått husleieavtale med sykehuset, noe Ringvoll Klinikken AS allerede hadde. Dette er brudd på likebehandlingsprinsippet ved offentlige anskaffelser. Flertallet slutter seg til Riksrevisjonens vurdering om at denne praksisen ikke er en korrekt praktisering av regelverket for offentlige anskaffelser. Flertallet ber departementet om å ordne opp i forholdene. Flertallet forventer også at praksisen med å inngå muntlige kontrakter ved Sykehuset Østfold HF nå har opphørt.

Flertallet har merket seg at det synes som om private klinikker får langt bedre betalt for medisinsk behandling enn det de offentlige sykehusene gjør gjennom dagens finansieringssystem for pasientbehandling. Flertallet vil i den sammenheng vise til nyhetsoppslag i Aftenposten 21. januar 2005 der det fremgår at nettopp Ringvoll Klinikken AS på vegne av Sykehuset Østfold HF får over 12 000 kroner for lettere kirurgiske inngrep. Skulle Sykehuset Østfold HF gjort dette inngrepet selv, ville sykehuset mottatt 670 kroner for inngrepet. Flertallet mener dette indikerer dårlig forvaltning av statens interesser i helseforetakene og ber Helse- og omsorgsdepartementet foreta en vurdering av om dagens system fungerer tilfredsstillende.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti har merket seg at finansieringssystemet stadig forbedres og oppdateres slik at refusjonene blir så riktige som mulig i forhold til faktiske kostnader og medisinsk utvikling. Fra 2005 skal det bl.a. ikke gis full DRG-refusjon til private for enklere prosedyrer som det på offentlige sykehus gis poliklinikktakt for. Disse medlemmer har videre merket seg at innsatsstyrt finansiering ikke er et prisystem som er forutsatt brukt direkte på sykehus, i avtalene med private eller på avdelingsnivå. Refusjonen utbetales til de regionale helseforetak og det er forutsatt at disse i sine avtaler med helseforetak og private korrigerer for utslag knyttet til pasientgrupper og enkeltsykehus. ISF-refusjonene skal ikke være styrende for de avtaler som inngås med private tjenesteytere. Dette er understreket overfor de regionale helseforetakene i bestillerdokumentet for 2005.

2.5 Kontroll av den medisinske kodingen i sykehusene som danner grunnlaget for innsatsstyrt finansiering (ISF)

2.5.1 Sammenheng

Innsatsstyrt finansiering (ISF) er utformet slik at de regionale helseforetakene får refundert utgifter fra staten per behandlet pasient. Refusjonens størrelse avhenger av i hvilken diagnoserelatert gruppe (DRG) pasientoppholdet er gruppert. I 2003 var refusjonssatsen 60 pst. av de antatte behandlingskostnadene. Øvrige kostnader ble dekket gjennom rammetilskuddet som gis til de regionale helseforetakene. Tilskuddet utgjorde ifølge statsregnskapet ca. 18,7 mrd. kroner i 2003.

Korrekt medisinsk koding av pasientopphold er en forutsetning for at de regionale helseforetakene skal motta riktig refusjonsbeløp fra staten. På denne bakgrunn har Riksrevisjonen gjennomført en tilskuddsrevisjon av ISF-tilskuddet for 2003. Kompetansesenter for informasjonsteknologi i helsevesenet AS (KITH) har på oppdrag fra Riksrevisjonen og Sintef Helse undersøkt kvaliteten på den medisinske kodingen av diagnoser og prosedyrer ved utvalgte sykehus. Etter Riksrevisjonens vurdering gir undersøkelsen et tilstrekkelig grunnlag til å vurdere om det foreligger vesentlige feil ved grunnlaget for ISF-refusjonen i 2003.

Revisjonen viser at 27 pst. av pasientoppholdene ble gruppert i en annen DRG etter journalrevisjonen. Dette innebærer at de regionale helseforetakene ville fått et annet refusjonsbeløp fra staten for mer enn hvert fjerde opphold i undersøkelsen.

Undersøkelsen viser at andelen pasientopphold som endrer DRG etter journalrevisjonen varierer mellom 21 pst. og 36 pst. ved sykehusene. Det må understrekes at journalrevisjonen ikke gir grunnlag for å rangere kvaliteten på rapporterte data mellom sykehusene, men den viser at svak kodingskvalitet er et gjennomgående problem ved alle de undersøkte sykehusene.

De regionale helseforetakene ville etter journalrevisjonen mottatt 6 pst. mindre i netto refusjon fra staten enn det de faktisk mottok for de 1 396 undersøkte pasientoppholdene. Det er derfor ikke slik at summen av positive og negative endringer i refusjonsbeløp jevnnes ut for de undersøkte pasientoppholdene. Videre viser undersøkelsen at kun ett av de 14 sykehusene ville fått mer i refusjon for de undersøkte pasientoppholdene etter journalrevisjonen. Med unntak av ett sykehus, som fikk 17 pst. for mye, mottok de øvrige 12 sykehusene mellom 2 pst. og 7 pst. netto for mye i refusjon fra staten for de undersøkte oppholdene.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at de økonomiske konsekvensene kan være betydelige når pasientoppholdene endrer DRG. Beregninger viser at nesten hvert tredje opphold med revidert DRG endrer refusjonsbeløpet med mer enn 50 pst. Under hvert femte opphold med revidert DRG endrer refusjonsbeløpet med under 10 pst.

Riksrevisjonen har mottatt kommentarer på undersøkelsen fra om lag halvparten av de utvalgte sykehusene. Flere sykehus peker på at regelverket er komplisert og vanskelig, og hevder at veiledningen gir stort

rom for skjønn for hvordan den medisinske kodingen skal fastsettes. I tillegg ligger det en del vurderinger bak kodingen som ikke kan leses direkte ut fra journaldokumentasjonen. KITH uttaler i denne forbindelse at en rekke av innvendingene fra sykehusene kan besvares ut fra et metodisk grunnlag. Andre innvendinger kan besvares ut fra at noen sykehus kan ha ignorert den offisielle og nødvendige veiledningsinformasjonen som sykehusene skal være kjent med. I tillegg viser også enkelte innvendinger at det hersker uklarhet ved enkelte sykehus omkring forholdet mellom kliniske betegnelser og bruk av gjensidig utelukkende diagnosekategorier fra det medisinske kodeverket. En del innvendinger fordrer imidlertid ny tilgang til journaldokumentasjonen før de kan vurderes av KITH.

Riksrevisjonen orienterte Helsedepartementet om resultatene fra tilskuddsrevisjonen. Riksrevisjonen mener undersøkelsen samlet sett viser at det er knyttet stor usikkerhet til kvaliteten på de data som ble rapportert fra sykehusene, og som er grunnlaget for finansieringen av de regionale helseforetakene for 2003. Undersøkelsen viser videre at omfanget av feilkoding er betydelig, og at dette har konsekvenser for ISF-utbetalinger på landsbasis. Det er imidlertid ikke grunnlag for å fastslå at utbetalingene i ISF-ordningen samlet sett var for høye i 2003. Sammenlignet med tidligere revisjoner viser resultatene likevel en tydelig trend for at kodepraksisen endres mot en økning i antall DRG-poeng.

Helsedepartementet uttaler i svarbrev at undersøkelsen ikke gir grunnlag for å fastslå om den påviste feilregistreringen har medført for høye utbetalinger gjennom ISF-systemet samlet sett. Departementet uttaler imidlertid at undersøkelsen bekrefter tidligere funn om kodepraksisen ved sykehusene, og at det derfor er viktig "å forsterke arbeidet med kodestandardisering på sykehusene". På bakgrunn av dette har departementet iverksatt tiltak "for å sikre at kodepraksis er i samsvar med regelverket".

Riksrevisjonen uttaler:

ISF-refusjonen utgjør en viktig del av finansieringen av de regionale helseforetakene, og er derfor et viktig virkemiddel for staten med hensyn til å nå helsepolitiske mål. ISF som finansieringssystem forutsetter at den medisinske kodingen er korrekt. Korrekt koding skal gi riktig DRG-gruppering og således sikre de regionale helseforetakene et korrekt økonomisk oppgjør. Revisjonsresultatene gjør at Riksrevisjonen ikke kan utelukke at det er vesentlige feil i de data som rapporteres fra sykehusene som grunnlag for ISF-refusjonen fra staten til de regionale helseforetakene.

De fleste helseforetakene bruker også DRG-informasjon i styringen av driften. Data av god kvalitet er derfor en forutsetning for at DRG-informasjonen skal kunne brukes til effektiv styring på ulike nivåer i helseforetakene. Svak kvalitet på den medisinske kodingen av pasientopphold kan derfor føre til at beslutninger tas på gale premisser. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har iverksatt tiltak for å sikre at kodepraksisen blir i samsvar med regelverket. På bakgrunn

av de funn som er gjort i journalrevisjonen har Riksrevisjonen igangsatt en forvaltningsrevisjon på området, blant annet for å undersøke nærmere helseforetakenes internkontroll og forvaltningen av ordningen.

2.5.2 Komiteens merknader

Komiteen konstaterer at Riksrevisjonen igjen har gjort funn som tyder på at feilklassifisering av pasienter i diagnoserelaterte grupper, DRG, fortsatt har et alt for stort omfang. Komiteen merker seg at Riksrevisjonens beregninger viser at de regionale helseforetakene kan ha mottatt 6 pst. mer enn om klassifiseringen av diagnose hadde vært korrekt. Når den innsatsstyrte finansieringen, ISF, gis på bakgrunn av DRG-poeng, og den innsatsstyrte finansieringen i 2003 utgjorde hele 18,7 mrd. kroner, kan avviket utgjøre over 1 mrd. kroner. Komiteen merker seg likevel at Riksrevisjonen og departementet av forskjellige grunner mener undersøkelsen ikke med sikkerhet kan konkludere med at utbetalingene i ISF-ordningen samlet sett var for høye i 2003.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens vurderinger om at avviket naturlig vil innebære vanskeligere økonomistyring over helseforetakene. Komiteen vil i den sammenheng fremheve at korrekt DRG-klassifisering vil være ekstra viktig når den innsatsstyrte finansieringen, ISF, utgjør hele 60 pst. av den samlede finansieringen.

Komiteen ser seg tilfreds med at Riksrevisjonen alt har igangsatt en forvaltningsrevisjon på området for bl.a. å undersøke helseforetakenes internkontroll og forvaltningen av ordningen.

Komiteen merker seg at Helsedepartementet har satt i verk en nasjonal strategi å forbedre kodekvaliteten i helseforetakene. Sentrale elementer i denne strategien er hyppigere kostnadsrevisjoner, fortsatt kartlegging av registreringsendring på nasjonalt og regionalt nivå, standardiseringsarbeid i samarbeid med det kliniske miljø og mer aktivt bruk av Avregningsutvalget for å sikre at utbetalinger til de regionale helseforetakene blir mest mulig korrekte og rettferdige. Komiteen forventer at departementet overvåker dette arbeidet slik at den kritiserte kodepraksisen opphører.

Komiteen forutsetter videre at departementet vil informere Stortinget om Avregningsutvalgets virksomhet i forbindelse med de årlige budsjettframlegg.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at Avregningsutvalget ble opprettet av Stortinget våren 2000 under behandlingen av St.prp. nr. 47 (1999-2000) Om sykehusøkonomi og budsjett 2000, etter forslag fra regjeringen Stoltenberg. Avregningsutvalget er et permanent rådgivende medisinsk utvalg som skal bistå departementet i medisinsk-faglige spørsmål knyttet til registrering og kvalitetskontroll av medisinske data. Utvalget er ikke partssammensatt, men uavhengig og foretar sine vurderinger på faglig grunnlag.

Disse medlemmer viser til at utvalget skal gi råd til departementet om utbetalingene i ISF er i tråd med

intensjonene bak finansieringsordningen, eller om det er grunnlag for å foreta endringer i utbetalingene. Sakene som har vært behandlet i Avregningsutvalget får konsekvenser for den endelige ISF-avregningen til det enkelte regionale helseforetak. Disse medlemmer har merket seg at de anbefalinger som gis av Avregningsutvalget og vedtas av Helse- og omsorgsdepartementet, er retningsgivende for hvordan disse og lignende problemstillinger skal håndteres i fremtiden. Det kreves derfor ikke ytterligere vurderinger av Avregningsutvalget for å korrigere utbetalingsgrunnlaget for lignende saker i ettertid. Avregningsutvalgets anbefalinger ga grunnlag for å avkorte ISF-grunnlaget med om lag 60 mill. kroner for 2002 og om lag 40 mill. kroner for 2003. De sakene som har vært behandlet i Avregningsutvalget vil bli fulgt opp i datakontrollen til Norsk pasientregister, for å sikre at feil fanges opp og korrigeres så tidlig som mulig.

Disse medlemmer har merket seg at departementet på et tidlig tidspunkt var oppmerksom på omfanget av feilregistreringer. Disse medlemmer viser i denne sammenheng til det faktum at departementet allerede i tildelingsbrevet til SINTEF den 24. april 2003 under pkt. 2.2 Tiltak for å bedre kvaliteten på den medisinske kodingen ba "(...) SINTEF Unimed beskrive en strategi som sikrer en mer enhetlig og standardisert koding på sykehusene. Dette er ikke minst viktig i forhold til det løpende kostnadsvekstarbeidet. Frist for tilbakemelding til departementet settes til 1. juli 2003." Disse medlemmer viser også til omtalen gitt i St.prp. nr. 1 (2004-2005) s. 151 og 152, hvor det blant annet redegjøres for at "(...) SINTEF Helse på oppdrag fra departementet gjennomfører et samarbeidsprosjekt med Legeforeningen og de ulike spesialforeningene for å skape felles forståelse og faglig basert konsensus i forhold til regelverket (...)." Disse medlemmer viser videre til at det i dette oppdraget ble bedt om at det gjennomføres kodingsovervåking for å kartlegge om kodepraksis som grunnlag for ISF-finansiering samsvarer med diagnosesettingen, mer aktiv bruk av avregningsutvalget som rådgivende organ i de tilfeller der kodepraksis kan skape tvil om ISF-grunnlaget, samt mer aktiv seminar- og informasjonsvirksomhet.

Disse medlemmer viser også til at SINTEF Helse har samarbeidet med Riksrevisjonen om oppdraget til Kompetansesenteret for informasjonsteknologi i helsevesenet AS (KITH), slik at det har vært mulig å gjennomgå et større antall journaler enn om departementet og Riksrevisjonen skulle betale for hver sin gjennomgang.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti anser det som hensiktsmessig at det etableres et kompetent kontrollorgan som kontrollerer sykehusenes medisinske koding i diagnoserelaterte grupper permanent, tilsvarende det som skjer for allmennhelsetjenesten. Eventuelle feilklassifiseringer må resultere i refusjon og tilbakebetalingskrav fra kontrollorganet.

2.6 Registrering av opplysninger om helseforetak i Foretaksregisteret

2.6.1 Sammenheng

Riksrevisjonen har gjennomført en kontroll av de regionale helseforetakenes og helseforetakenes registrering av opplysninger i Foretaksregisteret. I henhold til lov om registrering av foretak har helseforetakene en plikt til å registrere endringer av relevante opplysninger. Endringer av styreleder og styremedlemmer ligger inn under denne registreringsplikten. Endringsmelding skal gis uten ugrunnet opphold. Foretaksregisterloven har til hensikt å gi offentligheten en ordnet oversikt over styresammensetningen i forskjellige virksomheter. Dette skaper klarhet omkring hvilke personer som er legitimert til å foreta bindende juridiske og økonomiske disposisjoner på virksomhetens vegne, og bidrar således til å hindre misligheter. Registeret er en viktig kilde for de som trenger korrekt informasjon og nøkkelopplysninger om aktørene i norsk næringsliv, også når det gjelder helseforetakene.

Riksrevisjonen har gjennomført flere kontroller av hvorvidt styresammensetningene stemmer overens med opplysningene i Foretaksregisteret. Kontrollen viser at helseforetakene generelt mangler gode rutiner for foretaksregistrering.

Riksrevisjonen uttaler:

Lov om registrering av foretak har til hensikt å skape løpende oversikt og klarhet omkring hvilke personer som er legitimert til å foreta bindende juridiske og økonomiske disposisjoner på virksomhetens vegne. Endringer i ansvarsforhold skal meldes straks, slik at Foretaksregisteret alltid skal kunne gi oppdaterte opplysninger, blant annet for å hindre misligheter. Det skal ikke være tvil om hvem som innehar de ulike rollene i et foretak. Riksrevisjonen registrerer at helseforetakene fortsatt mangler tilfredsstillende rutiner for registrering og nødvendig ajourføring av opplysninger i Foretaksregisteret. Riksrevisjonen har merket seg departementets svar om at tiltak for å etterleve det juridiske rammeverket er igangsatt.

2.6.2 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at helseforetakene generelt mangler gode nok rutiner for å innrapportere endringer i foretakenes styrer til Foretaksregisteret. Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens oppfatning om at korrekte opplysninger i Foretaksregisteret om hvem som er foretakenes styremedlemmer er viktig for å sikre åpenhet og å hindre misligheter. Komiteen forutsetter at forholdet med manglende rapportering bringes i orden.

2.7 Helseforetakenes finansielle leieavtaler - del av foretakenes låneopptak

2.7.1 Sammenheng

Helseforetaksloven § 33 sier at foretak ikke kan ta opp lån med mindre det er særskilt fastsatt i vedtektene at de skal ha slik adgang. Riksrevisjonen ba om Helsedepartementets vurdering av de regionale helseforetakenes adgang til å inngå finansiell leieavtale med en privat

aktør. En finansiell leieavtale er en avtale der det vesentligste av den økonomiske risikoen og kontrollen som knytter seg til driftsmiddelet, er overført til leietaker, men uten at selve eiendomsretten blir overført. I svarbrevet sier Helsedepartementet at de regionale helseforetakene ikke kan ta opp langsiktige lån i det private markedet. Videre fastslår departementet at finansielle leieavtaler må likestilles med lån etter helseforetaksloven § 33. Således kan de regionale helseforetakene heller ikke inngå finansielle leieavtaler med en privat aktør.

Riksrevisjonen har foretatt kontroll av årsregnskapene til de regionale helseforetakene for 2003. Av notene til årsregnskapene går det fram at foretaksgruppene Helse Midt-Norge, Helse Vest og Helse Sør hadde avtaler vedrørende finansiell leie per 31. desember 2003. Riksrevisjonen ba Helsedepartementet kommentere forholdet.

Helsedepartementet skriver i brev av 15. oktober 2004 til Riksrevisjonen at departementet har innhentet informasjon fra de tre berørte regionale helseforetakene, og bedt disse om at "inngåtte avtaler blir brakt i samsvar med gjeldende regler, og at de avtaler som er overtatt fra fylkeskommunene avsluttes så snart kontraktene åpner for det".

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen er enig i Helsedepartementets vurdering av at finansielle leieavtaler må likestilles med låneopptak, hvilket innebærer at helseforetakene ikke kan ta opp lån eller inngå finansielle leieavtaler med mindre det er særskilt fastsatt i vedtektene at de skal ha slik adgang. På denne bakgrunn er det viktig at Helsedepartementet følger opp de regionale helseforetakene, særlig på områder der regelverket kan virke uklart. Selv om slike løsninger ikke er tilsiktet, anser Riksrevisjonen det for å være av prinsipiell betydning at vesentlige økonomiske forhold hos de regionale helseforetakene ikke blir tildekket. Riksrevisjonen har merket seg Helsedepartementets svar om at inngåtte avtaler skal bli brakt i samsvar med gjeldende regler.

2.7.2 Komiteens merknader

Komiteen har notert seg at Helsedepartementet er enig i Riksrevisjonens vurdering om at finansielle leieavtaler må likestilles med låneopptak, noe helseforetakene ikke har anledning til å gjøre uten at dette er særskilt fastsatt i vedtektene. Komiteen registrerer at departementet har forsikret Riksrevisjonen om at allerede inngåtte avtaler skal bli brakt i samsvar med gjeldende regler.

2.8 Departementets oppfølging av de regionale helseforetakenes rapportering om virksomheten

2.8.1 Sammenheng

De regionale helseforetakene skal etter helseforetaksloven § 34 og vedtektene § 15 utarbeide en årlig melding til Helsedepartementet om virksomheten. Meldingen skal inneholde styrets plandokument for virksomheten, styrets rapport for foregående år og styrets forslag til bevilgning over statsbudsjettet.

Riksrevisjonen orienterte Stortinget i Dokument nr. 3:2 (2003-2004) om manglende oppfølging av vilkår for bevilgningene som de regionale helseforetakene mottar. Riksrevisjonen har gjennomgått årlig melding og supplerende opplysninger for 2003 for samtlige regionale helseforetak. Kontrollen viste at innholdet i de årlige meldingene er av høyere kvalitet i 2003 enn det var i 2002. Det er imidlertid fortsatt enkelte svakheter og rom for forbedringer. Forholdene ble i brev tatt opp med Helsedepartementet.

Departementet uttaler i sitt svarbrev at det deler Riksrevisjonens oppfatning av at plandokumentene ikke fullt ut tilfredsstiller de krav som er satt til disse dokumentene, men mener at departementet, sammen med de supplerende opplysningene i forbindelse med årlig melding, har tilstrekkelig informasjon til å legge fram en melding til Stortinget.

Gjennomgangen av styrets rapporter viste at det var svært variabel kvalitet på de regionale helseforetakenes rapportering, spesielt på de områdene hvor det ikke er kvantifiserbare resultatmål.

Styrets forslag til statsbudsjett skal ifølge styringsdokumentet for 2003 "gi departementet det nødvendige faglige underlaget for å kunne medvirke i regjeringens forberedelse av det årlige statsbudsjettforslaget". Helse Nord RHF har unnlatt å utarbeide et slikt forslag. De øvrige regionale helseforetakene har i noen grad, men kun på et overordnet nivå, antydning antatte økonomiske utfordringer med behov for innsparinger og antatt aktivitetssøkning i 2005. Helsedepartementet skriver at "det er et mål at den delen som omhandler helseforetakenes forslag til bevilgning skal forbedres".

De årlige meldingene er de sentrale dokumentene i styringsdialogen mellom departementet og de regionale helseforetakene. Ifølge Ot.prp. nr. 66 (2000-2001) Om lov om helseforetak m.m. skal årlig melding "være et viktig redskap for departementets egen styring av de regionale helseforetakene". På bakgrunn av dette må det etter Riksrevisjonens vurdering kreves en viss kvalitet, fullstendighet og sammenlignbarhet på rapporteringen. Selv om både kvaliteten på rapporteringen og Helsedepartementets oppfølging av rapporteringen er bedre i 2003 enn i 2002, er det fortsatt svakheter ved de årlige meldingene.

2.8.2 Komiteens merknader

Komiteen vil fremheve at de regionale helseforetakenes årlige rapportering om virksomheten er essensiell som bakgrunn for Regjeringens forberedelse av det årlige forslaget til statsbudsjett. Komiteen forutsetter at de regionale helseforetakenes årlige rapportering for fremtiden blir av en slik kvalitet, fullstendighet og sammenlignbarhet som Riksrevisjonen etterspør.

2.9 Kap. 743 post 75 Tilskudd til styrking av psykisk helsevern - kontroll av departementets tilskuddsforvaltning

2.9.1 Sammendrag

Det ble for 2003 bevilget 1 165,4 mill. kroner i tilskudd til psykisk helsevern over kap. 743 post 75.

Denne posten dekker øremerkede driftstilskudd til psykisk helsevern og utgjør en vesentlig del av Opptrappingsplanen for psykisk helse. Det går fram av statsbudsjettet at denne bevilgningen skal benyttes i henhold til politisk vedtatte planer, og at disse utgjør en sentral føring for de regionale helseforetakene.

Helsedepartementet har ansvar for tildeling, oppfølging og kontroll av tilskuddet. I styringsdokumentene til de regionale helseforetakene for 2003 har departementet uttalt en forventning om at "psykisk helsevern reelt styrkes og omstruktureres". Helsedepartementet har også framhevet i styringsdokumentene at denne bevilgningen skal sette spesialisthelsetjenesten i stand til å gjennomføre planlagt styrking av psykisk helsevern.

Departementet forutsetter en særskilt oppmerksomhet på 12 områder. Helsedepartementet har dessuten stilt krav om at det skal redegjøres for arbeidet med opptrappingsplanen i de årlige meldingene til departementet.

Riksrevisjonen har kontrollert departementets forvaltning av tilskuddet og det er kontrollert i hvilken grad de regionale helseforetakene har rapportert i samsvar med kravene i styringsdokumentene. Kontrollen har avdekket flere svakheter. Det at rapporteringene ofte er ulike og mangelfulle, må etter Riksrevisjonens vurdering komplisere departementets muligheter for oppfølging og kontroll.

Riksrevisjonen understreker det oppfølgingsansvaret Helsedepartementet er pålagt og har merket seg at departementet i hovedsak er enig i at rapporteringen er mangelfull, og at departementet har iverksatt tiltak for å utbedre dette.

2.9.2 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at helseforetakenes rapportering om hvordan Opptrappingsplanen for psykisk helse blir gjennomført i foretakene er mangelfull, noe som gjør at Helsedepartementets muligheter for oppfølging og kontroll kompliseres. Komiteen vil understreke at også den folkevalgte kontrollen med Opptrappingsplanen for psykisk helsevern vanskelig gjøres når rapporteringene ofte er ulike og mangelfulle. Komiteen forutsetter at Helse- og omsorgsdepartementet omgående sørger for å bringe forholdet i orden.

2.10 Helsedepartementets oppfølging av økonomisk rapportering sett i sammenheng med resultatutviklingen i de regionale helseforetakene

2.10.1 Sammendrag

I Budsjett-innst. S. nr. 11 (2003-2004) stilles det krav om at de regionale helseforetakene skal være i regnskapsmessig balanse i 2005. I samme budsjettinnstilling ble det forutsatt at Helsedepartementet stiller konkrete krav til det enkelte regionale helseforetak om resultatforbedring i 2004. Konsernregnskapene for alle de regionale helseforetakene viste at underskuddene hadde økt fra 2002 til 2003. Det totale underskuddet i 2003 var på ca. 4 mrd. kroner.

Riksrevisjonen har i brev til Helsedepartementet stilt spørsmål om hvilke forberedende tiltak som eventuelt er iverksatt i løpet av 2003, og hvilke konkrete krav som er stilt til det enkelte regionale helseforetak om resultatforbedring i 2004 med sikte på den framtidige driftsmessige balansen.

Helsedepartementet skriver i sitt svarbrev at departementet har fulgt opp resultatkravet i styringsdokumentene til de regionale helseforetakene for 2004, hvor det ble forutsatt at de regionale helseforetakene i løpet av januar 2004 skulle legge fram en plan for hvordan styringsmålet skulle nås. Helsedepartementet opplyser at gjennomgangen viser at de regionale helseforetakene i 2004 skal gjennomføre tiltak som vil ha en effekt som utgjør om lag halvparten av de omstillingsutfordringer som helseforetakene ser for seg. Mange av tiltakene som igangsettes i løpet av 2004, vil få helårseffekt i 2005. Departementet understreker at det ved flere anledninger har påpekt at helseforetakene står overfor krevende omstillingsutfordringer. Helsedepartementet skriver videre at det i prosessene ikke har gått konkret inn på hvilke tiltak som må gjennomføres i 2005 for at målsettingen om balanse skal kunne realiseres.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved den løpende økonomiske oppfølgingen i forhold til mål satt i styringsdokumentet og det langsiktige målet om økonomisk balanse i 2005. Riksrevisjonen er enig med Helsedepartementet i at den vanskelige økonomiske situasjonen fordrer enda tettere oppfølging fra departementets side.

2.10.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener at de store økonomiske underskuddene ved helseforetakene kan tyde på at den økonomiske kontrollen er mangelfull. Flertallet noterer seg at Riksrevisjonen stiller spørsmål ved helseforetakenes oppfølging av å nå målet om regnskapsmessig balanse innen 2005 og den løpende økonomiske oppfølgingen i forhold til mål satt i styringsdokumentene. Flertallet forutsetter at Helsedepartementet følger opp den alvorlige økonomiske situasjonen ved helseforetakene.

2.11 Styreleders oppdrag utover styrelederfunksjonen

2.11.1 Sammendrag

Styret i helseforetaket skal ifølge helseforetaksloven § 29 føre tilsyn med administrerende direktør. Ifølge St.meld. nr. 22 (2001-2002) Et mindre og bedre statlig eierskap, er et prinsipp for god eierstyring at styret skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskaps ledelse på vegne av eierne.

Styrelederen i Helse Nord-Trøndelag HF er i tillegg styreleder og daglig leder i selskapet Innovasjon Rørvik AS, hvor han også eier en majoritet av aksjene. Helse Nord-Trøndelag HF har i brev til Riksrevisjonen opplyst at det ble utbetalt 369 146 kroner til Innovasjon Rørvik AS i 2003 for oppdrag som styrelederen utførte for foretaket utover styrelederfunksjonen i Helse Nord-Trøndelag HF. I årsregnskapet til Helse Nord-Trøndelag

HF for 2002 går det fram at Innovasjon Rørvik AS fakturerte helseforetaket 198 406 kroner for slike oppdrag.

I brev fra Helse Nord-Trøndelag HF går det fram at kompensasjonen gjelder "frikjøp" av styreleder inntil to dager per uke. Det ble høsten 2001 avtalt at styreleder inntil videre skulle bruke inntil to dager per uke av sin arbeidstid til oppfølging av Helse Nord-Trøndelag HF. Administrerende direktør opplyser i brevet at han tidlig tok opp med styret i helseforetaket muligheter for videreføring av ordningen med "frikjøp" av styreleder. Hensikten var å ha beredskap og mulighet til å ta direkte møter og annen krisehåndtering. Administrerende direktør beklaget samtidig at saken ikke på prinsipielt grunnlag ble lagt fram for styret på forhånd.

Styret i Helse Nord-Trøndelag HF har ikke på prinsipielt grunnlag behandlet spørsmålet om styreleders rolle som konsulent. Styret har kun i etterkant behandlet spørsmålet om godkjenning av kompensasjon til styreleder for allerede utførte tjenester.

Riksrevisjonen ba om departementets vurdering av at styrelederen i Helse Nord-Trøndelag HF har utført oppdrag for foretaket som han har fått kompensasjon for utover styrelederfunksjonen. I svarbrev skriver Helsedepartementet at den beskrevne praksis etter departementets vurdering ikke er "i samsvar med kravene til styrets uavhengige kontroll av helseforetaket. Helsedepartementet vil ta denne saken opp i forhold til Helse Midt-Norge."

Riksrevisjonen anser det for å være uheldig dersom styrene i helseforetakene har en praksis som ikke innbyr til tillit i befolkningen. Riksrevisjonen viser også til at Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité har framhevet at selskapers styremedlemmer, eller virksomheter disse er tilknyttet, ikke bør utføre konsulentoppdrag eller andre særskilt honorerte oppdrag for det selskapet de sitter i styret i, jf. Innst. S. nr. 123 (2002-2003). Det er viktig at styret ivaretar en uavhengig styrings- og kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne. Etter Riksrevisjonens vurdering blir denne uavhengigheten vesentlig svekket ved at administrerende direktør engasjerer styreleder som ekstern konsulent.

2.11.2 Komiteens merknader

Komiteen merker seg at styrelederen i Helse Nord-Trøndelag HF har hatt en dobbeltrolle da vedkommende i tillegg til styrevervet, har vært daglig leder i et firma som har levert tjenester til det samme helseforetak. Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens oppfatning av at dette er en uheldig sammenblanding av verv, et forhold som kan minske befolkningens tillit til helseforetaket. Komiteen viser for øvrig til Innst. S. nr. 123 (2002-2003) og forutsetter at slik sammenblanding av roller ved helseforetakene opphører.

2.12 Forhold som er egnet til å svekke styremedlemmers uavhengighet

2.12.1 Sammendrag

Helse Midt-Norge RHF har etablert prosjektorganisasjonen Helsebygg Midt-Norge for å gjennomføre utbyggingen av Ny universitetsklinikk i Trondheim. I

Helsebygg Midt-Norge er det opprettet et eget prosjektstyre med fullmakt til å treffe beslutninger i alle saker som vedrører byggprosjektering og bygging.

Styrelederen i Helse Øst RHF, som er medlem i prosjektstyret i Helsebygg Midt-Norge, var inntil mai 2004 også styremedlem i Interconsult ASA, et selskap som har rådgivende ingeniørvirksomhet og beslektet virksomhet som sitt formål. Interconsult ASA er involvert i de største sykehusprosjektene i Norge, inkludert utbyggingen av Ny universitetsklinikk i Trondheim. Av årsberetningen for 2001 framgår det at selskapet har konsulenttjenester for strategisk og operativ støtte til ledelse innen departement, regionalt helseforetak og helseforetak som satsningsområde.

I en nyhetsmelding fra Helsebygg Midt-Norge av 28. august 2003 går det fram at Helsebygg Midt-Norge inngikk kontrakt på prosjektering av byggfase 2 med prosjekteringsgruppen Team St. Olav, hvor Interconsult ASA er engasjert som gruppeleder. Kontraktssummen er anslått til 54 mill. kroner, mens opsjonene på rundt 200 mill. kroner gjør dette til en av de største rådgivningskontraktene i Norge i 2003. Det framgår av styreprotokollen fra Helsebygg Midt-Norge at styrelederen i Helse Øst RHF fratrådte som inhabil, og etter avtale heller ikke fikk tilsendt sakspapirene i denne saken.

Riksrevisjonen ba om departementets vurdering av hvorvidt styrevervet i Interconsult ASA gjorde at det kunne stilles spørsmål ved uavhengigheten til styrelederen i Helse Øst RHF som medlem av prosjektstyret i Helsebygg Midt-Norge, eller om det var tilstrekkelig at hun fratrådte som inhabil i alle saker som vedrørte Interconsult ASA. I sitt svarbrev viser departementet til at styrelederen fratrådte som inhabil i den konkrete saken, og at departementet således legger til grunn at saken synes ryddig håndtert. Departementet ser imidlertid at slike saker kan ha "potensielt prinsipielle betenkelige aspekter når det gjelder spørsmål om å sikre styremedlemmers uavhengighet". På denne bakgrunn har departementet innkalt de regionale helseforetakene til en møteserie "der foretakenes oppfølging av lovkrav, blant annet i forhold til anskaffelser, mer systematisk skal gjennomgås". Avslutningsvis skriver departementet at det på møtene vil bringe temaet om "styremedlemmers uavhengighet på bane som en generell påminnelse om at det må utvises aktsomhet i forhold til problemstillingen".

Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at styret framstår som uavhengig overfor omverdenen, samt handler uavhengig av særinteresser i ethvert tilfelle. Riksrevisjonen mener det er grunn til å stille spørsmål ved forhold der styremedlemmene har, eller representerer, vesentlige forretningsmessige relasjoner med andre virksomheter. Selv om styremedlemmet fratrør som inhabil under styrebehandlingen av en avtaleinngåelse, vil styremedlemmet likevel fungere i en forvaltningsrolle av den samme avtalen i etterkant. Slike forhold kan svekke allmennhetens tillit til styrets uavhengighet, i strid med overordnede prinsipper for god eierstyring.

2.12.2 Komiteens merknader

Komiteen registrerer at styrelederen i Helse Øst RHF har hatt en uheldig dobbeltrolle ved at vedkom-

mende også har vært styremedlem i Interconsult ASA som har inngått kontrakt med det samme helseforetaket. Komiteen deler Riksrevisjonens oppfatning om at det ikke er nok at styremedlemmer i helseforetakene fratrør som inhabile ved sammenblanding av roller når styremedlemmet har, eller representerer vesentlige forretningsmessige relasjoner med andre virksomheter. En slik praksis vil kunne svekke allmennhetens tillit til styret i seg selv, og gjør at en ikke kan være sikker på at styrevedtakene ikke er fattet på grunnlag av utenforliggende hensyn.

2.13 Helse Finnmark HF - gjennomgang av årsregnskap og vedtekter

2.13.1 Sammendrag

Riksrevisjonen har gjennomført konsernkontroll av Helse Finnmark HF for regnskapsåret 2003. Kontrollen har bestått i en gjennomgang av helseforetakets årsregnskap og vedtekter.

Årsregnskapet

Årsregnskapet til Helse Finnmark HF for 2003 viste at foretaket hadde et underskudd på 122 mill. kroner. Underskuddet utgjør nærmere 15 pst. av foretakets driftsinntekter. Regnskapet viste også en negativ resultatmessig utvikling fra 2002 til 2003. Helse Nord RHF fastsatte i styringsdokumentet for Helse Finnmark HF at foretaket kunne styre mot et underskudd på maksimalt 20 mill. kroner i 2003.

Den nye direktøren og det nye styret for Helse Finnmark HF har utarbeidet en plan for å bringe økonomien under kontroll. Det opplyses videre at gjennomføringen så langt ligger litt etter skjema. Helse Nord RHF oppfatter kravet om økonomisk balanse i 2005 som et krav som gjelder den samlede foretaksgruppen, og at det internt i foretaksgruppen vil kunne være avvik fra dette kravet.

Vedtektsfestet dato for foretaksmøte

I vedtektene til Helse Finnmark § 10 er det fastsatt at "det skal avholdes et årlig foretaksmøte innen utgangen av mars måned hvert år til behandling av årsregnskap og årlig melding som omtalt i helseforetaksloven". Årsregnskapet til Helse Finnmark HF for 2003 ble først godkjent i foretaksmøte 25. juni 2004, nærmere tre måneder etter den vedtektsfestede fristen.

Helse Nord RHF skriver i brev til Riksrevisjonen at grunnet sene avklaringer fra Helsedepartementet har regnskapsbehandlingen både for 2002 og 2003 skjedd i juni. Helse Nord RHF vil på neste foretaksmøte for samtlige helseforetak ta opp saken med sikte på å endre vedtektene på dette punktet. Helse Nord RHF opplyser videre at den årlige meldingen fra Helse Finnmark HF ikke ble behandlet i styret i Helse Finnmark HF. Helse Nord RHF vil endre praksis for neste års behandling slik at den blir i tråd med vedtektene.

Låneopptak

Etter helseforetaksloven § 33 kan ikke foretak ta opp lån med mindre det er særskilt fastsatt i vedtektene at det skal ha slik adgang. I så fall skal vedtektene fastsette en ramme for låneopptak. Helse Finnmark HF kan

i løpet av et budsjettår ta opp lån begrenset oppad til 800 000 kroner, jf. vedtektene § 9. Årsregnskapet til Helse Finnmark for 2003 viser til tross for dette at foretaket hadde gjeld til kredittinstitusjoner på 88,5 mill. kroner per 31. desember 2003.

Helse Nord RHF opplyser at det er etablert en konsernkontoordning i Helse Nord som har som primært formål å sørge for tilstrekkelig likviditet i helseforetakene. Juridisk sett er Helse Nord RHF eier av bankinnskuddet. Helse Finnmark HFs underskudd de siste to årene har medført behov for å trekke på den samlede likviditeten til Helse Nord. I årsregnskapet er dette ført opp som gjeld til kredittinstitusjoner med 88 mill. kroner. Helse Nord vil i neste års regnskap korrigere dette til mellomværende med morselskap. Helse Nord RHF mener at siden dette er konserninterne forhold, har verken Helse Finnmark HF eller Helse Nord RHF gått utover beløpsgrensene i foretakenes vedtekter.

Riksrevisjonen har merket seg at Helse Nord RHF vil foreta vedtektsendringer for samtlige foretak i foretaksgruppen, endre praksis for styrebehandling av årlig melding samt sørge for at trekk på konsernkontoordningen i Helse Nord vil bli korrigert til konserninterne mellomværender i regnskapet for 2004.

2.13.2 Komiteens merknader

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen har funnet tre forhold ved Helse Finnmark HF som Helse Nord RHF har varslet at de vil rette opp. Komiteen forutsetter at de nødvendige vedtektsendringer, endring av praksis for styrebehandling av årsmeldingen og forholdene rundt låneopptak rettes opp.

2.14 Revisors honorar i Helse Bergen HF

2.14.1 Sammendrag

Årsregnskapet til Helse Bergen HF for 2003 viser at foretakets eksterne revisor har mottatt totalt 5 415 000 kroner i honorar eksklusive mva. Av dette er 360 000 kroner ordinært revisjonshonorar, mens 5 055 000 kroner er honorar for andre tjenester, inkludert 2 346 000 kroner for andre revisjonstjenester.

Riksrevisjonen ba om å få opplyst hvordan Helse Vest RHF vurderte omfanget og arten av konsulenttjenester sett i forhold til bestemmelsen i revisorloven om rådgivningstjenester. I svarbrev opplyser Helse Vest RHF at slik arbeidets art er beskrevet, kan det ikke se at revisor har utøvd bistand han ikke kan i henhold til revisorloven og god revisorskikk. Helse Vest RHF påpeker i svarbrev at "selv om omfanget i seg selv ikke har betydning her i forhold til vurderingen av revisors habilitet, er det likevel tatt skritt for å få redusert omfanget".

Riksrevisjonen ba om departementets vurdering av hvorvidt omfanget av honoraret fra Helse Bergen HF til eksterne revisor for andre tjenester gjør at det kan reises tvil om revisors uavhengighet og objektivitet. Helsedepartementet viser til at Helse Vest RHF ikke kan se at revisor har utøvd bistand han ikke kan i henhold til revisorloven og god revisorskikk. Helsedepartementet påpeker også at sykehusreformen innebærer store end-

ringer for helseforetakene blant annet med hensyn til regnskapsprinsipper og verdsetting av kapital, noe som har ført til at det i en avgrenset periode har vært behov for å bruke revisor som rådgiver i større omfang enn vanlig.

Departementet opplyser videre at det har vært styringsmessig fokus på dette området, blant annet ved at departementet har tatt opp revisors uavhengighet og objektivitet med de regionale helseforetakene i brev form og i møte med de administrerende direktørene.

Riksrevisjonen bemerker at det svekker allmennhetens tillit til eksterne revisors uavhengighet når honoraret til andre tjenester er 14 ganger større enn det ordinære revisjonshonoraret som i dette tilfellet. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil gi retningslinjer til de regionale helseforetakene vedrørende bruk av revisor til oppdrag utover inngått kontrakt.

2.14.2 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at revisoren for Helse Bergen HF har mottatt godtgjørelser som er 14 ganger høyere enn det ordinære revisorhonoraret. Komiteen finner en slik praksis lite tilfredsstillende, selv om departementet i den aktuelle saken kan begrunne hvorfor revisoren også ble brukt som rådgiver. Komiteen vil understreke at en utstrakt bruk av revisor til også å gi råd om driften av det som skal revideres, kan få uønskede konsekvenser. Dette fordi revisoren da kan risikere å revidere forhold vedkommende selv har foreslått som løsning ved virksomheten. Komiteen forutsetter at revisorens dobbeltrolle som revisor og rådgiver for Helse Bergen HF opphører, og at retningslinjene Helsedepartementet varsler vil bli utformet, stopper denne formen for dobbeltroller.

3. KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENTET

Under Kultur- og kirkedepartementet orienterer Riksrevisjonen om enkelte forhold vedrørende statsrådens forvaltning av statens interesser i Norsk rikskringkasting AS (NRK).

3.1 Norsk rikskringkasting AS (NRK) og regelverket om offentlige anskaffelser

3.1.1 Sammendrag

NRK er underlagt forskriften om offentlige anskaffelser. Kontrakter som gjelder anskaffelser, utvikling, produksjon eller samproduksjon av programmer og kontrakter om sendetider, er imidlertid unntatt, jf. forskriften § 1-3 første ledd bokstav c. Med bakgrunn i fakturaer fra 2003 har Riksrevisjonen foretatt en begrenset undersøkelse av den del av NRKs kjøp som er underlagt forskriften.

Ut fra lister over fakturaer som oversteg 200 000 kroner eksklusive mva., ba Riksrevisjonen NRK om å få tilsendt et spesifisert utvalg protokoller og tilhørende fakturaer til disse. Det mottatte materialet gjaldt kjøp både over og under terskelverdien på 1,65 mill. kroner som gjaldt i 2003.

Det ble blant annet kontrollert om materialet inneholdt tilfredsstillende dokumentasjon i forhold til de krav regelverket setter når det gjelder protokollføring. Gjennomgangen og analysen av det mottatte materialet viste at NRK har hatt mangelfulle rutiner ved at det for flere av kjøpene ikke er ført tilfredsstillende protokoll. For noen av kjøpene er det ikke ført protokoll i det hele tatt, og for en del andre kjøp er protokollene mangelfulle ved at de ikke inneholder alle de opplysningene som kreves etter regelverket for offentlige anskaffelser. Flere av anskaffelsene gjelder kjøp for betydelige beløp.

I enkelte tilfeller mangler det blant annet opplysninger om forhold som begrunner bruk av konkurranse med forhandling. I flere tilfeller mangler begrunnelse for hvilke leverandører som ble valgt ut til å delta i konkurransen. Ikke for noen av kjøpene inneholder protokollene eller annen mottatt dokumentasjon begrunnelse for valg av tilbud, med angivelse av tilbudets verdi og relative fordeler og egenskaper i forhold til øvrige tilbud.

Riksrevisjonen peker på at NRK årlig bruker betydelige beløp på anskaffelser. Det er derfor viktig at selskapet til enhver tid følger regelverket for offentlige anskaffelser, og gjennom likebehandling og forretningsmessighet sikrer en mest mulig effektiv ressursbruk. Det er også viktig at NRK på en tilfredsstillende måte dokumenterer at selskapet har fulgt regelverket. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i sitt svar opplyser at det vil innskjerpe overfor NRK at regelverket for offentlige anskaffelser må følges.

3.1.2 *Komiteens merknader*

Komiteen har merket seg at NRK ikke følger det offentlige anskaffelsesregelverket på vesentlige punkter. Komiteen forutsetter at departementet retter opp forholdene.

4. NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENTET

Under Nærings- og handelsdepartementer orienterer Riksrevisjonen blant annet om enkelte forhold vedrørende statsrådets forvaltning av statens interesser i Entra Eiendom AS og i Arcus AS.

4.1 Forutsetningene for opprettelsen av Entra Eiendom AS

4.1.1 *Sammendrag*

I Dokument nr. 3:2 (2003-2004) ble det orientert om at Riksrevisjonen hadde bedt Nærings- og handelsdepartementet om en vurdering av hvorvidt Entra Eiendom AS' hovedstrategi og oppgaver lå innenfor Stortingets forutsetninger for opprettelsen av selskapet, og om informasjonen til Stortinget i den forbindelse var gitt på en slik måte at Stortinget hadde hatt mulighet til å drøfte endringene og utviklingen.

Ved behandlingen av Dokument nr. 3:2 (2003-2004) ba kontroll- og konstitusjonskomiteen om en redegjørelse i egen sak til Stortinget, jf. Innst. S. nr. 135 (2003-2004). I statsrådets beretning av 29. juli 2004 vises det

til at Nærings- og handelsdepartementet har igangsatt oppfølging av dette.

Riksrevisjonen har merket seg at Nærings- og handelsdepartementet vil komme med en redegjørelse til Stortinget.

4.1.2 *Komiteens merknader*

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til tidligere anmodning fra Stortinget, jf. Dokument nr. 3:2 (2003-2004) hvor det ble bedt om en redegjørelse i egen sak for hvorvidt Entra Eiendom AS' hovedstrategi og oppgaver lå innenfor Stortingets forutsetninger for opprettelsen av selskapet. Flertallet registrerer at slik sak fortsatt ikke er oversendt Stortinget og ber om at sak fremmes i løpet av vårsesjonen slik at saken kan behandles i inneværende stortingsperiode.

4.2 Salget av aksjer i Arcus ASA - avtale med tilrettelegger/rådgiver

4.2.1 *Sammendrag*

For regnskapsåret 2003 har Riksrevisjonen kontrollert salget av statens aksjer i Arcus ASA.

Arcus ASA ble skilt ut fra A/S Vinmonopolet 1. januar 1996. I juli 2001 ble 66 pst. av statens aksjer i Arcus ASA solgt. Avtale om salg av statens resterende aksjer i Arcus ASA ble inngått 9. september 2003, og salgssummen på 210 mill. kroner ble mottatt 1. oktober 2003.

Departementet har i salgsprosessen benyttet seg av eksterne rådgivere. I hovedsak var det én rådgiver som bisto departementet i prosessen.

Riksrevisjonen ba Nærings- og handelsdepartementet om å oversende dokumentasjon i forbindelse med salget. Den dokumentasjonen som departementet la fram for Riksrevisjonen inneholdt imidlertid ikke noen undertegnet avtale med ovennevnte rådgiver.

Da det heller ikke senere ble framlagt en undertegnet avtale, la Riksrevisjonen i brev av 17. august 2004 til Nærings- og handelsdepartementet til grunn at det ikke forelå en slik avtale. Også av et notat av 13. september 2004 fra rådgiveren til departementet framgår det at det ikke forelå noen undertegnet avtale mellom rådgiveren og departementet. I brev av 21. september 2004 oversendte imidlertid departementet kopi av en slik avtale i undertegnet, men ikke datert, stand. På bakgrunn av ovenstående legger Riksrevisjonen til grunn at avtalen ikke ble undertegnet før i september 2004.

Riksrevisjonen finner det lite tilfredsstillende at departementet ikke sørget for at det forelå en undertegnet avtale med rådgiveren da oppdraget ble påbegynt, men at denne først forelå nesten ett år etter at oppdraget var avsluttet. Videre konstaterer Riksrevisjonen at departementet ikke umiddelbart etter Riksrevisjonens forespørsel redegjorde for at det ikke forelå en undertegnet avtale mellom rådgiveren og departementet.

Riksrevisjonen har tidligere orientert om tilfeller der Nærings- og handelsdepartementet ikke har inngått skriftlige avtaler med rådgivere og tilretteleggere. Riksrevisjonen vil følge opp at det foreligger skriftlige

og daterte avtaler med rådgivere og tilretteleggere i den framtidige kontrollen.

4.2.2 Komiteens merknader

Komiteen legger til grunn at det var inngått en skriftlig omforent avtale med rådgiver i forbindelse med salget av Arcus ASA og at partene var bundet av den på salgstidspunktet. Komiteen registrerer samtidig at avtalen ikke var signert før ca. ett år etter at salget var gjennomført, men forutsetter at dette kun skyldes en inkurie. Komiteen legger vekt på at departementene inngår skriftlige avtaler ved tildeling av rådgivningsoppdrag, og har merket seg at Riksrevisjonen følger dette opp.

5. UTDANNINGS- OG FORSKNINGS-DEPARTEMENTET

Under Utdannings- og forskningsdepartementet orienterer Riksrevisjonen blant annet om enkelte forhold vedrørende statsrådets forvaltning av statens interesser i Studentsamskipnadene.

5.1 Årsregnskap og årsberetning for Studentsamskipnaden i Indre Finnmark

5.1.1 Sammendrag

I Dokument nr. 3:2 (2003-2004) ble det orientert om at Studentsamskipnaden i Indre Finnmark (Sis-Finnmarku studenttaiid ovtastus) ikke avla årsregnskap og årsberetning for 2002 innenfor lovens frist. Videre var det ikke samsvar mellom regnskapstall i samskipnadens resultatregnskap og det styret oppga i årsberetningen.

Ifølge lov om studentsamskipnader § 9 har studentsamskipnadene regnskapsplikt etter regnskapsloven. Ifølge regnskapsloven § 3-1 skal årsregnskapet og årsberetningen fastsettes senest seks måneder etter regnskapsårets slutt. Årsregnskap og årsberetning for Sis-Finnmarku studenttaiid ovtastus ble først behandlet i styrets møte 22. september 2003, og var følgelig ikke avgitt innen lovens frist. I selskapets resultatregnskap for 2002 gikk det fram at årsresultatet for 2002 var et underskudd på 26 773 kroner, mens det i årsberetningen opplyses at underskuddet for 2002 var på 15 637 kroner.

I brev fra Utdannings- og forskningsdepartementet av 23. september 2003 opplyses det at forholdene vil bli tatt opp med Sis-Finnmarku studenttaiid ovtastus. I brev av 7. januar 2004 ber Riksrevisjonen om en redegjørelse for hva departementet har foretatt seg overfor Studentsamskipnaden i Indre Finnmark (Sis-Finnmarku studenttaiid ovtastus) vedrørende nevnte forhold. I sitt svarbrev av 9. mars 2004 opplyser departementet at det i brev av 28. januar 2004 til Sis-Finnmarku studenttaiid ovtastus har pålagt studentsamskipnadens styre å påse at studentsamskipnaden holder seg til gjeldende bestemmelser og avlegger regnskapet for 2003 rettidig og i samsvar med god regnskapsskikk. Departementet opplyser videre i brev av 9. mars 2004 at det som følge av det passerte vil ha et spesielt fokus på Sis-Finnmarku studenttaiid ovtastus i forbindelse med regnskapsavlegget for 2003.

Sis-Finnmarku studenttaiid ovtastus har heller ikke for 2003 avlagt regnskapet innenfor lovens frist, og Riksrevisjonen har merket seg at departementet på nytt vil ta saken opp med studentsamskipnaden.

5.1.2 Komiteens merknader

Komiteen har notert seg at årsregnskap og årsberetningen for Studentsamskipnaden i Indre Finnmark ikke er avlagt innen de lovpålagte frister i 2002, og at regnskapet for 2003 ikke er avlagt innen lovens frist. Komiteen forventer at disse forholdene rettes opp.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti har merket seg at departementet 28. mai 2004 gjennomførte et eget kontroll- og ettersynsbesøk ved Samskipnaden i Indre Finnmark. Disse medlemmer viser til at det overfor studentsamskipnadens påtroppende ledelse, ble understreket viktigheten av at regnskap og årsberetning for 2003 måtte avlegges innenfor lovens frist og at departementet mottar årsregnskap og årsberetning før fristen 1. juni 2004. Disse medlemmer viser til at departementet samtidig gjorde det klart at regnskap og årsberetning må godkjennes av revisor og styrebehandles før regnskapsavlegget kunne betraktes som ferdig, og ba påtroppende direktør sørge for at styret innkalles så fort som mulig for å behandle årsregnskap og årsberetning. Disse medlemmer konstaterer likevel med skuffelse at departementet gjentatte ganger måtte purre på dette, før årsregnskap og årsmelding for 2003 omsider ble endelig behandlet i styrets møte medio august 2004, og oversendt departementet først i brev av 25. august 2004. Disse medlemmer viser også til departementets forutsetning i brev av 15. september 2004 om at studentsamskipnadens styre gjennomfører de tiltak som er nødvendige for å sikre at årsregnskap og årsmelding for 2004 avgis innenfor lovens frist. Disse medlemmer ber departementet om å følge opp dette videre våren 2005 i tilslutning til studentsamskipnadens rapport til departementet, og legge press på at samskipnaden rettidig og innen lovens frist avlegger årsregnskap og årsmelding for 2004.

6. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen fastsette retningslinjer for ansettelsesvilkår for ledere som staten skal legge til grunn for sin eierstyring i selskaper og foretak hvor staten er hel- eller deleier.

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen ta et generelt initiativ for å søke å reforhandle avtaler om ansettelsesvilkår for ledere som ble inngått før retningslinjene av 28. juni 2004 ble iverksatt, der avtalene ikke er i samsvar med retningslinjene, jf. komiteens merknader.

7. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader og viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 3:2 (2004-2005) - Riksrevisjonens kontroll med statsrådets (departementets) forvaltning av statens interesser i selskaper, banker mv. for 2003 - med

- Arbeidsforskningsinstituttet AS
- AS Rehabil
- Norges Bank
- Protevs AS
- Kompetansesenter for informasjonsteknologi i helsevesenet AS (KITH)
- Helse Midt-Norge RHF
- Helse Nord RHF
- Helse Sør RHF
- Helse Vest RHF
- Helse Øst RHF
- Norsk Eiendomsinformasjon AS
- Industritjeneste AS
- Den Norske Stats Husbank (Husbanken)
- Kommunalbanken AS
- Hundreårsmarkeringen-Norge 2005 AS
- Nationaltheatret AS
- Carte Blanche AS
- Den Nationale Scene AS
- Den Norske Opera AS
- Norsk filmstudio AS
- Rogaland Teater AS
- Trøndelag Teater AS
- Norsk rikskringkasting AS (NRK)
- Staur Gård AS
- Bioparken AS
- Instrumenttjenesten AS
- Veterinærmedisinsk Oppdragscenter AS (VESO)
- Statskog SF
- Polarmiljøsentret AS
- BaneTele AS
- Bjørnøen AS
- GIEK Kredittforsikring AS
- Kings Bay AS
- Norsk Garantiinstitutt for Skip og Borefartøyer AS
- Venturefondet AS
- Statkraft SF
- Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND)
- Argentum Fondsinvesteringer AS
- Cermaq ASA
- Grødegård AS
- Kongsberg Gruppen ASA
- Nammo AS
- Norsk Hydro ASA
- Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS
- Telenor ASA
- Electronic Chart Centre AS
- Entra Eiendom AS
- SND Invest AS
- SIVA - Selskapet for industrivekst SF
- Arcus ASA
- Raufoss ASA
- Gassco AS
- Petoro AS
- Enova SF
- Statnett SF
- Statoil ASA
- Avinor AS
- Baneservice Prosjekt AS
- Flytoget AS
- Mesta AS
- Norges Statsbaner AS (NSB)
- Svinesundforbindelsen AS
- Nemco Comlab AS
- Posten Norge AS
- A/S Vinmonopolet
- FiloNova AS
- Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD)
- Norsk synkrotronforskning AS
- NTNU Technology Transfer Office AS
- Sem Gjestegård AS
- UNINETT AS
- Unirand AS
- Universitetet i Bergen Eiendom AS (UiB Eiendom AS)
- Universitetssenteret på Svalbard AS (UNIS)
- Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen)
- Akvaforsk AS
- Bedriftsuniversitetet AS
- Christian Michelsen Research AS
- Forskningsparken AS
- Havbruksstasjonen i Tromsø AS
- Norut Gruppen AS
- Senter for økonomisk forskning AS (SØF)
- Simula Research Laboratory AS
- Unifob AS
- Studentsamskipnadene
- Norsk Kveiteavlstasjon AS
- NORFUND

- vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 8. mars 2005

Ågot Valle
leder og ordfører

Vedlegg 1

Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til statsminister Kjell Magne Bondevik, datert 16. november 2004

Statens politikk for lønns- og pensjonsvilkår for toppledere i statsaksjeselskaper og selskaper hvor staten er en betydelig aksjonær

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til en rekke oppslag i pressen om gullkantede lønns- og pensjonsvilkår for toppledere i flere selskaper som staten eier eller er en betydelig aksjonær, hvor det årlige pensjonsinnskuddet i flere tilfeller er på nivå med den årlige lønnen som vedkommende leder mottar.

Komiteen er kjent med de retningslinjer som tidligere er satt for ansettelsesvilkår for ledere i heleide statlige foretak, presisert i rundskriv til samtlige departementer av 9. juli 2004.

Finner statsministeren at det regelverk som er satt for arbeidsavtaler herunder lønns- og pensjonsvilkår i heleide statsselskaper, herunder helseforetakene og de tidligere samferdselsbedrifter, er fulgt godt nok opp?

Er det innført et system som sikrer at statens representanter i generalforsamlinger i selskaper hvor staten er en betydelig aksjonær aktivt følger opp en forsvarlig politikk for lønns- og pensjonsvilkår for toppledere i slike bedrifter?

Dersom statsministerens gjennomgang viser at situasjonen ikke tilfredsstiller retningslinjene eller er forsvarlig når det gjelder måtehold, vil da Statsministeren sette i verk tiltak og i så fall hvilke? Det bes opplyst hvorledes Regjeringen vil sikre at det regelverk som er satt for avlønning av ledere i statsforetak, herunder måteholdsbestemmelsen blir fulgt. Vil det bli tatt initiativ til å søke en reforhandling av inngåtte arbeidskontrakter slik at disse kommer innenfor retningslinjene? Hvorledes vil Regjeringen forholde seg til styreledere og styrer i de bedrifter som ikke følger det regelverket som er satt for avlønning og pensjonsvilkår for ledere?

Vedlegg 2

Brev fra statsministeren til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, datert 30. november 2004

Statens politikk for lønns- og pensjonsvilkår for toppledere i statsaksjeselskaper og selskaper hvor staten er en betydelig aksjonær

Det vises til brev av 16. november 2004 fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité.

Jeg har bedt nærings- og handelsministeren utarbeide svar på spørsmålene. Nærings- og handelsministerens brev av 29. november 2004 følger vedlagt. Jeg viser til de svar han har gitt i dette brevet.

Undervedlegg

Brev fra Nærings- og handelsdepartementet v/statsråden til Statsministerens kontor, datert 29. november 2004

Statens politikk for lønns- og pensjonsvilkår for toppledere i statsaksjeselskaper og selskaper hvor staten er en betydelig aksjonær

Det vises til brev av 16. november 2004 fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, vedrørende statens politikk for lønns- og pensjonsvilkår for toppledere i statsaksjeselskaper og selskaper hvor staten er en betydelig aksjonær.

Svaret er utarbeidet i samråd med olje- og energiministeren, samferdselsministeren og helse- og omsorgsministeren.

1. Generelt

Nærings- og handelsdepartementet fastsatte 28. juni 2004 "*Veiledende retningslinjer for ansettelsesvilkår for ledere i heleide statlige foretak og selskaper*". En gjenpart av retningslinjene følger vedlagt. Disse retningslinjene erstatter tidligere retningslinjer fra 3. sep-

tember 2001, og går i hovedtrekk ut på å fastsette veiledende retningslinjer hva angår ansvarsforhold, personkrets, lønns- og pensjonsytelser og sluttvederlag/etterlønn for ledere i vedkommende selskaper.

Retningslinjene er utformet som veiledende og gjelder kun for heleide statlige foretak og aksjeselskaper. Formålet med retningslinjene fremgår av innledningen hvor det heter: "*De veiledende retningslinjene skal være en sjekkliste for styrene*".

Det fremgår av de tidligere og de reviderte retningslinjene:

- "*Administrerende direktør tilsettes av styret, som også fastsetter dennes lønn og øvrige vilkår.*"
- "*Ved inngåelse av avtale om lønn og andre tilsetningsvilkår har hele styret et felles ansvar for å gjøre seg kjent med de veiledende retningslinjene.*"
- "*Godtgjørelsen bør fremstå som saklig begrunnet.*"

Fordelingen av ansvar og myndighet mellom eier/ generalforsamling og styret er i samsvar med de foreliggende bestemmelser i aksjelovene, statsforetaksloven og lov om helseforetak. Intensjonen med retningslinjene har ikke vært å endre denne kompetansefordelingen. I så fall må dette gjøres ved lovvedtak.

Når det gjelder selskaper hvor staten er deleier, medfører aksjelovens prinsipp om at aksjonærer skal likebehandles at staten som aksjonær må utvise varsomhet med å legge spesielle føringer for styret som ikke uten videre er i samtlige aksjonærers interesse. Sammen med kompetansefordelingen i selskapslovgivningen legger dette begrensninger på hvordan retningslinjer for ansettelsesvilkår for ledere i aksjeselskaper kan utformes. Retningslinjene er således utformet som veiledende og bare gjort gjeldende for heleide statlige aksjeselskaper og foretak. Deleide selskaper omfattes altså ikke. Imidlertid bør de veiledende retningslinjene også kunne fungere som en sjekkliste for styrene i deleide aksjeselskaper. Det må, etter departementets syn, være naturlig for styrene også i enkelte deleide selskaper å se hen til retningslinjene, der hvor dette er forenlig med aksjonærenes felles interesser og forholdene for øvrig.

Hva angår lønn og pensjonsforhold generelt heter det i retningslinjene:

"Lønn og pensjonsvilkår for lederen skal være konkurransedyktige og fastsettes etter klare kriterier på bakgrunn av kompetanse, virksomhetens karakter og resultatoppnåelse."

Et av de vilkårene som ble endret ved de nye retningslinjene i 2004 var pensjonsalder. I de tidligere retningslinjene het det at i den grad det ble avtalt lavere pensjonsalder enn folketrygdens pensjonsalder på 67 år, burde det ikke settes lavere pensjonsalder enn 62 år. Her ble det en innstramming:

- *"I den grad det avtales lavere pensjonsalder enn folketrygdens pensjonsalder på 67 år, bør pensjonsalderen ikke settes lavere enn 65 år."*
- *"Samlet pensjonsgrad bør ikke overstige 66 prosent av lønn. Lavere pensjonsalder enn 65 år skal føre til et lavere pensjonsnivå."*

Det ble også fastsatt en øvre grense for pensjonsgrunnlaget i enkelte heleide selskaper:

"Samlet pensjonsgrunnlag bør ikke overstige 12 G der virksomheten er helt eller delvis finansiert over statsbudsjettet, med mindre konkurransemessige hensyn tilsier det." Det kan opplyses at 12 G utgjorde kr. 705.336,- da retningslinjene ble fastsatt.

Som gjennomgangen nedenfor viser vil eksisterende ansettelsesavtaler som er fremforhandlet under de tidligere retningslinjene av 1. september 2001 i en viss utstrekning kunne avvike fra gjeldende retningslinjer, fordi retningslinjene senere er blitt strammet inn.

Endringene i 2004 ble ikke gitt tilbakevirkende kraft. Med unntak for helseforetakene har det ikke syntes å foreligge behov for å ta opp forslag om en reforhandling av pensjonsforholdene for aktuelle ledere. Dette dreier seg i hovedtrekk om allerede inngåtte avtaler i

forretningsmessige foretak, som i det alt vesentlige er konkurranseutsatte.

Så langt vi kjenner til er det ikke inngått avtaler etter juni 2004 som avviker fra de gjeldende retningslinjene.

2. Helseforetakene

Når det gjelder helseforetakene ble det vinteren 2004, på initiativ av daværende helseminister, satt i gang en bred gjennomgang av alle ledernes lønns- og pensjonsforhold. Det ble den gang understreket at gjennomgangene skulle skje med utgangspunkt i de ordinære bestemmelsene for pensjon som gjelder i staten. Det ble likeså understreket at gjennomgangene også ville avhenge av den avtalerettslige situasjon i forhold til den enkelte leder og hvordan dette i dialogen med den enkelte leder ville sette rammer for de løsninger som kunne oppnås.

De reforhandlingene av pensjonsordningene i helseforetakene som har vært gjennomført etter dette, har resultert i at de fleste har endrede avtaler, mens et fåtall av lederne har beholdt sine avtaler.

Helse- og omsorgsdepartementet tar nå, i lys av de nye retningslinjene, sikte på å foreta en samlet gjennomgang av den videre håndteringen av arbeidsvilkårene i helseforetakene. Det vil også bli vurdert, som ledd i god eierstyring, om det er behov for å nedfelle supplerende retningslinjer for helseforetakene når det gjelder praktisering av retningslinjene for lønns- og pensjonsvilkår for ledere i helseforetakene.

Det er avgjørende for den offentlige helsetjenesten at den har tillit og legitimitet i samfunnet. Det er derfor viktig at daglig leders lønns- og pensjonsvilkår ikke oppfattes som urimelig lukrative sett i forhold til de krav stillingen innebærer. På den annen side må det kunne tilbys vilkår som gjør det mulig å rekruttere og beholde kvalifiserte ledere til meget krevende stillinger. Styrene har derfor en stor utfordring i å håndtere ansettelsesvilkårene til lederne i en balanse mellom å kunne ha vilkår som er tilstrekkelig attraktive til å rekruttere og beholde ledere, som representerer rasjonell ressursbruk, og som i tilstrekkelig grad vinner forståelse og aksept i samfunnet.

3. Selskaper under Nærings- og handelsdepartementet

En stor del av statens direkte eierskap i konkurranseutsatte selskaper forvaltes av Nærings- og handelsdepartementet. Av disse er ti selskaper/statsforetak heleid av staten og omfattes av retningslinjene. Dette er Argentum Fondsinvesteringer AS, BaneTele AS, Electronic Chart Centre AS, Kings Bay AS, Bjørnøen A/S, Entra Eiendom AS, Flytoget AS, Innovasjon Norge, SIVA SF og Statkraft SF.

Fire av disse selskapene: Entra Eiendom AS, Flytoget AS, Statkraft SF og SIVA SF har pensjonsordning ut over 12 G. Av disse fire gjelder imidlertid ikke 12 G-bestemmelsene for Entra Eiendom AS, Flytoget AS og Statkraft SF, idet disse virksomhetene *"... ikke er helt eller delvis finansiert over statsbudsjettet."*

I Entra Eiendom AS er aldersgrensen for pensjone- ring av adm. direktør satt til 62 år, altså lavere enn 65 år i de nye retningslinjene.

I forhold til de nye retningslinjene er det således under Nærings- og handelsdepartementets forvaltning kun pensjonsalderen på 62 år i Entra og pensjonsvilkå- rene ut over 12 G i SIVA SF som representerer avvik. Disse kontraktene ble imidlertid forhandlet før de nye retningslinjene ble innført, og vilkårene var innenfor de tidligere retningslinjene.

4. Selskaper under Samferdselsdepartementet

Samferdselsdepartementet forvalter statens eierskap i følgende heleide selskaper: NSB AS, Posten Norge AS, Mesta AS og Avinor AS.

De detaljerte ansettelsesvilkårene for lederne i disse selskapene fremgår av vedlegg til St.prp.nr.1 for 2004 for Samferdselsdepartementet. Som det fremgår av dette vedlegget har bl.a. alle pensjonsvilkår hvor pen- sjonsgrunnlaget overstiger 12 G. Kontraktene ble for- handlet før de nye retningslinjene ble innført.

Samferdselsdepartementet legger til grunn at styrene i selskapene har merket seg de reviderte retningslin- jene.

For å ivareta statens eierinteresser på en god måte i disse selskapene vil det være nødvendig å rekruttere ledere med god erfaring og høy kompetanse.

Styrene i disse heleide selskapene har, etter Samferd- selsdepartementets vurdering, balansert hensynene til krav om kompetanse og erfaring hos daglig leder og de kravene som stilles til selskapene opp mot retningslin- jene på en hensiktsmessig måte.

5. Selskaper under Olje- og energidepartementet

Olje- og energidepartementet forvalter eierskapet i statsforetakene Enova SF og Statnett SF, statsaksjesel- skapene Gassco AS og Petoro AS, og statens aksjer i Statoil ASA. Statoil ASA er børsnotert og omfattes ikke av retningslinjene.

Gassco AS, Petoro AS og Statnett SF har pensjons- ordninger ut over 12G. Pensjonsavtalene til de tre sel- skapene ble fremforhandlet før de nye retningslinjene var fastsatt. De oppfyller kravene i tidligere retnings- linjer som sier at samlet kompensasjonsgrad ikke bør overstige 66 prosent av lønn. For Gassco AS og Stat- nett SF gjelder imidlertid ikke 12G-bestemmelsene siden disse ikke er finansiert over statsbudsjettet.

I Gassco AS og Petoro AS er aldersgrensen satt til 62 år, altså lavere enn 65 år i de nye retningslinjene. Dette var i tråd med vilkårene i retningslinjene som var gjel- dende på det tidspunkt avtalene ble fremforhandlet.

6. Oppfølging

Kontroll- og konstitusjonskomiteen stiller avslut- ningsvis spørsmål om den videre oppfølging av ret- ningslinjene.

Eierpolitikken for heleide statlige selskaper følges løpende opp av de enkelte departementer med ansvar for eierskapsforvaltningen. De vedtatte retningslinjene er sendt ut til alle de heleide aksjeselskapene og stats- foretakene som hører inn under statsforvaltningen, og er også inntatt som vedlegg til budsjettproposisjonen vedrørende Nærings- og handelsdepartementet.

Regjeringen legger til grunn at styrene i selskapene forholder seg til de veiledende retningslinjene ved fremtidige ansettelser av adm. direktør, og at eventu- elle avvik kan begrunnes i tråd med retningslinjene. Ved evalueringen av styret i de konkrete bedriftene vil oppfølging av ovennevnte retningslinjer bli vurdert.

Underundervedlegg

Veiledende retningslinjer for ansettelsesvilkår for ledere i heleide statlige foretak og selskaper

Disse retningslinjene av 28. juni 2004 erstatter tid- ligere retningslinjer vedrørende ansettelsesvilkår for ledere i heleide statlige foretak av 3. september 2001.

Staten er en betydelig eier i norsk næringsliv. Lede- res ansettelsesvilkår påvirker lønnsutviklingen; så vel generelt som innen det enkelte selskap. Regjeringen mener at lederlønnsnivået i statlige selskaper skal være konkurransedyktig, men at de ikke bør være lønnsle- dende innenfor sine bransjer.

På denne bakgrunn har Nærings- og handelsdepar- tementet utarbeidet disse veiledende retningslinjer for ansettelsesvilkår for ledere i heleide statlige foretak og selskaper (statsaksjeselskaper, statsforetak og særlov- selskaper). De veiledende retningslinjene skal være en sjekkliste for styrene.

1. Ansvarsforhold

- Administrerende direktør tilsettes av styret, som også fastsetter dennes lønn og øvrige vilkår
- Ved inngåelse av avtale om lønn og andre til- settingsvilkår har hele styret et felles ansvar for å gjøre seg kjent med de veiledende retnings- linjene
- Styret har et tilsvarende ansvar ved tilsetting av andre arbeidstakere i ledende eller likestilt stil- ling
- Godtgjørelsen bør fremstå som saklig begrun- net

2. Personkrets

- Med arbeidstaker i ledende eller likestilt stilling, menes konsernsjef, administrerende direktør og øverste leder i et heleid datterselskap

3. Lønn og pensjon

- Lønn og pensjonsvilkår for lederen skal være konkurransedyktige og fastsettes etter klare kriterier på bakgrunn av kompetanse, virksomhetens karakter og resultatoppnåelse
- Lønnen for ledere i statseide selskaper skal ikke være lønnsledende, sammenlignet med tilsvarende offentlig eller privat virksomhet
- Styret bør følge ovennevnte prinsipper når det tar stilling til de samlede tilsettingsvilkårene for administrerende direktør med flere, inklusiv pensjonsavtale og øvrige ytelser
- Styret vurderer om personer i ledelsen skal ha godtgjørelse for styreverv i andre selskap i samme konsern

4. Pensjonsytelser

- Pensjonsvilkår bør ses som en del av de samlede ansettelsesvilkår, herunder lønn og øvrige vilkår. Avtalene skal kunne reforhandles for å tilpasse disse til et nytt pensjonssystem
- Pensjonsavtalen bør omfatte uførepensjon og ytelser til gjenlevende som fremgår av selskapets vanlige pensjonsplan
- Samlet pensjonsgrunnlag bør ikke overstige 12 G der virksomheten er helt eller delvis finansiert over statsbudsjettet, med mindre konkurransemessige hensyn tilsier det
- I den grad det avtales lavere pensjonsalder enn folketrygdens pensjonsalder på 67 år, bør pensjonsalderen ikke settes lavere enn 65 år
- Ved avtale om pensjon skal det tas utgangspunkt i opptjeningstid som gjelder for tilsvarende andre ansatte i virksomheten
- Det bør tas hensyn til pensjon som er opptjent fra andre stillinger

- Samlet kompensasjonsgrad bør ikke overstige 66 pst. av lønn. Lavere pensjonsalder enn 65 år skal føre til et lavere pensjonsnivå
- Pensjonsutbetalingene skal reguleres i takt med pensjonene i folketrygden og ikke med utgangspunkt i lønnsbetingelsene for den aktuelle stilling
- Styret må ha oversikt over de totale kostnadene av pensjonsavtalen

5. Sluttvederlag - etterlønn

- I forhåndsavtale hvor toppleder fraskriver seg bestemmelsene om oppsigelsesvern i arbeidsmiljøloven kan det avtales etterlønn
- Sluttvederlaget bør normalt ikke overstige lønn i 12 måneder, i tillegg til eventuell lønn i oppsigelsestiden. Sluttvederlaget bør utbetales måned for måned. Det skal ikke svares feriepenger av sluttvederlaget
- Ved ansettelse i ny stilling eller ved inntekt fra næringsvirksomhet som vedkommende er aktiv eier av, skal sluttvederlaget reduseres med et forholdsmessig beløp beregnet på grunnlag av den nye årsinntekten. Reduksjon kan først skje etter at vanlig oppsigelsestid for stillingen er ute
- Sluttvederlaget kan holdes tilbake hvis vilkårene for avskjed foreligger, eller hvis det i perioden hvor det ytes sluttvederlag oppdages uregelmessigheter eller forsømmelser som kan lede til erstatningsansvar eller at vedkommende blir tiltalt for lovbrudd
- Ved opphør av tjeneste bør overtagelse av hus, bil, båt eller kunstverk eller lignende, settes til markedspris

6. Voldgift

- Avtalen bør inneholde en bestemmelse om at tvister om ansettelsesavtalen herunder opphør av arbeidsforholdet, avgjøres ved voldgift.

Vedlegg 3

Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til statsminister Kjell Magne Bondevik, datert 14. desember 2004

Statens politikk for lønns- og pensjonsvilkår for toppledere i statsaksjeselskaper og selskaper hvor staten er en betydelig aksjonær

Det vises til tidligere korrespondanse vedrørende ovennevnte sak, herunder svar fra statsministeren av 30. november 2004 med vedlegg.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen vil be om en nærmere begrunnelse for hvorfor de veiledende retningslinjer av 28. juni 2004 er begrenset til å gjelde for heleide statlige foretak, istedenfor som generelle retningslinjer for alle selskaper hvor staten er aksjonær og hvor staten deltar som aksjonær i styringen av foretakene? Det bes oppklart hvor i aksjelovgivningen det er satt skranker for at staten som aksjonær ikke skal gjøre sitt beste for å sørge for at generalforsamlinger og bedrifter aktivt følger opp statens ønsker i alle foretakenes beslutninger, herunder lederlønninger og pensjonsforhold.

Komiteen viser videre til bestemmelsen om at "Samlet pensjonsgrunnlag bør ikke overstige 12 G der virksomheten er helt eller delvis finansiert over statsbudsjettet, med mindre konkurransemessige hensyn tilsier det." Komiteen ber om en begrunnelse for hvorfor dette er begrenset til "der virksomheten er helt eller delvis finansiert over statsbudsjettet" i stedet for å være allmenngyldig for alle foretak eller virksomheter hvor staten er i en eierrolle?

Komiteen kan heller ikke se at problematikken omkring reforhandling av avtaler inngått før retningslinjene er tilfredsstillende berørt og ber statsministeren klargjøre om Regjeringen vil ta et generelt initiativ for å reforhandle lønns- og pensjonsavtaler inngått før de nye retningslinjene ble iverksatt der avtalene ikke er i samsvar med retningslinjene?

Vedlegg 4

Brev fra statsministeren til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, datert 22. desember 2004

Statens politikk for lønns- og pensjonsvilkår for toppledere i statsaksjeselskaper og selskaper hvor staten er en betydelig aksjonær

Det vises til brev av 14. desember 2004 fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité.

Jeg har bedt nærings- og handelsministeren utarbeide svar på spørsmålene. Nærings- og handelsministerens brev av 21. desember 2004 følger vedlagt. Jeg viser til de svar han har gitt i dette brevet.

Undervedlegg

Brev fra Nærings- og handelsdepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 21. desember 2004

Statens politikk for lønns- og pensjonsvilkår for toppledere i statsaksjeselskaper og selskaper hvor staten er en betydelig aksjonær

Det vises til tidligere korrespondanse vedrørende ovennevnte sak, herunder svar fra statsministeren av 30. november 2004 vedlagt nærings- og handelsministerens brev av 29. november 2004, og kontroll- og konstitusjonskomiteens brev av 14. desember 2004 med ønske om ytterligere utdypning av spørsmål knyttet til utarbeidelsen av de veiledende retningslinjer for ansettelsesvilkår for ledere.

Et prinsipielt utgangspunkt ved forvaltningen av statens aksjer i forretningsdrivende selskaper som driver sin virksomhet i konkurranse med privateide selskaper, har i alle år vært at selskapene skal behandles på samme vis som veldrevne private virksomheter. Det at staten eier aksjer i et selskap skal ikke sette selskapet i noen særstilling i forhold til sine konkurrenter i så måte. Dette gjelder blant annet i lønsmessige spørsmål, der selskapene må følge lønnsnivå og øvrige ansettelsesvilkår som er gjeldende i vedkommende bransje for å være konkurransedyktig.

Denne forvaltningspraksis er også viktig i forhold til finansmarkedene nasjonalt og internasjonalt. Et av de viktigste formål med de ti prinsipper for godt eierskap, inntatt i St.meld. nr. 22 for 2001-2002, var nettopp å skape trygghet for at staten som investor opptre forretningsmessig og tok hensyn til samtlige aksjonærs interesser. Under kapittel 5.5 i meldingen ble det blant annet pekt på at "*staten er i mange tilfeller en dominerende eier, og har som sådan stor innflytelse gjennom generalforsamlingen. Denne innflytelsen må utøves på en forsvarlig måte, ikke minst ut fra hensynet til private medinvestorer. Eierskapet utøvet etter disse prinsippene skaper en forutsigbarhet som kan påvirke verdiene i slike selskaper positivt*". Dette var synspunkter som fikk bred tilslutning under stortingsbehandlingen av meldingen.

Dersom staten skulle legge særskilte føringer vedrørende lønns- og pensjonsvilkår for selskap med statlige eierandeler, vil dette kunne skape uro i markedet for ytterligere intervensjoner fra statens side i andre spørsmål som berører selskapene. En forutsigbar og troverdig eierskapspolitikk fra staten, er en forutsetning for at aksjer i selskaper hvor staten er en stor eier ikke prises

med en "statsrabatt" i markedet. Dette er viktig fordi staten har en betydelig del av sin formue plassert i store børsnoterte selskaper som Statoil ASA, Norsk Hydro ASA, Telenor ASA, Kongsberg Gruppen ASA og DnB NOR ASA.

Ovennevnte hensyn har gjort at skiftende regjeringer har funnet det riktig å avgrense virkeområdet til de veiledende retningslinjene til heleide statlige foretak (statsaksjeselskaper, statsforetak og særlovselskaper). Det vises i denne forbindelse til at det var Stoltenberg-regjeringen som fastsatte "*Veiledende retningslinjer for ansettelsesvilkår for ledere i heleide statlige foretak og selskaper av 3. september 2001*".

Aksjelovens § 6-2 sier at: "Daglig leder tilsettes av styret". Det er i samme paragraf gitt en åpning for at bedriftsforsamlingen eller generalforsamlingen kan tillegges denne myndigheten, dersom dette vedtektfestes. Hovedregelen i gjeldende aksjelovgivning er således at daglig leder tilsettes av styret. Dette innebærer også at det er styret som forhandler med den som skal tilsettes om lønns- og øvrige ansettelsesvilkår. Noe annet ville være i strid med det generelle rollefordelingsprinsipp som aksjelovene legger opp til. Det er styret og administrerende direktør som skal forvalte selskapet, og i dette bør også ligge å fastlegge ledelsens lønns- og pensjonsvilkår.

Etter statsforetakslovens § 26 pålegges det styret å ansette adm. direktør, og det går uttrykkelig frem av bestemmelsen at det også er styret som fastsetter direktørens lønn. Selv om det ikke er uttrykkelig sagt, må bestemmelsen forstås slik at det også i statsforetak hører under styret å fastsette øvrige tilsettingsvilkår, herunder pensjonsspørsmål. Statsforetakslovens ordning er identisk med hovedregelen etter aksjelovens § 6-2, med det avvik at det ikke er åpnet for å overføre tilsettingsmyndigheten til foretaksmøtet ved vedtektsbestemmelse om dette. I lovforarbeidene er det blant annet pekt på at ved å legge tilsettingsmyndigheten til foretaksmøtet, eventuelt Kongen i statsråd, kan det lett oppstå uklare forhold omkring styrets overordningsforhold til adm. direktør.

I konkurranseutsatt virksomhet vil selskapet selv være ansvarlig for å dekke inn adm. direktørs lønn, pensjonskostnader og øvrige vilkår, og disse blir da forretningsmessige vurderinger med resultatkonse-

kvenser som tilligger selskapets styre. For ledere i privat sektor er det ikke vanlig med en begrensning av pensjonsgrunnlaget til 12 G.

Endringene, fastsatt pr 28. juni 2004, er ikke gitt tilbakevirkende kraft. Med unntak for helseforetakene har det heller ikke foreligget behov for å ta opp forslag om en reforhandling av pensjonsforholdene for aktuelle ledere. Dette dreier seg i hovedsak om avtaler i virksomheter som drives under forretningsmessige rammebetingelser og ikke er finansiert over statsbud-

sjettet, ref. at de fastsatte retningslinjene i slike tilfeller gir styret videre rammer; også hva angår pensjonsgrunnlag.

Med bakgrunn i det som er uttalt ovenfor, må det understrekes at et generelt initiativ fra Regjeringens side for å reforhandle lønns- og pensjonsavtaler inngått før de nye retningslinjene ble fastsatt, sannsynligvis vil vekke negativ oppmerksomhet i de forretningsmessige og finansielle miljøer mange av bedriftene opererer i og er avhengige av.

Vedlegg 5

Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til Helse- og omsorgsdepartementet v/statsråden, datert 22. februar 2005

Dokument nr. 3:2 (2004-2005)

Kontroll- og konstitusjonskomiteen behandler for tiden Dokument nr. 3:2 (2004-2005) *Riksrevisjonens kontroll med statsrådets (departementets) forvaltning av statens interesser i selskapet, banker mv. for 2003*.

I rapporten fremgår det at Riksrevisjonen har merknader til statsrådens forvaltning av statens interesser i de regionale helseforetakene under Helsedepartementet.

Komiteen ber om å få opplyst hvilke tiltak som er satt i verk for å sikre at anbudsreglene følges, at kjøp av konsulenttjenester skjer på en betryggende måte og at det skjer en effektiv kontroll av den medisinske kodingen i sykehusene som danner grunnlag for ISF.

Av hensyn til den videre fremdrift i saken, ber komiteen om svar innen fredag 24. februar 2005 kl. 12.00.

Vedlegg 6

Brev fra Helse- og omsorgsdepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 23. februar 2005

Spørsmål til Stortinget - Dokument 3:2 (2004-2005)

Det vises til brev fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen datert 22. februar 2005.

Helse- og omsorgsdepartementet har iverksatt en rekke tiltak for å sikre at anbudsreglene følges og at kjøp av konsulenttjenester skjer på en betryggende måte.

I styringsdokumentene til de regionale helseforetakene for 2003 - pkt. 3.2.1 - ble det presisert at det mellom de regionale helseforetakene og helseforetak skal være styrings- og oppfølgingssystemer som gir nødvendig sikkerhet for at helseforetaksgruppen gjennomfører sine aktiviteter i samsvar med lovpålagte rammebetingelser, og at departementet høsten 2003 ville foreta en gjennomgang med hvert av de fem regionale helseforetakene om hvordan oppfølgingen av lovpålagte krav gjennomføres. Helsedepartementet fulgte opp temaet i møte med de administrerende direktørene for de regionale helseforetakene 18. desember 2003 under temaet: *Kjøp av konsulenttjenester - regelverk om offentlige anskaffelser*.

Helseforetakenes Innkjøpsservice AS (HINAS) ble etablert i mai 2003 (hvert RHF har en eierandel på 20%), som en oppfølging av omtale som ble gitt i Ot.prp. nr. 66 (2000-2001) om innkjøp, jf helseministe-

rens svar på Interpellasjon fra John I. Alvheim 21. februar 2002.

Departementet har i 2004 hatt stor fokus på de regionale helseforetakenes oppfølging av lovkrav - herunder regelverket for offentlige anskaffelser. Temaet var på dagsordenen i møte mellom departementet og administrerende direktører for de regionale helseforetakene 15. mars 2004. I henhold til brev fra Helsedepartementet til de regionale helseforetakene datert 8. juli 2004, med senere presiseringer, ble det i tidsrommet 25. august - 4. oktober 2004 avholdt møter med hvert av de regionale helseforetakene. Temaet for møtene var en samlet gjennomgang de regionale helseforetakenes strategier og tiltak for å sikre at juridisk rammeverk etterleves, herunder at innkjøp foretas i samsvar med gjeldende regelverk for offentlige anskaffelser og øvrig relevant regelverk.

I brev datert 16. september 2004 ga Helsedepartementet retningslinjer for god virksomhetsstyring vedr. de regionale helseforetakenes oppfølging av lovkrav og andre myndighetskrav. I brevet ble det gitt tydelig uttrykk for at departementet finner praksisen fra 2003 som klart utilfredsstillende, og at det derfor vil bli tettere oppfølging fra departementets side på dette området, jf. styringsopplegget for 2005. Det ble videre bedt

om en tilbakemelding til departementet innen 22. oktober om status for arbeidet med å etablere styringssystemer som gir de overordnede ansvarsnivåene tilstrekkelig sikkerhet for at myndighetskrav følges opp i helseforetaksgruppen. Det ble avholdt et møte med de administrerende direktørene for alle de regionale helseforetakene 17. september hvor innholdet i brevet av 16. september ble presisert. Videre ble det i møte med styreledere og administrerende direktører 5. oktober 2004 orientert om arbeidet med og aktuelle tema styringsopplegget for 2005/god virksomhetsstyring, herunder styrenes uavhengige kontrollfunksjon overfor foretakenes ledelser på vegne av eier.

I foretaksmøtene som ble avholdt i januar 2005 stilt krav til de regionale helseforetakenes virksomhetsstyring på følgende områder for 2005:

- *Krav til internkontroll*; at styrene skal påse at det er etablert et system for internkontroll for virksomheten, at denne er sikret i tilstrekkelig omfang og på en systematisk måte, og at styret minimum én gang pr år skal ha gjennomgang av tilstanden i foretaksgruppen mht til oppfølging av internkontrollen og tiltak for å følge opp avvik.
- *Krav til etablering av intern revisjon*. Styrene for de regionale helseforetakene skal innen utgangen av 2. tertial etablere intern revisjon i det regionale helseforetaket og foretaksgruppen. Intern revisjon skal etableres som en gjennomgående ordning i alle regionale helseforetak, administrativt under-

lagt administrerende direktør, men med adgang til å rapportere direkte til styret, der tre av styrets eieroppnevnte medlemmer utgjør en kontrollkomité.

Departementet har bedt om at rapportering for 2. tertial 2005 skal inneholde bekreftelse fra styret om at intern revisjon er etablert. Øvrig oppfølging skjer gjennom tertialvis rapportering fra de regionale helseforetakene i 2005 i forhold til styrets oppfølging av internkontrollen og avvikskorrigerende tiltak. Departementet viser også til omtalen i St.prp. nr. 1 Helse- og omsorgsdepartementet (2004-2005) pkt 7.7 hvor det er gitt en kort omtale av dette arbeidet.

Når det gjelder tiltak for å sikre at det skjer en effektiv kontroll av den medisinske kodingen i sykehusene som danner grunnlag for ISF, satte Helse- og omsorgsdepartementet sommeren 2003 i verk en nasjonal strategi for å forbedre kodekvaliteten. Sentrale elementer i denne strategien er hyppigere kostnadsrevisjoner, fortsatt kartlegging av registreringsendring på nasjonalt og regionalt nivå, standardiseringsarbeid i samarbeid med det kliniske miljø og mer aktivt bruk av Avregningsutvalget for å sikre at utbetalingene til de regionale helseforetakene blir mest mulig korrekte og rettferdige. Departementet viser også til omtalen i St.prp. nr. 1 Helse- og omsorgsdepartementet (2004-2005) til Kap 732 post 21 hvor det er gitt en kort omtale av arbeidet med bedring av kvaliteten på koding og kontroll av ISF-ordningen.