



Rapport om eierstyring av Norsk Tipping AS
avgitt til Kulturdepartementet
11. januar 2010

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	3
1.1 Mandat	3
1.2 Avgrensninger	4
1.3 Gjennomføring av oppdraget	5
1.4 Oppbygging av rapporten	6
2. Sammendrag	6
3. Norsk Tippings virksomhet	7
3.1 Innledning	7
3.2 Beskrivelse av virksomheten	7
3.2.1 Oversikt	7
3.2.2 Virksomhetens rettslige grunnlag	8
3.2.3 Trekk ved den historiske bakgrunn	10
3.2.4 Norsk Tippings formål	12
3.2.5 Avholdelse og formidling av pengespill	13
3.2.6 Pengespill i betryggende former og forebygging av negative konsekvenser	16
3.2.7 Kanalisering av mest mulig av overskuddet til nærmere fastsatte formål	17
3.2.8 Norsk Tippings datterselskaper	18
3.3 Hvilke hensyn og interesser gjør seg gjeldende i Norsk Tippings virksomhet?	18
3.3.1 Oversikt	18
3.3.2 Tilfredsstille spillelyst i betryggende former	19
3.3.3 Ansvarlig spilltilbud	20
3.3.4 Bidragsyter til samfunnsnyttige formål	20
3.3.5 Forretningsmessig og rasjonell drift	21
3.4 Hvilken type virksomhet driver Norsk Tipping?	21
4. Hovedmodeller for styring av Norsk Tipping	23
4.1 Innledning	23
4.2 Organisering av statlig virksomhet	24
4.2.1 Oversikt over selskapsformer og visse fellestrekk	24
4.2.2 Statsaksjeselskaper	26
4.2.3 Statlig deltakelse i aksjeselskaper	27
4.2.4 Statsforetak	28
4.2.5 Statsselskaper organisert etter særlover	28
4.3 Styring av statlig virksomhet	29
4.3.1 Oversikt	29
4.3.2 Rettslige virkemidler	30
4.3.3 Organisatoriske virkemidler – eierstyring og virksomhetsstyring	30
4.3.4 Styring gjennom økonomiske virkemidler	31
4.3.5 Styring gjennom kontrakter og kontaktmøter	31
4.3.6 Kontroll og tilsyn	32
5. Den faktiske eierstyringen av Norsk Tipping	33

5.1	Innledning	33
5.2	Utøvelsen av departementets eierstyring	33
5.2.1	Oversikt	33
5.2.2	Styreoppnevning	34
5.2.3	Fastsettelse av vedtekter og instruksjer	34
5.2.4	Deltakelse i generalforsamling	34
5.2.5	Styring gjennom brev	36
5.2.6	Bruk av kontaktmøter	36
5.2.7	Innholdet i departementets retningslinjer	37
5.2.8	Annen eierstyring	38
5.3	Styring gjennom utøvelse av reguleringsmyndighet	38
5.4	Styring gjennom kontrollmekanismer	38
6.	Riksrevisjonens vurdering av statens eierstyring av Norsk Tipping	39
6.1	Riksrevisjonens mandat for revisjon av Norsk Tipping	39
6.2	Vurdering av departementets generelle eierstyring	40
6.2.1	Oversikt	40
6.2.2	Styringsdialogen	40
6.2.3	Oppfølging av styrets arbeid	40
6.2.4	Departementets roller	41
6.3	Vurdering av eierstyring i konkrete saker	41
6.3.1	Oversikt	41
6.3.2	Norsk Tippings tilknyttede selskaper	41
6.3.3	Sponsorvirksomhet	42
6.3.4	Prøvespill	42
6.4	Riksrevisjonens forventninger	42
7.	Konklusjon: Vurdering av departementets eierstyring og forslag til tiltak	44
7.1	En krevende virksomhet: Endrete forutsetninger for organisering og styring	44
7.2	Styrets oppgaver og departementets eierstyring	45
7.3	Kontroll og tilsyn	48
7.4	Oppsummering og konklusjon	49

1. INNLEDNING

1.1 Mandat

Wikborg Rein & Co (WR) har fått i oppdrag av Kulturdepartementet (departementet) å utarbeide en rapport med en vurdering av departementets eierstyring av Norsk Tipping AS (Norsk Tipping). Avtale om oppdraget (oppdragsavtalen) ble inngått etter en tilbudskonkurranse. Tilbudet ble innlevert 11. september 2009, meddelelse om aksept av tilbudet ble gitt 30. september 2009. Oppdragsavtalen ble signert 28. oktober 2009.

I samsvar med tilbudet vil WR utføre oppdraget i samarbeid med professor Inger-Johanne Sand.

Det fremgikk av departementets tilbudsinnbydelse at oppdraget skal resultere i en skriftlig rapport med begrunnede anbefalinger til tiltak departementet bør opprettholde og/eller iverksette for å sikre at virksomhetsstyringen ivaretar prinsippene i Regjeringens eierpolitikk 2008, de kravene som følger av særloven, vedtekter og instruks for Norsk Tipping, og de sektorpolitiske målene som er satt for selskapet.

Av oppdragsavtalen fremgår videre at WR har fått mandat til å utarbeide en rapport som skal inneholde;

- En kort beskrivelse og analyse av hva slags virksomhet Norsk Tipping driver og hvilke ulike hensyn og interesser som gjør seg gjeldende;
- En oversikt over de hovedmodeller som staten har til disposisjon for organisering av styring av en enhet som Norsk Tipping; og
- En analyse av styringsformen for Norsk Tipping og måten denne har vært praktisert på, blant annet basert på intervjuer med relevante personer i Norsk Tipping og departementet.

Etter oppdragsavtalen skal det i rapporten også inngå;

- En gjennomgang av den delen Riksrevisjonens Dokument 3:14 som heter "Vurdering av Kultur- og kirke departementets eierstyring", punkt 13.6
- Særskilt oppsummering og vurdering av de premisser for/krav til eierstyring som synes lagt til grunn av Riksrevisjonen i Dokument 3:14, i forhold til;
 - Behovet for effektiv drift og verdiskapning i Norsk Tipping;
 - Behovet for forsvarlig kontroll og eierstyring fra Kirke- og kulturdepartementet;
 - Eventuelt behov for tydeligere skille mellom regelverksmyndighet og eierstyring i forhold til Norsk Tipping; og

- Behovet for tilstrekkelig konstitusjonell kontroll med statsrådets forvaltning av statens eierinteresser
- En samlet vurdering av hvordan departementet i sin framtidige eierstyring best kan ivareta de ovennevnte hensyn på en balansert måte.

I oppdragsavtalen er formålet med rapporten sammenfattet slik:

"Målsettingen med rapporten er å sikre en ekstern vurdering av hvorvidt (og eventuelt på hvilken måte) departementet best kan uforme sine rutiner for eierstyring av Norsk Tipping, i lys av Riksrevisjonens forventninger i punkt 13.6 i Dokument 3.14. Rapporten bør også inneholde en vurdering av hvorvidt Riksrevisjonens forventninger til departementets kontroll og styring av selskapet framstår som avbalanserte i forhold til forventningene til effektiv drift og verdiskapning i selskapet."

Oppsummert har derfor WR fått et tredelt mandat:

For det første skal WR utarbeide en rapport som beskriver Norsk Tippings virksomhet, hvilke alternativer staten har for styring av Norsk Tipping, hvordan Norsk Tipping har blitt styrt, og hvordan Riksrevisjonen har vurdert statens styring.

For det andre skal WR vurdere departementets eierstyring av Norsk Tipping, og Riksrevisjonens gjennomgang av denne styringen. Det skal i rapporten særlig vurderes hvorvidt Riksrevisjonens forventninger til departementets kontroll og styring av selskapet i uforholdsmessig grad kan gå ut over effektiv drift og verdiskapning i selskapet.

For det tredje skal arbeidet munne ut i begrunnede anbefalinger til tiltak departementet bør opprettholde og/eller iverksette for å sikre at virksomhetsstyringen ivaretar prinsippene i Regjeringens eierpolitikk 2008, de kravene som følger av særloven, vedtekter og instruks for Norsk Tipping, og de sektorpolitiske målene som er satt for selskapet.

1.2 Avgrensninger

Målet med rapporten er å gi en ekstern vurdering av departementets eierstyring av Norsk Tipping, i lys av de forventninger Riksrevisjonen har gitt uttrykk for i sin utvidete revisjon av selskapet. Revisjonen gjaldt perioden 2000-2007, men revisjonsrapporten omtaler også forhold av senere dato. Riksrevisjonens uttalelse ble vedtatt 3. juni 2009. På den bakgrunn har vi vurdert departementets eierstyring av Norsk Tipping i årene 2000 til 2007, men også senere forhold, i den grad disse kan belyse tidligere forhold. Vi har ikke sett det som en del av mandatet å gå inn i og vurdere de konkrete sakene som har vært kommentert av Riksrevisjonen. I tråd med mandatet har vi fokusert på de premisser for/krav til eierstyring som synes lagt til grunn av Riksrevisjonen for eierstyringen.

Det ligger ikke i mandatet å vurdere hvordan staten gjennom regulering av det norske spillmarkedet styrer Norsk Tippings virksomhet. Videre ligger det heller ikke i mandatet å vurdere hvordan tilsyn med etterlevelsen av reglene for spillmarkedet påvirker styringen av Norsk Tipping. Det dette oppdraget gjelder er statens eierstyring av Norsk Tipping.

Vår gjennomgang vil derfor i utgangspunktet være begrenset til de instruksjoner som departementet har gitt til Norsk Tipping og den dialog og informasjonsutveksling som har foregått mellom Kulturdepartementet og Norsk Tipping.

Vi understreker likevel at det på grunn av Norsk Tippings monopol på visse typer spill vil være vanskelig å trekke et helt klart skille mellom statens regulering av spillmarkedet og statens eierstyring av Norsk Tipping. Innenfor monopolområdene vil forskrifter som i utgangspunktet er av generell karakter også kunne fungere som instruksjoner, i den grad de kun retter seg mot Norsk Tipping.

Mandatet forutsetter at vi vurderer departementets eierstyring av Norsk Tipping, og Riksrevisjonens gjennomgang av denne. Denne vurderingen vil foretas på bakgrunn av nedfelte prinsipper og hensyn i Stortingets lovvedtak. I tillegg vil vi som ledd i denne vurderingen også se eierstyringen i lys av de prinsipper for eierpolitikk som Regjeringen har fastsatt, og i forhold til de hensyn som gjør seg gjeldende i de av Regjeringen bestemte vedtekter og instruksjoner for Norsk Tipping, samt de sektorpolitiske målene som Regjeringen har satt for selskapet. Vi vil ikke vurdere departementets eierstyring eller Riksrevisjonens gjennomgang etter andre kriterier.

For øvrig er vår beskrivelse og analyse av Norsk Tipping begrenset til offentlig tilgjengelige dokumenter. Vi har ikke vurdert interne selskapsdokumenter i Norsk Tipping.

1.3 Gjennomføring av oppdraget

Etter at oppdragsavtalen ble signert 28. oktober 2009 har vi oversendt et utkast til innledningskapittelet med beskrivelse av mandat, avgrensning og oppbygging av rapporten til departementet den 2. desember 2009.

Vi fikk oversendt dokumenter om departementets eierstyring av departementet med blant annet generalforsamlingsprotokoller og møtereferater den 3. desember 2009.

Det ble deretter avholdt et møte med departementet den 4. desember 2009.

Det ble gjennomført intervjuer av følgende personer i departementet den 16. desember 2009.

Ekspedisjonssjef Henning Gorholt
Avdelingsdirektør Steinar Lien
Avdelingsdirektør Eivind Tesaker.

Følgende personer i Norsk Tipping ble intervjuet den 21. desember 2009.

Administrerende direktør Torbjørn Almlid
Viseadministrerende direktør Tollef Imsdalen
Direktør for informasjon og samfunnskontakt Peer Jacob Svenkerud

Endelig ble nestleder i styret i Norsk Tipping, Ingvild Myhre, intervjuet den 23. desember 2009.

Samtlige intervjuer ble gjennomført av advokat Christoffer C. Eriksen i WR.

Rapporten er skrevet i samarbeid mellom WR og professor Inger-Johanne Sand.

Utkast til rapport ble oversendt til departementet for gjennomgang av fakta den 7. januar 2010. Departementet meddelte enkelte innspill til WR den 8. januar. Denne rapporten avgis i endelig form den 11. januar.

1.4 Oppbygging av rapporten

I det følgende vil vi først presentere et sammendrag av rapportens funn og konklusjoner (punkt 2).

Vi beskriver så Norsk Tippings virksomhet og hva denne virksomheten består i (punkt 3). Dette har blitt omfattende, fordi beskrivelse av virksomheten er et helt sentralt perspektiv for vurdering av eierstyringen.

Videre redegjør vi for hovedmodeller for offentlig styring av en virksomhet som Norsk Tipping (punkt 4).

Deretter redegjør vi for hvordan eierstyringen av Norsk Tipping har vært (punkt 5), og Riksrevisjonens vurdering av denne styringen, samt vår vurdering av dette (punkt 6).

På dette grunnlag vil vi vurdere departementets eierstyring, foreslå tiltak som departementet bør opprettholde og/eller iverksette for å sikre at virksomhetsstyringen ivaretar prinsippene i Regjeringens eierpolitikk, de kravene som følger av særloven, vedtekter og instruks for Norsk Tipping, samt de sektorpolitiske målene som er satt for selskapet (punkt 9).

2. SAMMENDRAG

Denne rapporten viser at Norsk Tipping står overfor krevende utfordringer ved å skulle gi et konkurransedyktig tilbud av pengespill og samtidig sørge for at tilbudet er ansvarlig. Dette fordi det har skjedd betydelige endringer på flere punkter i den virksomheten Norsk Tipping skal drive. Disse endringene omfatter blant annet en vesentlig utvidelse av spillporteføljen som følge av omorganiseringen av selskapet i 1993, og i virksomhetens omgivelser, som følge av digitalisering, kommersialisering og internasjonalisering av pengespillvirksomhet. Disse forhold påvirker forutsetningene for styring og kontroll av selskapet, og har medført at selskapet også har blitt mer krevende å styre, både for selskapets egne organer og for eier. Den økonomiske styringen av selskapet er også krevende fordi den genererer betydelige inntekter som skal kanaliseres videre til viktige samfunnsmessige formål som idrett og kultur. Dette innebærer at kontrollen av selskapets økonomi og virksomhet er svært viktig.

Vår gjennomgang av departementets eierstyring av Norsk Tipping viser at det har skjedd store endringer i eierstyringen i perioden 2000 til 2007. I begynnelsen av perioden var selskapet i stor grad overlatt til seg selv, da det ikke ble avholdt årlig generalforsamling, selskapet var uten noe vedtektsbestemt formål, eller annen vedtektsregulering av forhold til eier. I dag avholdes det årlige generalforsamlinger, selskapets formål er angitt i vedtektene, samtidig som vedtektene også gir hjemmel for en omfattende eierstyring gjennom kontaktmøter og brev. Dette har bidratt til å skape større klarhet og tydelighet i departementets styring. I tillegg

har etableringen av Lotteritilsynet i 2001 bidratt til å effektivisere kontrollen med selskapets virksomhet.

Vi mener likevel at det er mulig å forbedre eierstyringen av Norsk Tipping ytterligere, i lys av de særlige samfunnsoppgaver som er tillagt selskapet. Det bør være et sterkt fokus på styrets arbeid og på å sette sammen styret med en bred kompetanse. Videre bør det fokuseres på forholdet mellom styret og eier. Generalforsamling bør brukes til å gi konkrete retningslinjer for virksomheten når det er behov for det, og til å gi informasjon. Generalforsamling kan vurderes avholdt hyppigere. Kontaktmøter mellom selskap og eier er også viktige og bør brukes til utveksling av informasjon. Etter vårt syn bør det være større grad av bevissthet knyttet til hva som er tema i kontaktmøter. Eierstyringen kan forbedres ved å intensivere kontakten mellom departementet og styret, og gjennom uavhengig revisjon av selskapets regnskap.

Vi foreslår derfor at dagens eierstyring av Norsk Tipping suppleres med et årlig dialogmøte mellom departementet og selskapets styre, og at det oppnevnes en uavhengig revisor som selskapets regnskapsrevisor. Etter vårt syn vil det være hensiktsmessige tiltak for å sikre en styring av Norsk Tippings egenartede virksomhet som ivaretar Stortingets vedtak og forutsetninger, prinsippene i Regjeringens eierpolitikk 2008, de kravene som følger av særloven, vedtekter og instruks for Norsk Tipping, og de sektorpolitiske målene som er satt for selskapet.

3. NORSK TIPPINGS VIRKSOMHET

3.1 Innledning

Det fremgår av mandatet at rapporten skal inneholde en kort beskrivelse og analyse av hva slags virksomhet Norsk Tipping driver og hvilke ulike hensyn og interesser som gjør seg gjeldende i virksomheten.

I det følgende vil vi først beskrive hovedtrekk ved virksomheten i punkt 3.2, slik denne har vært i perioden 2000 til 2007. På det grunnlag vil vi i punkt 3.3 presentere en analyse av hvilke ulike hensyn og interesser som gjør seg gjeldende i virksomheten. Deretter vil vi på bakgrunn av dette, i punkt 3.4, kort redegjøre for hva slags virksomhet Norsk Tipping driver.

3.2 Beskrivelse av virksomheten

3.2.1 Oversikt

For å beskrive Norsk Tippings virksomhet vil vi i det følgende først redegjøre for det rettslige grunnlaget for virksomheten (3.2.2). Videre vil vi gi en kort oversikt over den historiske bakgrunnen for etableringen av Norsk Tipping, og den omdanning selskapet gjennomgikk i forbindelse med vedtakelse av ny pengespillov i 1992 (punkt 3.2.3). En slik historisk bakgrunn er nødvendig for å tydeliggjøre hvilke ulike hensyn og interesser som gjør seg gjeldende i virksomheten, og hva slags virksomhet Norsk Tipping driver i dag.

Videre redegjør vi for hva som er formålet med den virksomhet Norsk Tipping driver pr i dag (punkt 3.2.4).

Deretter redegjør vi for hvordan Norsk Tippings virksomhet er innrettet for å realisere formålet med selskapet. I den forbindelse redegjør vi først for den delen av virksomheten som er rettet mot å tilby pengespill (punkt 3.2.5). Så redegjør vi for hvordan Norsk Tippings virksomhet sikrer at pengespill foregår i betryggende former og forebygger negative konsekvenser av pengespill (punkt 3.2.6), og for hvordan Norsk Tippings virksomhet sikrer at mest mulig av overskuddet kan gå til nærmere fastsatte formål (punkt 3.2.7).

Endelig redegjør vi Norsk Tippings virksomhet i datterselskaper (punkt 3.2.8).

3.2.2 *Virksomhetens rettslige grunnlag*

Den norske staten har i tiden etter andre verdenskrig satt i gang og eid virksomheter organisert i selskapsform som har drevet næringsvirksomhet, utbygging av infrastruktur, offentlige tjenesteytelser og særlige regulerte samfunnsoppgaver. Virksomhetene har vært organisert på ulike måter, blant annet som hel- og deleide aksjeselskaper organisert etter aksjelovgivningen, statsselskaper, statsforetak, og særlovsorganiserte aksjeselskap.

Norsk Tipping og AS Vinmonopolet har i hele etterkrigstiden vært særlovsorganiserte aksjeselskap, og begge har hatt som oppgave å ivareta særlige samfunnshensyn og samtidig drive forretningsmessige virksomhet.

Norsk Tipping ble stiftet i 1948 med hjemmel i tippeloven av 1946. Det var forutsatt i tippeloven at selskapet skulle organiseres som et særlovsorganisert aksjeselskap, og at aksjene skulle eies av staten, Norges idrettsforbund og Norges fotballforbund. I pengespilloven av 1992 ble det bestemt at selskapet skulle omorganiseres, få utvidet virksomhet, og at staten skulle være eeneier.

Det rettslige grunnlaget for Norsk Tippings virksomhet må sees på bakgrunn av at næringsmessig virksomhet knyttet til spill om penger er straffbart i Norge, med mindre virksomheten har hjemmel i lov, jf straffelovens § 298. Etter pengespilloven er det også forbudt å formidle nærmere bestemte pengespill uten hjemmel i lov. Samtidig gir pengespilloven hjemmel for staten til å etablere et spillsselskap som et statlig aksjeselskap hvor staten eier alle aksjene.

Etter pengespillovens § 3 annet ledd er det Kongen som har myndighet til å treffe vedtak om opprettelse av selskapet, og til å fastsette vedtekter. Lovens § 6 første og annet ledd fastsetter at Kongen har myndighet til å oppnevne styret, løse medlemmene fra deres verv, gi instruks for styret og oppnevne leder og nestleder i styret for det statlige spillsselskapet. Kongens myndighet etter § 6 første og annet ledd ble delegert til Kulturdepartementet ved Kongelig resolusjon av 11. desember 1992.

Ved kongelig resolusjon av 11. desember 1992 ble Norsk Tipping fra 1. januar 1993 omdannet til heleid statlig aksjeselskap. Samtidig fastsatte resolusjonen også vedtekter og instruks for styret i Norsk Tipping.

I tillegg til at Norsk Tipping som spillsselskap har eksklusiv hjemmel til å tilby visse typer pengespill, har selskapet fra 2007 også hatt enerett til å avholde lotteri ved bruk av utbetalingsautomater, jf lov om lotterier av 24. februar 1995 § 15.

Formålet med pengespilloven er etter bestemmelsen inntatt i lovens § 1 andre ledd å sikre at:

"pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespill, samtidig som det skal legges til rette for at overskuddet fra spillene kan gå til formål som nevnt i § 10."

Pengespillovens § 7 bestemmer at det er styret som skal påse at virksomheten i det statlige spillsekskapet, det vil si Norsk Tipping, drives i samsvar med selskapets formål, vedtekter og retningslinjer. Styret tilsetter administrerende direktør, og skal også føre tilsyn med administrerende direktørs ledelse av virksomheten, jf lovens § 6 femte ledd og § 7 første ledd. Styret skal sende regnskap og årsmelding til departementet for godkjenning jf lovens § 7 annet ledd. Riksrevisjonens skal i følge lovens § 7 tredje ledd revidere selskapets regnskap. Pengespilloven pålegger ikke Norsk Tipping å avholde generalforsamling, Men selskapet ble pålagt å avholde årlig generalforsamling ved en vedtektsendring i 2005 (se nedenfor).

Norsk Tipping er ikke omfattet av forvaltningsloven, aksjeloven eller offentlighetsloven jf henholdsvis pengespillovens § 4, pengespillovens § 3 andre ledd og offentligforskrifta § 1 litra h. Tjenestetvistloven og tjenestemannsloven gjelder ikke for selskapets ansatte, jf pengespillovens § 4. Norsk Tipping er også fritatt for skatteplikt jf skattelovens § 2-30 (1) (g) nr. 3. Disse unntakene må sees i sammenheng med at Norsk Tipping er organisert som et særlovsselskap som både skal drive pengespill som en markedsbasert virksomhet og samtidig ivareta viktige samfunnsmessige hensyn og drive virksomheten i betryggende former under offentlig kontroll.

Vedtektene for Norsk Tipping, fastsatt ved kongelig resolusjon av 11. desember 1992, inneholdt opprinnelig fem paragrafer, som fortsatt gjelder, men som senere er supplert. Det fremgår av § 1 at selskapets navn er Norsk Tipping. Av § 2 fremgår at forretningskontoret for selskapet skal være i Hamar. Videre bestemmer § 3 at styret skulle ha minst fem medlemmer, samt regler for valg av ansattes representanter og voteringsregler i styret. Bestemmelsen i § 4 fastsetter at administrerende direktør leder den daglige drift av selskapet, samt signatur og prokuraregler. Endelig bestemmer § 5 at kulturdepartementet fastsetter selskapets årsregnskap etter forslag fra styret, og godkjenner styrets årsmelding.

Vedtektene hadde i 1993 ingen bestemmelser om at det skulle avholdes generalforsamling, og generalforsamling var heller ikke påkrevd i og med at aksjelovens regler ikke gjelder for selskapet.

Vedtektene for Norsk Tipping har, som vi kommer tilbake til nedenfor, blitt revidert både i 2005 og 2007, og det har her blant annet blitt inntatt bestemmelser om formålet med Norsk Tippings virksomhet (se nedenfor i punkt 3.2.4) og kontakten mellom selskapet og departementet. Det fremgår i dag av vedtektenes § 6 at det skal avholdes minst to møter årlig mellom selskapet og departementet, og at det også skal avholdes generalforsamling hvert år. Videre fremgår det av vedtektenes § 6 også at "*Instruks til selskapet gis enten ved protokollert vedtak i generalforsamlingen eller ved brev direkte fra Kultur og kirkedepartementet*".

Instruksen for styret i Norsk Tipping fastsetter styrets oppgaver og ansvar, samt styrets forhold til departementet. Det fremgår uttrykkelig av instruksens at "*Styret skal fatte vedtak på fritt grunnlag etter alminnelige forretningsmessige prinsipper*" jf § 1 annet ledd, siste setning. Instruksens § 5 fastsetter at kopi av styreprotokoll skal sendes til departementet. Instruksens

§ 5 fastsetter videre at departementet skal holdes orientert om "*prinsipielle spørsmål som styret anser å ha eller vil kunne få vesentlig betydning for selskapets virksomhet, herunder datterselskap, for eksempel knyttet til nasjonale politiske eller samfunnsmessige forhold, vesentlige endringer i selskapets profil, utvikling av ny virksomhet, større omorganiseringer, vesentlige investeringer m.v.*"

Det har vært antatt at Norsk Tipping ikke er underlagt regnskapsloven. Ifølge Riksrevisjonen har Finansdepartementet i brev av 22. januar 2009 likevel fastsatt at selskapet er underlagt regnskapsloven. Regnskapsplikten medfører at Norsk Tipping også er underlagt bokføringsloven.

Norsk Tipping er omfattet av reglene om offentlige anskaffelser jf Nærings- og handelsdepartementets uttalelse av 10. juni 2003. Videre er Norsk Tipping som et organ eid av staten også underlagt reglene om offentlig støtte.

For øvrig er Norsk Tippings virksomhet bundet av andre generelle regler som andre selskaper, herunder blant annet konkurranseregler, markedsføringsregler og straffelovens regler.

Som følge av at Norsk Tipping etter vedtektene er pålagt å etterkomme departementets instruks ved brev fra Kultur- og kirkedepartementet vil slike brev også utgjøre bindende rettslige rammer for selskapet.

I tillegg til ovennevnte rettslige rammer forventes Norsk Tippings virksomhet også å etterkomme de krav som ligger i prinsippene for god eierstyring, som Regjeringen har fastsatt med tilslutning fra Stortinget i St meld nr 22 (2001-2002).

Dokumentet Regjeringens eierpolitikk 2006 legger også føringer for styringen av Norsk Tipping, herunder krav om effektiv drift.

Norsk Tippings virksomhet må også forventes å være i samsvar med bestemmelser i Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse og OECDs retningslinjer for statlig eierskap. Næringskomiteens flertall la i Innst. S nr 163 (2006-2007) til grunn at de nevnte prinsippene og retningslinjene blir fulgt opp i praksis i Regjeringens generelle eierskapspolitikk.

Etter at Lotteritilsynet ble opprettet i 2001, ble det foretatt en endring av pengespillovens § 14 som medførte at dette tilsynet fikk myndighet til å føre tilsyn med at selskapets virksomhet foregår i samsvar med lov og spilleregler, herunder avgjøre hvilke kuponger og innsatser som er berettiget til premie. Lotteritilsynet fikk også myndighet til å fastsette instruks for tilsynsvirksomhet.

Det har blitt reist spørsmål ved om det rettslige grunnlaget for Norsk Tippings virksomhet er i strid med EØS-avtalens bestemmelser. EFTA-domstolen har imidlertid kommet til at det rettslige grunnlaget for virksomheten ikke er i strid med EØS-avtalen så lenge Norsk Tipping er et nødvendig og egnet instrument til å hindre spilleavhengighet (se nedenfor).

3.2.3 Trekk ved den historiske bakgrunn

Fra midten av 1800-tallet har det i Norge vært omfattende regulering og delvis forbud mot næringsvirksomhet knyttet til visse aktiviteter som har blitt sett på som samfunnsproblem.

Avholdelse av pengespill og omsetning av drikk med høy alkoholprosent (hetvin og brennevin) har vært to slike aktiviteter som også har vært underlagt totalforbud (for spillvirksomhet, se Lov om lotterier og andre lykkespill av 14. juni 1851). På 1900 tallet har det likevel blitt tillatt både med avholdelse av pengespill og omsetning av hetvin og brennevin, men da gjennom en modell basert på aksjeselskaper med monopol, som er underlagt statlig kontroll. For pengespillvirksomhet ble denne modellen etablert gjennom vedtakelsen av lov om tipping i samband med idrettskonkurranser av 21. juni 1946 som ga hjemmel for etablering av Norsk Tipping AS. For alkoholomsetningen ble dette modellen ved etableringen av A/S Vinmonopolet i 1922, etterfulgt av Lov av 19. Juni 1931 om Aktieselskapet Vinmonopolet.

Både Norsk Tipping AS og A/S Vinmonopolet fikk enerett til å drive næringsvirksomhet knyttet til henholdsvis pengespill og alkohol, men samtidig også ansvar for å bidra til at verken omsetning av pengespill eller alkohol skapte for store negative sosiale konsekvenser.

Fra Norsk Tipping AS ble etablert som et aksjeselskap i henhold til tippeloven 1946 var aksjene eid av staten med 40 %, Norges Idrettsforbund med 40 % og Norges Fotballforbund med 20 %.

Bakgrunnen for at tippeloven av 1946 ble erstattet av pengespilloven i 1992 var et ønske om delvis samordning av de statlige kontrollerte pengespill, blant annet fotballtipping og Lotto, som frem til 1992 hadde blitt administrert av ulike departementer. Regjeringen nevner i sin proposisjon om lovforslaget, Ot. prp nr 52 (1991-1992), at en hovedbegrunnelse for samordning av fotballtipping og Lotto er:

"den ulike omsetningsutvikling spillene har hatt over tid. De siste par år har fotballspillene stagnert, mens Lotto har økt sterkt. Samtidig har spillene også vært preget av store årlige svingninger i omsetningen. Tildelingen av overskuddet til de ulike formål har dermed blitt sårbar og uforutsigbar, særlig for idrettens vedkommende, som bare får mindre bevilgninger over statsbudsjettet. Omlegging til en felles fordelingsnøkkel vil bidra til å redusere usikkerheten og gi en mer stabil tildeling."

Videre nevner Regjeringen i lovforslaget at det også er et viktig argument for samordning at det:

"gjør det mulig å se utviklingen i de ulike spill i sammenheng, og å planlegge en mer optimal utvikling. Regjeringen mener dette vil kunne bedre konkurransesituasjonen, øke overskuddet og dermed være til fordel for overskuddsmottagerne. Representantene for de ulike spill har i dag ikke fullt ut sammenfallende interesser, og vil naturlig nok først og fremst fremme sine egne spill."

Endelig fremholder Regjeringen også i lovforslaget at:

"en samordning av fotballspillene og Lotto vil bidra til en bedre utnyttelse av Norsk tippings ressurser, og til en effektiviseringsgevinst i drift av spillene. Det vil styrke selskapets stilling og gi en enklere styring og administrasjon. Norsk tipping må i dag samhandle med to styre og to departementer. En samordning av spillene under ett departement og ett styre vil forenkle saksbehandlingen, styrke selskapets handlekraft og muligheter for å utforme en overordnet strategi og gi bedre ressursutnyttelse."

Samordningen av fotballtipping og Lotto forutsatte, ifølge Regjeringen, at særlovene om fotballtipping og Lotto ble opphevet, og erstattet av en ny felles lov – pengespilloven. I den forbindelse foreslo Regjeringen å gjøre loven "*noe mindre knyttet til konkrete spill, slik at utskifting eller endring av eksisterende spill kan skje uten lovendring*" jf Ot. prp nr 52 (1991-1992).

Regjeringen forutsatte at Norsk Tipping skulle fortsette som ansvarlig operatørselskap for spillene, men mente at det måtte opprettes ett nytt og felles styre for spillene. Dette styret burde ifølge Regjeringen ikke ha representanter for overskuddsmottakerne eller departementet. Endelig mente Regjeringen at samordningen innebar at Norsk Tippings eierforhold også måtte vurderes på nytt. Dette blant annet fordi Regjeringen i forbindelse med samordningen også foreslo en annen deling av Norsk Tippings overskudd, hvor en 1/3 skulle gå til idrettsformål, 1/3 til kulturformål og 1/3 til vitenskapelige formål. Om endringen av eierforhold uttalte Regjeringen:

"Behovet for styring og kontroll tilsier at Norsk tipping blir 100 % statlig eid. Norges idrettsforbund og Norges fotballforbund som i dag eier tilsammen 60 % av aksjekapitalen, og som også representerer overskuddsmottagere, bør derfor løses ut som medeiere."

På den bakgrunn fremmet Regjeringen forslag om ny pengespillov som gjaldt både tipping og lotto. Loven ble vedtatt av Stortinget den 28. august 1992. Fordelingen av overskuddet i Norsk Tipping er senere endret. Ifølge pengespillovens § 10 skal overskuddet nå fordeles slik at 45,5 % skal gå til idrettsformål, 36,5 % til kulturformål og 18 % til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner som ikke er tilknyttet Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komite. Midlene til idrettsformål og samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner som ikke er tilknyttet Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komite fordeles av Kongen. Av midlene til kulturformål fordeles 2/3 av Stortinget og 1/3 av Kongen.

3.2.4 Norsk Tippings formål

Som redegjort for ovenfor er formålet med pengespilloven å sikre at pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespill, samtidig som det skal legges til rette for at overskuddet fra spillene kan gå til nærmere fastsatte formål jf § 1 annet ledd.

På det tidspunkt Norsk Tipping ble re-etablert under pengespilloven i 1993 inneholdt vedtektene ingen særlige bestemmelser om formålet med Norsk Tippings virksomhet. Men, idet selskapet er opprettet med hjemmel i pengespilloven, var det bundet til lovens formål.

Ved Kronprinsregentens resolusjon av 8. april 2005 ble det også inntatt en bestemmelse om selskapets formål i vedtektenes § 2 annet ledd. Bestemmelsen bygger på pengespillovens formålsbestemmelse, og lyder:

"Selskapet skal i henhold til spillregler fastsatt av departementet avholde og formidle pengespill i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespillene, samtidig som det gjennom rasjonell drift av

selskapet skal legges til rette for at mest mulig av overskuddet fra spillene kan gå til formål som nevnt i pengespilloven § 10."

Videre ble det også inntatt en bestemmelse om formålet med virksomheten i vedtektene § 4. Bestemmelsen lyder:

"Selskapets virksomhet skal være knyttet til formidling av pengespill, rettet mot norske borgere eller personer bosatt i Norge."

Av statens eierberetning for 2006 fremgår følgende som begrunnelse for eierskap til og derved formålet med Norsk Tippings virksomhet:

"Statens eierskap til Norsk Tipping er begrunnet med at selskapet skal kanalisere nordmenns spillelyst inn mot et moderat og ansvarlig tilbud som ikke skaper samfunnsmessige problemer. Innenfor de rammer som er fastlagt av myndighetene skal selskapet tilby ansvarlig spilleglede, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespillene, og generere overskudd til samfunnsnyttige formål. Ønsket om et størst mulig overskudd vil imidlertid aldri være det viktigste målet for staten. Myndighetenes målsetting er at Norsk Tipping skal være en aktør som bidrar til å utvikle spillmarkedet i en sosialpolitisk forsvarlig retning."

3.2.5 Avholdelse og formidling av pengespill

Etter vedtektene er det sentrale formålet med Norsk Tippings virksomhet å avholde og formidle pengespill. Selskapets formål må sees på bakgrunn av at det i Norge har vært et generelt forbud mot avskiping av lotterier av enhver art siden 1851 jf lov om lotterier og andre lykkespill av 14. juni 1851. Visse lotterier med bortlodning av tilfeldige gjenstander hvor inntektene gikk til veldedige formål har likevel vært tillatt. Det har videre vært bred politisk enighet om at det bør være en viss adgang til spill, men da i offentlig regi. På 1900 tallet ble det foretatt flere oppmykninger i forbudet, blant annet ved lov av 2. mai 1912 (om pengelotteriet), lov av 1. juli 1927 (om veddemål ved totalisator), og den ovennevnte lov om tipping i samband med idrettskonkurranser av 21. juni 1946. Siden 1945 er en rekke andre pengespill utviklet og arrangert i offentlige regi, og disse er i dag i hovedsak organisert etter pengespilloven av 1992.

Etter den gjeldende pengespillovens § 2 første ledd er det uten hjemmel i lov forbudt å formidle pengespill i forbindelse med idrettskonkurranser og andre konkurranser, og tallspill. Det er også forbudt å selge eller fallby kuponger og lignende i slike tiltak. Etter lovens § 2 tredje ledd er det også forbudt å spre bekjentgjørelser om utenlandske tallspill og pengespill i forbindelse med idrettskonkurranser og andre konkurranser, om salg av kuponger og lignende eller om innløsning av gevinster.

I år 2000 tilbød Norsk Tipping syv ulike spill, hvorav de tre største omsetningsmessig var Lotto (3495,2 MNOK), Viking Lotto (1276,5 MNOK) og Oddsen (996,1 MNOK). Til sammen var omsetningen på de syv spillene på 8 277 MNOK.

I 2007 tilbød Norsk Tipping åtte ulike pengespill. I tillegg til de spillene som ble tilbudt i år 2000 omfattet spilltilbudet i 2007 også spillet Keno. De tre største spillene rent

omsetningsmessig var fortsatt Lotto (3871,5 MNOK), Oddsen (1685,2 MNOK) og Viking Lotto (1560 MNOK). Til sammen var omsetningen på de åtte spillene på 10 388 MNOK.

I tillegg til pengespillene ble det endelig avklart at Norsk Tipping fra 2007 også fikk enerett til å avholde lotteri gjennom utbetalingsautomater. Stortinget hadde vedtatt at Norsk Tipping skulle få slik enerett allerede i 2003, men vedtaket ble utfordret gjennom flere rettslige prosesser, blant annet ble Norge saksøkt for EFTA domstolen av EFTAs overvåkningsorgan (ESA) for brudd på EØS-avtalen. På den bakgrunn ble iverksettelsen av Norsk Tippings enerett til slikt lotteri også utsatt, og trådte ikke i kraft før 1. juli 2007.

I 2003 utgjorde automatmarkedet en betydelig del av det norske spillmarkedet, og var på i alt NOK 22 100 MNOK, hvilket da var 58 prosent av det totale norske spillmarkedet. Til sammenlikning utgjorde Norsk Tippings spill da 25, 6 prosent av det totale norske spillmarkedet.

Norsk Tipping har tradisjonelt tilbudt spill gjennom et landsomfattende nettverk av spillekommisjonærer. Ved utløpet av år 2000 hadde selskapet 3801 kommisjonærer, men antallet kommisjonærer passerte 4000 i år 2008. Selv om stadig mer av Norsk Tippings spill selges gjennom digitale kanaler, sto kommisjonærene fortsatt i 2008 for 90 prosent av alt salg av Norsk Tippings spill. Norsk Tipping har gjennomført opplæringsprogram for eksisterende og nye kommisjonærer og deres medarbeidere.

Styret i Norsk Tipping gir i årsrapporten for år 2000 uttrykk for at selskapet hvert eneste år har som mål "*å øke overskuddet til glede for overkuddsmålene, idrett, kultur og forskning*" (årsrapporten side 3). Styret gir også uttrykk for at utfordringen med å nå dette målet "*blir større og større år for år*". Dette begrunner styret slik:

"Nye underholdningstilbud, en flom av utenlandske spilltilbud på Internett, offensive konkurrenter – alt dette bidrar til at kampen om spillernes oppmerksomhet, penger og tid bli stadig mer intens" (side 3).

Utenlandske spill på Internett økte ifølge Norsk Tippings anslag omsetningen fra 150 til 400 MNOK, bare fra 1999 til 2000. I 2007 var omsetningen for internasjonale pengespill på 6300 MNOK.

I 2007 registrerer Norsk Tipping at "*den teknologiske utviklingen fortsetter å bidra til endringene i spillemarkedet*". Som bakgrunnen for dette peker styret dels på at omfanget av spill som tilbys gjennom elektroniske kanaler er stadig økende og forbrukeren er bare et tastetrykk fra de fleste typer pengespill. Dels peker styret også på at digitaliserte spill er i ferd med å viske ut grensesnittene mellom ulike underholdningsformer, herunder grensen mellom pengespill og andre typer spill og underholdning.

Styret i Norsk Tipping har gitt uttrykk for at de møter utfordringene på spillmarkedet på bred front. I år 2000 sier styret at selskapet er engasjert i "*ambisiøs teknologiutvikling, kontinuerlig produktutvikling, et sterkt fokus på formidling av spilloplevelsen gjennom gode TV-konsepter og fantasifull markedsføring*" (side 3).

Selskapets satsning på teknologiutvikling har vært rettet mot utvikling av e-handelsløsning for å gjøre spill tilgjengelige på internett, løsninger for å gjøre spill interaktivt tilgjengelig på

digital TV og mobiltelefon, utvikling av nye on-line terminaler, spillkort og nye spillterminaler.

I årsrapportene er det særlig utvikling av e-handelsløsning for å gjøre spill tilgjengelige på internett og utvikling av nye on-line terminaler som er fremhevet som store prosjekter.

Utviklingen av e-handelsløsningen ble i årsrapporten for 2000 opplyst å legge beslag på store ressurser, og de totale investeringene ble anslått å beløpe seg til NOK 100 MNOK over to år. Utviklingen skjedde i samarbeid med Posten/ErgoGroup. For å forvalte teknologien og utnytte fremtidige kommersielle muligheter, etablerte Norsk Tipping også et datterselskap, Spillverden AS. Dette selskapet har etablert et ytterligere selskap med navn Buypass AS, i et joint venture med Postens datterselskap ErgoGroup. Selskapet Buypass AS er nærmere omtalt nedenfor. Norsk Tippings spill ble tilgjengelig på internett i løpet av mai 2002.

Utviklingen av nye on-line terminaler ble gjennomført i 2003 og 2004. Kontrakt om leveranse av terminaler til det landsomfattende on-line terminalnettverket ble inngått med EssNet AB i 2003. All programvare til nettverket er utviklet av Norsk Tipping selv.

Når det gjelder produktutvikling har selskapet hatt en forholdsvis stabil portefølje av spill. Selskapet har likevel utviklet spillet Keno, som ble lansert i 2007. Begrunnelse for lanseringen av spillet var ifølge styret at det hadde vært en *"lengre periode med lite fornyelse i Norsk Tippings spilleportefølje."* På det grunnlag mente styret at det var:

"viktig å introdusere det nye spillet Keno, som vil kunne vinne tilbake noen av de spillergruppene som har forsvunnet til andre typer pengespill, På denne måten kan Norsk Tipping bidra til at nordmenns spillelyst kanaliseres til det regulerte spillemarkedet".

I tillegg til utviklingen av pengespillene har Norsk Tipping drevet en betydelig teknologiutvikling i forbindelse med at Stortinget besluttet å gi selskapet enerett til å avholde lotteri gjennom utbetalingsautomater i 2003. Begrunnelsen for vedtaket var behovet for å få bedre kontroll med de negative konsekvensene knyttet til dette store og til dels uoversiktlige markedet. Norsk Tipping ble vurdert som det beste instrumentet for å administrere dette spilltilbudet på en ansvarlig og profesjonell måte. I tråd med Stortingets beslutning iverksatte Norsk Tipping, ifølge årsrapporten for 2003, ett av de største enkeltprosjektene i selskapets historie, både organisatorisk og teknologisk. Prosjektet innebar utplassering av 10 000 nye automatterminaler, en komplett teknologisk infrastruktur og oppbygging av driftsorganisasjon som i 2003 ble anslått til å bestå av ca. 80 medarbeidere, når den var fullt ut bemannet. Utrulling av de nye terminalene ble imidlertid utsatt til 2008, som følge av at eneretten ikke trådte i kraft før i 2007.

Selv om spillporteføljen i perioden 2000-2007 har vært forholdsvis stabil har spillproduktene likevel utviklet seg, i og med at de er blitt gjort tilgjengelig på nye måter gjennom internett, digital TV og mobiltelefon. Den ovenfor beskrevne teknologiutviklingen har derfor også bidratt til selskapets produktutvikling.

Norsk Tipping formidler også spillopplevelser gjennom TV. Pr i dag har Norsk Tippings tre ukentlige trekningsprogrammer på NRK for spillene Lotto, Extra og Vikinglotto. Selskapet Fabelaktiv produserer Norsk Tippings TV-treknings, i tillegg til en betydelig andel

programmer på oppdrag for ulike kunder. Norsk Tipping overtok Fabelaktiv AS i år 2000. For nærmere omtale av Fabelaktiv AS se nedenfor.

Når det gjelder markedsføring sier styret i 2007 at "*Markedsføring er nødvendig for at Norsk Tipping skal kunne kanalisere norske spilleres pengespillaktivitet til det regulerte spillemarkedet.*" Kostnadene til kjøp av reklame utgjorde i 2007 ca 1,8 % av selskapets omsetning, hvilket selskapet opplyser å være et forholdsvis lavt tall. Samlet sett er likevel Norsk Tipping en betydelig aktør i det norske reklamemarkedet. I 2008 var selskapet den femte største annonsøren i Norge. Men Norsk Tippings kostnader til markedsføring er synkende. Som det fremgår av årsrapporten for 2008 har selskapets reklamebudsjett blitt redusert med ca 4 prosent de siste fem årene. I samme periode har dette markedet økt med 38 prosent ifølge Norsk Tipping, slik at selskapets relative synlighet har blitt mindre.

3.2.6 *Pengespill i betryggende former og forebygging av negative konsekvenser*

Etter vedtektene er ett av formålene med Norsk Tippings virksomhet å sikre at pengespill foregår i betryggende former og å forebygge negative konsekvenser av pengespill. I årsrapporten for 2000 sier selskapet at det har et "*fokus*" på sikkerhet og ansvarlighet i forhold til selskapets rolle som spilloperatør (side 3). Videre sies det at selskapet i anvendelsen av ny teknologi aldri vil være "*påtrengende eller overskride grensene for hva som er akseptabel kommunikasjon og markedsføring*" (side 15). Det sies ingen ting mer om hvordan selskapet konkret har arbeidet for å realisere dette formålet.

Utover 2000-tallet har selskapet blitt vesentlig mer konkret i sin rapportering. Arbeidet for å sikre at pengespill foregår i betryggende former, og å forebygge negative konsekvenser av pengespill, har blant annet blitt ivaretatt i forbindelse med utgivelse av selskapets årlige Samfunnsrapport fra 2005.

I den første Samfunnsrapporten utgitt i 2005 fremgår det blant annet at selskapet har vedtatt et etisk regelverk som blant annet forplikter Norsk Tipping til å bidra aktivt "*til å forebygge potensielle uheldige sider ved våre spill*".

Videre fremgår det at selskapet har igangsatt en sosial og miljømessig rapporten som skal følge prinsippene nedfelt i "AA1000 Series", som er en internasjonal standard for prosess, konsultasjon og rapportering. Det norske Veritas er oppnevnt til å revidere samfunnsrapporten.

Det fremgår også av samfunnsrapporten for 2005 at selskapet har et gjennomarbeidet system for oppfølging av vinnere som får høye gevinster, som blant annet inkluderer et tilbud om gratis, uavhengig og økonomisk rådgivning gjennom ekstern samarbeidspartner.

For øvrig sier samfunnsrapporten at selskapet har prioritert følgende aktiviteter for spillansvarlighet for år 2005:

- kontrollere at 18 års grensene på Oddsene blir overholdt
- være oppdatert på forskning og kunnskap om spilleavhengighet både nasjonalt og internasjonalt
- opprettholde den gode kontakten med fagmiljøer
- delta i nasjonale og internasjonale konferanser om spilleavhengighet

- delta med pengestøtte til felles nordisk spilleavhengighetskonferanse arrangert av SNSUS (Nordisk stiftelse til bekjempelse av spilleavhengighet)
- sørge for god og tilstrekkelig informasjon til kunder om vinnerjanser og om nummeret til hjelpelinjen
- videreutvikle innholdet i våre kommisjonærkurs
- fortsette implementeringen av spillansvarlighet i alle ledd av organisasjonen.

Videre fremgår det av samfunnsrapporten at inntil 0,5 prosent av Norsk Tippings overskudd går til forskning, informasjon og forebygging av pengespillproblemer.

Arbeidet med konkret rapportering av hvordan Norsk Tipping sikrer at pengespill foregår i betryggende former og forebygger negative konsekvenser av pengespill har fortsatt i årene etter 2005. Dette innebærer at det i perioden 2000-2007 har skjedd en vesentlig endring av selskapets rapporteringsrutiner. Sett i forhold til årsrapporten for år 2000, er års- og samfunnsrapporten for 2007 vesentlig mer konkret med hensyn til selskapets rolle for å sikre at pengespill foregår i betryggende former og for å forebygge negative konsekvenser av pengespill:

For det første redegjør selskapet i 2007-rapporten for hvilket problem spilleavhengighet representerer. Basert på undersøkelser som selskapet har gjort i samarbeid med Synnovate MMI og Østnorsk kompetansesenter har det blitt registrert en signifikant nedgang i antall spilleavhengige i 2007 sammenliknet med 2005.

For det andre sier selskapet i rapporten at arbeidet med spilleansvarlighet er "*høyt prioritert og gjennomføres etter egne handlingsplaner*" (side 15). I den forbindelse opplyser selskapet at det, for å sikre faglige og uavhengige innspill og råd i dette arbeidet, har en "*løpende og tett kontakt med relevante fagmiljøer nasjonalt og internasjonalt*".

For det tredje sier selskapet at det i 2007 har vært gjennomført avdelingsvis vurdering av forretningsmessige og operasjonelle risikoer, herunder forhold knyttet til etiske retningslinjer. Disse analysene skal være fulgt opp med konkrete forbedringsplaner, og selskapet har revidert sine etiske retningslinjer.

Norsk Tipping har for øvrig forpliktet seg til å etterleve bransjens standarder for å være en ansvarlig spillvirksomhet slik disse er utformet av World Lottery Assosiation og European Lotteries. I tillegg har Norsk Tipping vedtatt en ansvarlighetsplattform bestående av sju prinsipper for spillansvarlighet, som i følge selskapet skal være forankret i virksomheten.

3.2.7 Kanalisering av mest mulig av overskuddet til nærmere fastsatte formål

Det fremgår av vedtektene at det gjennom rasjonell drift av Norsk Tipping skal legges til rette for at mest mulig av overskuddet fra spillene kan gå til nærmere fastsatte formål. Det er derfor et mål at selskapets kostnader skal være begrenset slik at størst mulig av inntektene kan fordeles til de fastsatte formål.

Selskapets regnskaper for perioden 2000 til 2007 viser at noe mindre andel av inntektene gikk til de fastsatte formål før enn nå. I år 2000 gikk ca 33 % av bruttoinntektene til fordeling til formålene, mens i år 2007 gikk kun ca. 29 % av bruttoinntektene til slike formål. Samlet sett har Norsk Tipping gjennom økt omsetning likevel økt sitt netto bidrag til de fastsatte formål

(kroneverdien ikke justert). I år 2000 hadde selskapet et resultat på 2 581 MNOK til fordeling, mens resultatet til fordeling i 2007 var på 3 099,6 MNOK.

3.2.8 Norsk Tippings datterselskaper

Norsk Tipping har to heleide datterselskaper, Fabelaktiv AS og Norsk Tipping Nettnavn AS.

Fabelaktiv AS står for selskapets TV-treknings, og har ellers i sin virksomhet oppdragsbasert produksjon av TV- og filmrelaterte prosjekter.

Norsk Tipping Nettnavn AS skal opprette, registrere og eie domenenavn etter instruks fra Norsk Tipping for å oppnå morselskapets målsettinger.

Norsk Tipping eier også 45 % av aksjene i Buypass AS, hvor Postens datterselskap ErgoGroup AS er den andre hovedeieren. Buypass AS markedsfører, selger og leverer verdidøkende elektroniske løsninger og tjenester for sikker meldingsutveksling og sikker betalingsformidling, basert på et åpent rammeverk og en åpen infrastruktur. Buypass har utviklet smartkortet som blant annet brukes som Norsk Tippings spillerkort.

3.3 Hvilke hensyn og interesser gjør seg gjeldende i Norsk Tippings virksomhet?

3.3.1 Oversikt

Norsk Tipping er gjennom vedtektene pålagt å avholde og formidle pengespill og samtidig sikre at det skjer i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespillene. I tillegg skal selskapet gjennom rasjonell drift legge til rette for at mest mulig av overskuddet fra spillene kan gå til fastsatte formål.

Formålet med statens eierskap av Norsk Tipping er ifølge Statens eierskapsberetning for 2007 å kanalisere nordmenns spillelyst inn mot et moderat og ansvarlig tilbud som ikke skaper samfunnsmessige problemer. Innenfor de rammer som er fastlagt av myndighetene skal selskapet tilby ansvarlig spilleglede, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespillene, og generere overskudd til samfunnsnyttige formål. I eierskapsberetningen gir Regjeringen uttrykk for et ønske om at Norsk Tipping skal være en aktør som bidrar til å utvikle spillmarkedet i en sosialpolitisk forsvarlig retning.

I eierskapsberetningen for 2007 understreker Regjeringen også at Norsk Tipping skal forebygge negative konsekvenser av pengespillvirksomhet, og at overskuddet fra spillvirksomheten i størst mulig grad skal gi midler til formålene idrett og kultur, og samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. På den bakgrunn påpeker Regjeringen at

"Så lenge Norsk Tipping AS på denne måten fungerer som et politisk instrument for utviklingen i pengespillmarkedet, vil det være et nært samspill mellom den konkurransemessige utvikling av selskapet på den ene side, og regulering av selskapets spill og vilkår, herunder også regelverkets utvikling for det øvrige lotterimarkedet, på den annen side."

Norsk Tippings formål, og begrunnelsen for statens eierskap og de sektorpolitiske målene for pengespillområdet innebærer at det gjør seg gjeldende flere ulike hensyn og interesser i Norsk

Tippings virksomhet. Nedenfor vil vi gjennomgå de mest sentrale hensyn og interesser i lys av det rettslige grunnlaget for virksomhet, begrunnelsen for statens eierskap og de sektorpolitiske målsetningene på pengespillområdet.

3.3.2 Tilfredsstillende spillelyst i betryggende former

Norsk Tippings tilbud av pengespill er ikke et offentlig mål i seg selv, men et middel for å tilfredsstillende en spillelyst som antas å være tilstede i befolkningen. At det bør være et visst tilbud som kan møte denne spillelysten på en ansvarlig måte, har vært en sentral idé for norsk regulering av spill- og lotterimarkedet gjennom hele 1900-tallet. Dette kom blant annet til uttrykk i lotterimeldingen av 5. april 1937:

"I korthet kan man si at tendensen i vår lovgivning i den siste menneskealder har gått i retning av å imøtekomme den spilletrang som er nedlagt hos de fleste mennesker, når dette har kunnet skje i betryggende former og under offentlig kontroll".

Erkjennelse av at det foreligger en spillelyst hos befolkningen, som bør tilfredsstillende i en viss grad, i betryggende former, kom også klart til uttrykk i Revidert nasjonalbudsjett for 1991, St. meld. nr. 2 (1990-91), hvor Regjeringen redegjorde for sitt prinsipielle syn på spill- og lotterivirksomhet. Her legges det som et premiss at de politiske myndigheter har *"til alle tider erkjent at det vil være en viss interesse for spill i samfunnet"* (side 179). Samtidig erkjenner også Regjeringen at *"Kanaliserings av spillelyst gjennom offentlig selskap er blitt ansett som den mest tjenlige organisering av pengespill, fordi det skjer i betryggende former under full offentlig kontroll innenfor et fastsatt lovverk."* (side 179).

Norsk Tipping har vært et sentralt instrument for å møte spillelysten i befolkningen fra etableringen i 1948. Dette er også kommet til uttrykk i statens eierberetning for 2007 hvor det fremkommer at statens eierskap til Norsk Tipping er begrunnet med at selskapet skal kanalisere nordmenns spillelyst inn mot et moderat og ansvarlig tilbud. Men selskapets rolle i å være et instrument egnet til å kanalisere nordmenns spillelyst har endret seg vesentlig.

Da selskapet ble etablert tilbød det ett spill gjennom tippekupongen. Dette var et spill direkte knyttet til idrett. På det tidspunktet Norsk Tipping ble re-etablert under pengespilloven i 1993 fikk det ansvar for flere spill, blant annet Lotto, som ikke var knyttet til idrett. Men frem til 1990-tallet var spillene Norsk Tipping tilbød likevel forholdsvis beskyttet mot konkurranse, i det andre lands aktører hadde få muligheter til å etablere reell konkurranse med selskapets tilbud. Fra midten av 1990-tallet og utover 2000-tallet, endret dette bildet seg dramatisk. Fra midten av 1990-tallet åpnet lotteriloven av 1995 for at flere aktører kunne drive gevinst- og utbetalingsautomater. Som redegjort for ovenfor ble dette markedet av en betydelig karakter, idet omsetningen knyttet til slike automater representerte mer enn 50 prosent av det totale norske spillmarkedet i 2003. Det representerte en utfordring for selskapets evne til å kanalisere nordmenns spillelyst inn mot et moderat og ansvarlig tilbud som ikke skaper samfunnsmessige problemer. I tillegg ble det i de første årene av 2000-tallet vesentlig vekst i spilling på internett. Norsk Tipping kom derfor også i en konkurransesituasjon mot internasjonale aktører som tilbød spill til nordmenn via internett. Disse aktørene opererer i et internasjonalt marked som i stor grad er uregulert. Det er en vesentlig utfordring for Norsk Tipping, som en monopolbedrift som skal tilfredsstillende spillelyst i betryggende former.

Disse endringene i konkurransesituasjonen medfører andre krav til utvikling av Norsk Tippings spilltilbud, og måten dette tilbudet markedsføres og profileres på. For å kunne være et instrument egnet til å kanalisere nordmenns spillelyst innebærer en slik endret konkurransesituasjon at spilltilbudet må være dynamisk, samt at markedsføring og profilering må være mer offensiv.

3.3.3 Ansvarlig spilltilbud

Norsk Tippings oppgave som instrument for tilfredsstillelse av spillelyst går ikke lenger enn at selskapet skal gi et spilltilbud i betryggende former med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespill. At spilltilbudet skal være ansvarlig innebærer at det skal være begrenset for å forebygge negative konsekvenser. Det har vært bred politisk enighet om at adgangen til pengespill skal være positivt regulert, det vil si at det som ikke er eksplisitt tillatt, er forbudt. Dette er et uttrykk for at *"moralske hensyn har vært det bærende prinsipp i lovgivningen"* for spillpolitikken, jf Regjeringens redegjørelse for spill- og lotterivirksomhet i Revidert nasjonalbudsjett for 1991, St. meld. nr. 2 (1990-91).

Ansvarligheten er videre forankret i Norsk Tippings vedtekter hvor det heter at formålet med selskapet blant annet er å avholde og formidle pengespill *"med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespillene"*.

Kravet til ansvarlig spilltilbud har også blitt mer utfordrende å møte etter hvert som konkurransen fra internasjonale aktører har medført et større fokus på pengespillenes negative sosiale effekter. I tillegg har hensynet til et ansvarlig spilltilbud blitt mer krevende å innfri for Norsk Tipping, idet selskapets spilltilbud har økt fra ett spill kun tilgjengelig via kommisjonærer (fotballtipping), til å omfatte en rekke ulike spill, som tilbys på ulike plattformer og som markedsføres i flere typer medier.

3.3.4 Bidragsyter til samfunnsnyttige formål

Et viktig hensyn bak Norsk Tippings virksomhet har vært å generere overskudd til samfunnsnyttige formål. I de første tiårene av selskapets virksomhet var idretten og fotball den dominerende interesse, i det tippekupongen gjaldt fotballspill, og både idrettsforbundet og fotballforbundet var representert på eiersiden sammen med staten, samtidig som idretten og fotballen fikk inntekter fra spillet. Relasjonen til idretten og fotballen har blitt endret, etter at staten overtok alle aksjene i selskapet og flere av spillene også har blitt løsrevet fra fotballaktivitet. Kontakten er likevel i behold, ved at inntektene fortsatt skal gå til blant annet idrett.

Ved å generere overskudd til samfunnsnyttige formål har Norsk Tipping bidratt til å legitimere sine egne spill på to måter. For det første har inntektene gått til formål som har vært sett på som gode, og slik sett vært en form for oppveining av det ondet pengespill har vært sett på som. For det andre har profittmotivert som en drivkraft bak tilbud av pengespill blitt nedtonet, i det virksomheten har vært drevet som et monopol, hvor drivkraften ikke har vært å få mest mulig avkastning på investert kapital.

Norsk Tipping håndterer store inntekter i kraft av sin virksomhet, og det er derfor krevende å ha kontroll på driftsutgiftene. Det medfører også et stort ansvar, i det inntektene skal gå til samfunnsnyttige formål, og ikke til ekspansjon av egen virksomhet. Det betyr at det er en

underliggende konflikt mellom kostnadene i selskapet og de samfunnsnyttige formål som selskapet skal betjene. Dette er en krevende situasjon fordi Norsk Tippings spillinntekter ikke er selskapets egne i tradisjonell forstand.

3.3.5 *Forretningsmessig og rasjonell drift*

Norsk Tipping er organisert som et aksjeselskap der staten eier alle aksjene. Det innebærer at selskapet skal drives forretningsmessig effektivt og følge de retningslinjer for statlig eierskap som er utarbeidet, se punkt 4.2.2 – 4.2.5 nedenfor. Som bidragsyter til samfunnsnyttige formål påhviler det også Norsk Tipping et ansvar å drive forretningsmessig effektivt og rasjonelt slik at kostnadene ikke blir større enn nødvendig. Dette fordi økte kostnader i selskapet vil innebære reduserte bidrag til samfunnsnyttige formål. Samtidig er det en utfordring å både drive forretningsmessig og ekspansivt og å ivareta det sosialpolitiske ansvaret.

Måten Norsk Tipping kan drives på er å ikke være upåvirket av virksomhetens art og omfang. På begynnelsen av 1990-tallet kunne Norsk Tipping drives som en monopolbedrift med liten eksponering for konkurranse, og med et begrenset spilltilbud. Pr i dag er Norsk Tipping en virksomhet som på tross av sin rettslige monopolsituasjon er i faktisk konkurranse med andre tilbydere av spill, og som selv har et betydelig og avansert spilltilbud, basert på til dels egenutviklede teknologiske løsninger. Dette har skapt nye driftsmessige utfordringer i form av økte krav til deltakelse i teknologisk utvikling, markedsføring og spilleutvikling. Dette skaper igjen nye utfordringer for de sosialpolitiske og etiske krav til virksomheten. Dette har blant annet gjort det aktuelt å skille ut deler av driften i datterselskaper og også å delta i tilknyttede selskaper.

De nye krav til virksomheten har aktualisert behovet for ny kompetanse. Dette har til dels vært innhentet gjennom bruk av datterselskaper. Samtidig vil bruk av datterselskaper kunne innebære vanskelige utfordringer med hensyn til den nødvendige kontroll med driftsutgifter og finansiering. Det innebærer også utfordringer med hensyn til kontroll av omfanget og arten av randsoneraktiviteter og mulig kryssubsidiering. I tillegg har det også vært nødvendig å utvide selskapets egne produksjons- og kontorlokaler, som har medført at selskapet må opptre som tomtekjøper og byggherre, som er langt utenfor selskapets egen kjernevirksomhet.

3.4 **Hvilken type virksomhet driver Norsk Tipping?**

I lys av gjennomgangen ovenfor driver Norsk Tipping en sammensatt virksomhet. Selskapets kjernevirksomhet er avholdelse og formidling av pengespill. På bakgrunn den utvikling virksomheten har gått igjennom, med blant annet teknologisk utvikling, digitalisering og internasjonalisering av spillmarkedet, har også virksomhetens art endret seg og fått et videre omfang.

Norsk Tipping driver en særlig type virksomhet, avholdelse og formidling av pengespill. Virksomheten er lovregulert og kontrolleres av Lotteritilsynet. Det er en del av lovreguleringen at pengespill skal skje i betryggende former og med sikte på å forebygge negative konsekvenser. Den er organisert på en særlig måte gjennom et nasjonalt monopolselskap eid av staten ved Kulturdepartementet. Virksomheten er organisert i aksjeselskapsform for å kunne drives effektivt og forretningsmessig. Inntektene skal likevel deles mellom norsk idrett og kultur. Internasjonalt er pengespill en svært kommersiell bransje.

Det foregår derfor en betydelig utvikling av spill internasjonalt som Norsk Tipping også må holde seg orientert om og aktiv i forhold til. Det gjør de blant annet ved å holde seg orientert om utviklingen av nye spill fordi internasjonale spill kan formidles via internett og derved i praksis bli en konkurrent til Norsk Tippings virksomhet, men uten å kunne omfattes av norsk lovregulering. Formidlingen av spill og markedsføringen av dem skjer i dag også digitalt. Å følge med på og delta i den relevante teknologiutviklingen er i dag en viktig side ved virksomheten. Dette innebærer samtidig nye utfordringer for virksomhetens sosialpolitiske ansvar i forhold til å begrense skadevirkningen ved spill. Norsk Tipping skal drives forretningsmessig og generer store inntekter som skal komme idrett og kultur til gode. Det innebærer store utfordringer med hensyn til å ha tilstrekkelig kontroll på driftsutgiftene. Virksomhetens mange randsoner innebærer også i dag en fare for krysssubsidiering.

Dette innebærer at Norsk Tippings virksomhet i dag har mange ulike sider som til dels kan komme i konflikt med hverandre, og som til dels innebærer store utfordringer både med hensyn til utvikling av virksomheten og kontroll av den. Det er mange utfordringer knyttet til å styre og føre kontroll med den virksomhet som Norsk Tipping driver med i dag. Det gjør at organiseringen av virksomheten er krevende.

For det første er det en grunnleggende motsetning mellom å skulle drive med pengespill og spilleutvikling og samtidig forebygge de negative skadevirkningene av pengespill. Det siste vil måtte legges begrensninger på virksomheten. Det er en krevende balanse som her skal gås opp. Den utviklende og den begrensende siden ved virksomheten er tett knyttet til hverandre.

For det andre er pengespill på det internasjonale plan i dag tilgjengelig over internett, og det er internasjonalt en sterkt kommersiell bransje. Det innebærer at Norsk Tipping må forholde seg til konkurrenter med helt andre rammevilkår, og til en bransje som det internasjonalt er krevende å følge med på når det gjelder utviklingen av spill. Pengespill er også i Norge en akseptert virksomhet, men sterkt lovregulert. Norsk Tipping har viktige oppgaver med hensyn til å bidra til å begrense skadevirkningene av slike spill og kanalisere inntektene til samfunnsnyttige formål som idrett og kultur.

For det tredje har den teknologiske utvikling med digitalisering, internett osv fått en økende betydning både for utviklingen av spill og av markedsføring. Det er en ny og krevende oppgave å følge med på denne utviklingen samtidig som Norsk Tipping skal sette grenser for virksomheten. Den digitale utviklingen har ført til at det nettopp kan være vanskeligere å observere og kontrollere skadevirkningene.

For det fjerde er det mange kryssende hensyn i den økonomiske styring av virksomheten. Norsk Tipping er et statseid selskap som skal drives forretningsmessig, men som også skal sette grenser for virksomheten. Norsk Tipping opererer uansett i forhold til og som en del av flere kommersielle markeder i sin ordinære drift og i spillutviklingen. Norsk Tipping har betydelige inntekter som skal kanaliseres til samfunnsnyttige formål. Det innebærer at det er en særlig viktig oppgave å holde kontroll med driftsutgiftene. Det er en krevende oppgave å drive virksomheten på en ansvarlig måte i forhold til de sosial-politiske oppgavene og samtidig drive forretningsmessig. De nye aspekter ved spillutvikling og markedsføring gjør det også til en krevende oppgave å hindre kryss-subsidiering av randsoneraktiviteter.

For det femte innebærer kanaliseringen av inntekter til samfunnsmessige formål, og dermed beskyttelsen av slike inntekter, at dimensjoneringen av utgifter til sponsorvirksomhet og markedsføring kan være krevende.

Med utvikling av nye kommunikasjonsmedier som Internett, digital TV og mobiltelefoni kan pengespillvirksomhet ikke utøves uten betydelig teknologisk utvikling som igjen fordrer teknologisk kompetanse. Dette er også reflektert i Norsk Tippings virksomhet, som i perioden 2000 til 2007 har vært involvert i flere betydelige teknologiutviklingsprosjekter, som selskapet selv har levert løsninger til. Slik sett har Norsk Tipping blitt en teknologisk kunnskapsbedrift.

Videre innebærer internasjonal konkurranse at Norsk Tipping, for å være en hovedleverandør av spill til den norske befolkning, er synlig for spillerne. Det fordrer evne til effektiv massekommunikasjon og markedsføring. Norsk Tippings betydelige satsning på denne delen av virksomheten gjør selskapet også til en kommunikasjonsbedrift.

Norsk Tippings offentlige oppgave som tilbyder av ansvarlige spill innebærer at selskapet ikke skal søke å maksimere sitt overskudd. I stedet må selskapet ha kunnskap om sine spills virkninger og i tillegg aktivt søke å motvirke negative effekter av spilltilbudet. Det innebærer at selskapets virksomhet får karakter av en tilsynsfunksjon.

Endelig skal Norsk Tipping søke å drive rasjonelt slik at mest mulig av selskapets overskudd skal gå til overskuddsmottakere. Det innebærer at selskapet må begrense sine egen kostnader og drive mest mulig økonomisk rasjonelt. Med de samfunns- og konkurransemessige endringer som selskapets virksomhet har vært utsatt for, innebærer dette rasjonalitetskravet at driften er tilpassningsdyktig overfor de nye utfordringer selskapet møter.

Den sammensatte virksomheten skaper krevende utfordringer i en situasjon hvor Norsk Tipping skal gi et konkurransedyktig tilbud av pengespill og samtidig sørge for at tilbudet er ansvarlig.

Flere statseide selskaper har flere hensyn å ivareta. Norsk Tipping er i særlig utpreget grad et slikt selskap. Det er mange ulike og hver for seg krevende hensyn å ivareta, og noen av dem innebærer også særdeles krevende avveininger og balanseringer i forhold til hverandre. Det innebærer store krav til og utfordringer for organiseringen og reguleringen av virksomheten, og også til kontrollen av selskapet, se nærmere i kapittel 5 til 7. Det gjelder både for departementet som representant for eier og for selskapets styre.

4. HOVEDMODELLER FOR STYRING AV NORSK TIPPING

4.1 Innledning

Av mandatet fremgår at vi skal redegjøre for hvilke modeller staten har til disposisjon for styring av en enhet som Norsk Tipping. I tråd med de styringsmodeller som ble identifisert i NOU 1989:5 *En bedre organisert stat?* kan det skilles mellom følgende hovedformer for tilknytningsformer mellom staten og dens virksomheter:

- Forvaltningsorganer
- Statseide selskaper og statlig selskapsdeltakelse
- Stiftelser

Innenfor hver av disse hovedformene er det en betydelig differensiering. I tillegg kan staten kanalisere engasjement gjennom andre selvstendige rettssubjekt, som kommunalforvaltningen og organisasjoner og private foretak.

Avhengig av om en virksomhet er organisert som en type forvaltningsorgan, selskap eller stiftelse vil staten ha ulike virkemidler til bruk for styring av virksomheten. Tilsvarende vil de tilgjengelige virkemidlene også variere avhengig av hvilken type forvaltningsorgan, selskap eller stiftelse virksomheten er organisert som.

Vår redegjørelse vil i det følgende primært være basert på det arbeidet som har vært gjort i NOU 1989:5 *En bedre organisert stat?* (Hermansen-utvalget). Arbeidet i Hermansen-utvalget har senere blitt videreført gjennom en rekke forvaltningspolitiske reformer. De mer generelle trekk ved utvalgets arbeid hva gjelder modeller for ulike tilknytningsformer mellom staten og dens virksomhet har særlig blitt videreført gjennom NOU 1991:8 *Lov om statsforetak* og NOU 2003:34 *Mellom stat og marked*. I det følgende vil vi derfor også trekke veksler på disse utvalgenes arbeid.

I det følgende vil vi gi en kort oversikt over de ulike modellene for å organisere tilknytningen mellom staten og dens virksomheter (punkt 4.2). Deretter vil vi beskrive hvilke virkemidler staten har til disposisjon for styring gjennom de ulike modellene (punkt 4.3). Vi vil ikke redegjøre for andre særtrekk ved modellene, som de ansattes rettslige stilling innenfor hver av modellene.

Da Norsk Tipping har vært og fortsatt er organisert som et selskap, vil vi konsentrere fremstillingen om hvilke muligheter for styring som de enkelte selskapsmodellene gir.

4.2 Organisering av statlig virksomhet

4.2.1 Oversikt over selskapsformer og visse fellestrekk

Statseide selskaper og statlig selskapsdeltakelse kan organiseres på flere ulike måter. I det følgende skiller vi mellom:

- Statsaksjeselskaper
- Statlig deltakelse i aksjeselskaper
- Statsforetak
- Statsselskaper organisert etter særlover

Det er en rekke fellestrekk mellom de ulike selskapsformene hva gjelder statens styringsmuligheter.

For det første innebærer organisering av virksomheter som selskap at de ikke lenger er en del av staten som juridisk person. Selskapene er i kraft av konstitueringen egne og selvstendige juridiske personer. Av den grunn gjelder ikke statens generelle instruks- og organisasjonsmyndighet overfor selskapene. Som selvstendige juridiske personer gjelder som utgangspunkt heller ikke de alminnelige forvaltningsregler for virksomhetene, med mindre dette er uttrykkelig bestemt.

For det andre vil en statlig eid virksomhet som organiseres som et selskap også være ansvarlig for sin egen økonomi, med mindre annet er bestemt. I det at selskapene har ansvar for egen økonomi ligger at de må skaffe seg egne inntekter, ved avsetning av varer og tjenester i markedet. De må forvalte selskapskapitalen slik at den kan generere utbytte. Selskapene har som utgangspunkt myndighet til å ta opp lån.

For det tredje er det selskapenes egne organer som er ansvarlige for selskapets disposisjoner. Det er derfor selskapenes formelle organer og administrasjon som tar så vel strategiske som driftsmessige beslutninger i statselskaper.

Statseide selskapers selvstendighet og ansvar for egen økonomi og disposisjoner er likevel ikke ubetinget. Grunnlovens § 19 sier Kongen, det vil si Kongen i Statsråd "*vaager over, at Statens Eiendomme og Regalier anvendes og bestyres paa den av Storthinget bestemte af for Almænvæsenet nyttigste Maade*". Statens eierandeler i selskaper er en del av dens eiendommer, og må følgelig forvaltes i tråd med kravene som § 19 oppstiller. I tillegg krever det parlamentariske system at Stortinget må kunne holde landets regjering og statsrådene politisk ansvarlige for feil og svakheter i deres grunnleggende styring og kontroll av statens eierinteresser. Er Stortinget misfornøyd med styringen, kan det være grunnlag for politisk kritikk, og kan også føre til regjering eller statsråd blir kastet.

Men det er også klart er det er nødvendig at den løpende driften av et selskap som staten eier, kan skje mest mulig på grunnlag av de samme prinsipper og premisser som den forretningsmessige drift av private selskaper. Det betyr igjen at et statlig eid selskap bør ha et styre og administrativ ledelse som har nødvendige forretningsmessige fullmakter.

Det er likevel ikke gitt at styret og den administrative ledelse rettslig sett har de nødvendige forretningsmessige fullmakter. Det må bero på en tolkning av selskapsformen, vedtektene og omstendighetene for øvrig. Men for dette tolkningsspørsmålet har det betydning at det kan virke mot selskapsformens formål å innskrenke styrets og den administrative ledelses forretningsmessige fullmakter. Som påpekt av Jens Christian Hauge har det vært en alminnelig erkjennelse i det politiske miljø om

"at det ikke vil være mulig eller i alle fall ikke hensiktsmessig, å knytte politisk ansvar for regjering/statsråd til feilberegninger av typisk forretningsmessige eller tekniske vedtak i statsbedriftene, som for eksempel konjunkturutvikling, prosjektets gjennomslag i markedet etc. Det vil uungåelig føre med seg at handlekraften og dristigheten hos bedriftsledelsen, som en vellykket virksomhet er helt avhengig av, blir svekket, mens fryktsomhet og sendrektighet øker" (Styring av statsaksjeselskaper – særlig om kompetansefordelingen mellom statsråd, styre og daglig ledelse, Lov og Rett 1986, side 354).

Det er også antatt at det må være en arbeidsdeling mellom politisk ledelse og departement på den ene side og styret og administrativ ledelse i statseide selskaper på den andre siden. Hermansen-utvalget legger til grunn at utgangspunktet for denne arbeidsdelingen må være "*skillet mellom overordnet strategisk styring og den løpende drift*", slik at det første hører inn under politisk ledelse og departement, mens det andre hører inn under selskapet. Styret og den administrative ledelse må derfor "*ha den nødvendige forretningsfullmakt innenfor de strategiske fastsatte rammene slik at selskapet kan utvikle seg på en effektiv måte, og kan utnytte de forretningsmessige muligheter som måtte foreligge*". (Hermansen-utvalget, side 50). Grensene mellom overordnet strategisk styring og den løpende forretningsmessige drift

kan likevel fortsatt være uklare. Styreansvaret bør være mest mulig likt ansvaret i privateide aksjeselskaper med mindre annet følger av særlige rettsgrunnlag.

De fleste statsselskaper er underlagt dobbelt revisjon. Ordinære regnskaper revideres av revisor valgt av det høyeste selskapsorganet, det vil si generalforsamlingen. I tillegg er virksomheter eid av staten også underlagt riksrevisjonens kontroll. Men denne kontrollen skal med mindre annet er bestemt være av begrenset karakter. Denne revisjonen skal føre kontroll med at vedkommende statsråd utøver sin eierfunksjon på statens vegne på en korrekt og betryggende måte, og å kontrollere at eventuelle bevilgninger fra staten er i samsvar med Stortingets forutsetninger. Det har i den forbindelse vært advart mot at denne kontrollvirksomheten føres for langt, slik at man unngår at den i praksis fører til at *"forretningsmessige spørsmål ad denne omvei via Riksrevisjonen blir trukket inn under den politiske debatt i Stortinget og blir gjenstand for politisk ansvar"* (Hauge, Styring av statsaksjeselskaper – særlig om kompetansefordelingen mellom statsråd, styre og daglig ledelse, Lov og Rett 1986, side 355)

Formålet med redegjørelsen nedenfor er å identifisere hvilke virkemidler staten har for styring av de enkelte selskapsmodellene. I og med at Norsk Tipping har vært og er organisert som et statlig selskap etter en særlov, vil vi legge hovedvekten på tilgjengelige virkemidler for styring i denne modellen.

4.2.2 Statsaksjeselskaper

Med statsaksjeselskaper menes her selskaper som er etablert etter aksjeloven eller allmennaksjeloven, og hvor staten er eeneier. Slike selskaper har en formell struktur der hovedansvaret for driften ligger i de interne selskapsorganer. Statens formelle styringsmuligheter er i utgangspunktet begrenset til generalforsamlingen.

Det følger av aksjelovens og allmennaksjelovens § 5-1 at generalforsamlingen utøver den høyeste myndighet i selskapet. Videre følger av aksjelovens og allmennaksjelovens § 6-12 at forvaltningen av selskapet hører inn under styret, og at styret i nødvendig utstrekning skal fastsette planer og budsjetter for selskapets virksomhet. Styret har også avgjørende myndighet i forhold til utbetaling av utbytte. Selv om beslutning om utbytte skal treffes av generalforsamlingen, må styret først ha lagt frem et forslag, og det kan ikke besluttes utdelt høyere utbytte enn styret har foreslått eller godtar, jf aksjelovens og allmennaksjelovens § 8-2. Aksjeselskaper av en viss størrelse skal også ha daglig leder, som har ansvar for den daglige drift av selskapet, jf aksjelovens og allmennaksjelovens § 6-2 og § 6-14. Men daglig ledelse omfatter ikke saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller stor betydning, jf aksjelovens og allmennaksjelovens § 6-14 (2).

Aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper med mer enn 200 ansatte skal i tillegg ha bedriftsforsamling, jf aksjelovens og allmennaksjelovens § 6-35. En tredjedel av bedriftsforsamlingens medlemmer skal velges blant de ansatte, hvilket reduserer eierens styringsmuligheter i visse saker.

Aksjeloven og allmennaksjelovens § 20-4 - § 20-7 har videre særlige regler for statsaksjeselskaper, som inneholder regler om blant annet innkalling til generalforsamling, valg til styret og Riksrevisjonens kontroll. I tillegg innebærer disse særlige reglene at Kongen kan overprøve visse beslutninger truffet både av styret og generalforsamlingen, dersom

vesentlige samfunnshensyn tilsier det, jf aksjeloven og allmennaksjelovens § 20-4 nr. 2. De særlige reglene innebærer også begrensninger i styrets adgang til å bestemme hvor mye utbytte som skal gis, i og med at generalforsamlingen ikke er bundet av styrets forslag om utbytte, jf aksjelovens og allmennaksjelovens § 20-4 nummer 4.

Ansvars- og kompetansefordelingen mellom organene i et aksjeselskap innebærer et skille mellom departementets oppgaver som forvalter av eierinteressene, og den forretningsmessige ledelsen. Den sistnevnte ligger under styret og administrasjonen. En konsekvens av å ha valgt å organisere bedriftene etter aksjeloven og allmennaksjeloven, er at styret og daglig leder har ansvar for den løpende driften.

Departementet kan som eier i utgangspunktet kun styre selskapet gjennom generalforsamling. Primæroppgaven for departementet er derfor å sørge for at selskapene har kompetente styrer og bedriftsforsamlinger.

For aksjeselskaper som er heleid av staten, der vedkommende statsråd er ene-generalforsamling, vil statens eierandel være en del av statens eiendommer. Selv om det er Kongen som har kompetansen til å bestyre eiendommene etter Grunnlovens § 19, så skal styringen skje på den av Stortinget bestemte måte. Den reelle avgjørelsesmyndigheten når det gjelder beslutninger som i vesentlig grad vil endre statens engasjement bør følgelig også tillegges Stortinget. Men det er samtidig viktig at selskapets avgjørelsesmyndighet ikke beskjæres for sterkt. Hermansen-utvalget har på det grunnlag lagt til grunn at

"Bedriftens egne besluttede organer må derfor i en viss utstrekning ha mulighet for å opprette datterselskaper og lignende på egen hånd der dette bare representerer en hensiktsmessig organisering av bedriftens egen virksomhet på det området den allerede arbeider innenfor." (side 107)

Dette betyr at statsrådets politiske og konstitusjonelle ansvar knyttet til eierfunksjonen er av begrenset karakter. I utgangspunktet må dette ansvaret, som lagt til grunn av Hermansen-utvalget, være begrenset til

"organisering, styreoppnevning, nødvendig egenkapitaltilførsel, retningslinjer for virksomheten, behandling av årsregnskapet og andre vesentlige trekk ved virksomheten. De rent forretningsmessige forhold anses imidlertid som et ansvar for styret som det ikke knyttes politisk og konstitusjonelt ansvar for statsråden til."
Hermansen-utvalget side 108.

Denne organisasjonsformen er primært brukt hvor de forretningsmessige sidene ved en virksomhet er de mest sentrale, men det er flere statseide aksjeselskaper som også har viktige samfunnsoppgaver eller skal ivareta viktige samfunnsformål. Ett eksempel er Avinor AS.

4.2.3 Statlig deltakelse i aksjeselskaper

Dersom staten deltar som en av flere eiere i et aksjeselskap eller allmennaksjeselskap er det både formelle og reelle grenser for styringsmulighetene.

Formelt må eierinteresser utøves etter aksjelovens og allmennaksjelovens alminnelige bestemmelser. Reglene i aksjelovens og allmennaksjelovens § 20-4 følgende gjelder ikke.

Reelt må staten styre sammen med andre eiere, og kan da avhengig av eierposisjon og vedtekter være nødt til å oppnå kompromisser med øvrige for å få ønskede vedtak på generalforsamlingen.

Denne organisasjonsformen er i likhet med statsaksjeselskaper primært brukt hvor de forretningsmessige sidene ved en virksomhet er de mest sentrale.

4.2.4 *Statsforetak*

Statsforetaket har tilsvarende organer som et statsaksjeselskap, men myndighetsfordelingen mellom de ulike organene og eier er ulik.

Statsforetaket skiller seg videre fra statsaksjeselskaper ved at det er Kongen i statsråd som treffer vedtak om opprettelse. Videre skal vedkommende departement gjennom beslutning fastsette foretakets vedtekter, dets styre, revisor og eventuelt annet innskudd enn penger.

Den øverste myndighet i et foretak utøves av departementet gjennom foretaksmøtet, jf statsforetakslovens § 38. Videre skal statsforetak ledes av et styre og en administrerende direktør jf statsforetakslovens § 18. Styret har som utgangspunkt det samme ansvar som styret i statsaksjeselskap, jf statsforetakslovens § 20-3.

Styret i statsforetak har plikt til å forelegge visse saker for departementet, jf statsforetakslovens § 23 andre og tredje ledd. Videre har styret plikt til å sende styreprotokoller til departementet, jf statsforetakslovens § 24 tredje ledd.

Administrerende direktør har myndighet til å forestå den daglige ledelse av foretaket, og er således lik myndigheten til daglig leder i et statsaksjeselskap.

Departementet styring av statsforetaket må derfor foregå gjennom foretaksmøte. Men dette har i noe større utstrekning enn generalforsamlingen i statsaksjeselskapet adgang til å endre kompetansefordelingen mellom organene og organenes sammensetning.

Denne organisasjonsformen er primært brukt hvor en virksomhet har både forretningsmessige sider og samfunnsplågte oppgaver. Ett eksempel er Statnett SF.

4.2.5 *Statsselskaper organisert etter særlover*

Selskaper som er organisert etter særlover har tradisjonelt blitt stiftet som aksjeselskaper, men uten at aksjelovens regler er gitt anvendelse. Det gjelder både for AS Vinmonopolet og Norsk Tipping AS.

Dette gir staten fleksibel mulighet til å organisere selskaper i mer tilpassete modeller, idet aksjelovens regler om de enkelte organers kompetanse og sammensetning ikke gjelder for disse særlovselskapene.

Det innebærer også at statens konkrete styring av disse selskapene vil være avhengig av de lovene som er gitt om disse virksomhetene, og andre rettslige grunnlag som vedtekter, instruksjoner med videre.

Men som følge av at aksjeselskapsformen er valgt vil også særlovsselskapene være adskilt fra staten. Det betyr at også særlovsselskapene er selvstendige juridiske personer unntatt fra generell instruks- og organisasjonsmyndighet og alminnelige forvaltningsrettslige regler. Videre vil særlovsselskapene som selvstendige juridiske personer også være ansvarlige for sin egen økonomi, med mindre annet er bestemt. Det betyr at de i utgangspunktet må skaffe seg egne inntekter, ved avsetning av varer og tjenester i markedet. For det tredje er det selskapenes egne organer som er ansvarlige for selskapets disposisjoner. Det er derfor selskapenes formelle organer og administrasjon som tar så vel strategiske som driftsmessige beslutninger også i særlovselskapene.

Konstitusjonelt er særlovselskapene likevel en del av "Statens Eiendomme" underlagt Grunnlovens § 19. Statens eierskap må følgelig forvaltes i tråd med kravene som § 19 oppstiller. I tillegg krever det parlamentariske system at Stortinget må kunne holde landets regjering og statsrådene politisk ansvarlig for feil og svakheter i deres grunnleggende styring og kontroll av statens eierinteresser. Er Stortinget misfornøyd med styringen, kan det være grunnlag for politisk kritikk, og kan også føre til at regjering eller statsråd blir kastet.

Styre og administrative ledelse i særlovselskaper må som aksjeselskaper anses for å ha de nødvendige forretningsmessige fullmakter. Statens styring må derfor i utgangspunktet være begrenset til overordnet strategisk styring.

Med mindre annet er bestemt vil særlovsselskapene også være underlagt dobbelt revisjon, det vil si ordinær regnskapsrevisjon og Riksrevisjonens kontroll. For ett særlovsselskap, Norsk Tipping, er det fastsatt at Riksrevisjonen skal utføre begge funksjoner.

Denne organisasjonsformen er i likhet med statsforetak primært brukt hvor en virksomhet har forretningsmessige sider og samfunnsplagte oppgaver.

4.3 Styring av statlig virksomhet

4.3.1 Oversikt

Staten har en rekke virkemidler for styring av sin virksomhet. I det følgende vil vi redegjøre for hvilke virkemidler staten har til disposisjon for styring av virksomheter. Hvilke virkemidler som kan anvendes vil variere avhengig av hvilken organisasjonsform som er valgt. På den bakgrunn vil vi i det følgende legge vekt på å klargjøre hvilke virkemidler som kan anvendes i forhold til de ulike organisasjonsformene vi har beskrevet ovenfor.

I tråd med NOU 2003:34 *Mellom stat og marked* skiller vi mellom rettslige, organisatoriske, og økonomiske virkemidler i henholdsvis punkt 4.3.2, 4.3.3 og 4.3.4 nedenfor. Videre redegjør vi for styring gjennom kontrakter og kontaktmøter i punkt 4.3.5 og styring gjennom Riksrevisjonens kontroll i punkt 4.3.6. Formålet med denne delen av redegjørelsen er å klargjøre hvilke virkemidler som kan anvendes i forhold til de ulike organisasjonsformene vi har beskrevet ovenfor.

4.3.2 *Rettslige virkemidler*

Rettslige normer fastsatt gjennom lov, forskrifter og enkeltvedtak er sentrale virkemidler i offentlig regulering. Slik normering har ulik form og ulikt innhold. Felles for slik normering er at den i prinsippet er bindende for alle virksomheter, uavhengig av organisasjonsform.

I det følgende vil vi skille mellom generell lovgivning, sektorlovgivning, konsesjoner, eneretts- og monopolordninger, regulering av markedsadgang og tilsyn og kontroll

Med generell lovgivning forstår vi lover som i prinsippet kan komme til anvendelse på alle sektorer i samfunnet. Slik lovgivning, supplert med forskrifter, regulerer typisk hva som er straffbart, arbeidsrettslige forhold, forholdet til det eksterne miljøet og lignende. Generell lovgivning kommer til anvendelse på alle organisasjonsformer, med mindre annet er bestemt ved lov.

Sektorlovgivning er lover som regulerer enkeltområder eller sektorer av samfunnet. Slik sektorlovgivning supplert med forskrifter vil i hovedsak ha betydning for aktørene innenfor det aktuelle området. Eksempler er energi-, kringkastings-, jernbane- og luftfartslovene og lov om elektronisk kommunikasjon.

Konsesjoner er tillatelser gitt av offentlige myndigheter. Å få tildelt konsesjon medfører rettslig sett at man er fritatt fra et påbud eller unntatt fra et forbud. Adgangen til å gi konsesjoner må være hjemlet i lov. Konsesjoner kan gis på vilkår, dersom det er hjemmel for å oppstille vilkår i lov. Dersom det ikke er hjemmel for å oppstille vilkår i lov, kan vilkår likevel stilles, i den grad konsesjonstildelingen hviler på at forvaltningen må utøve et skjønn. Vilkårene må da ha saklig sammenheng med det som det gis konsesjon til og ikke være uforholdsmessig tyngende.

Eneretts- og monopolordninger etableres ved at visse virksomheter får eksklusiv tillatelse til å utføre aktiviteter som er forbudt for andre parter. Slike ordninger kan etableres gjennom konsesjoner, og hviler da på enkeltvedtak. Men ordninger kan også etableres gjennom lov og forskrift.

Aktørers markedsadgang kan også reguleres gjennom rettslige normer, for eksempel ved å forby eierkonsentrasjoner på visse områder.

Tilsyns- og kontrollordninger innebærer at organer får kompetanse til å undersøke om virksomheter etterlever lover, forskrifter og enkeltvedtak. I tillegg er slike ordninger ofte også kombinert med muligheter for å iverksette sanksjoner ved manglende etterlevelse.

4.3.3 *Organisatoriske virkemidler – eierstyring og virksomhetsstyring*

Staten har en generell myndighet til å instruere alle virksomheter som er organisert innenfor staten. Når staten etablerer selvstendig rettssubjekt for eksempel i form av aksjeselskap, forsvinner også muligheten for å utøve slik instruksjonsmyndighet. Staten er da henvist til å styre som eier eller gjennom andre virkemidler av rettslig eller økonomisk karakter.

Som eier av selskaper er staten i utgangspunktet henvist til å styre gjennom generalforsamling. For statsforetak følger dette eksplisitt av statsforetakslovens § 38 første

ledd, annen setning (foretaksmøte). For statsaksjeselskaper regulert av aksjelovens bestemmelser må denne begrensningen følge av selskapsformen og den ansvarsbegrensning den innærer. Tilsvarende må som utgangspunkt også gjelde for særlovsselskaper, med mindre annet er bestemt av den aktuelle særloven.

Gjennom generalforsamling kan staten som eier styre flere sider av selskapenes virksomhet.

Staten kan fastsette og endre vedtekter på generalforsamling. I statsforetak ligger det imidlertid til Kongen å fastsette vedtektene, slik generalforsamlingen kun kan endre vedtektene. I særlovsselskapet Norsk Tipping ligger det til Kongen både å fastsette og endre vedtektene for selskapet.

Gjennom vedtekter kan det videre etableres en plikt for selskapet til å ha mer omfattende kontakt med eier enn det aksjeloven og allmennaksjeloven krever. En vanlig bestemmelse i norske statsaksjeselskaper er at "alle saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning" skal forelegges generalforsamlingen.

På generalforsamling bestemmes vanligvis også styrets sammensetning. Det er en viktig oppgave, og kan påvirke styringen. I særlovsselskapet Norsk Tipping ligger det til Kongen å oppnevne styret.

Statens økonomireglement stiller krav om at hver av departement, eventuelt den underliggende virksomheten som forvalter aksjeinteressene, skal ha skriftlige retningslinjer for forvaltningen av eierinteressene i underliggende selskaper.

En felles betegnelse for holdninger og regler om den overordnede ledelsen i en virksomhet er virksomhetsstyring (corporate governance). I St meld nr 22 (2001-2002) *Et mindre og bedre statlig eierskap*, fremmet regjeringen ti prinsipper for god eierstyring av selskaper med statlige eierandeler. Av betydning for selskaper hvor staten er en-eaksjonær er blant annet prinsippene om at det skal være åpenhet knyttet til statens eierskap i selskapene, at eierbeslutninger og at vedtak skal foretas på generalforsamlingen, at staten setter mål for selskapene og styret er ansvarlig for realisering av målene, at styret bør ha en plan for eget arbeid og arbeide aktivt med egen kompetanseutvikling, og at dets virksomhet skal evalueres.

4.3.4 *Styring gjennom økonomiske virkemidler*

Staten kan benytte en rekke økonomiske virkemidler for styring av sine virksomheter. Fastsettelse av avgifter og gebyrer, statlig kjøp av tjenester, tilskudd, samt lån og garantier vil være retningsgivende for en virksomhets aktiviteter.

Slike virkemidler fastsettes som del av statens reguleringsmyndighet, gjennom lov, forskrift eller enkeltvedtak. Det kan derfor anvendes på alle typer virksomheter, uavhengig av organisasjonsform, herunder statsselskaper, forvaltningsorganer og stiftelser.

4.3.5 *Styring gjennom kontrakter og kontaktmøter*

Statlig virksomhet kan også styres gjennom kjøp av varer og tjenester fra virksomhetene. Styringen skjer da gjennom kontraktene.

Videre kan styring også utøves gjennom kontaktmøter. Dette benyttes særlig for selskaper som har stor sektorpolitisk betydning. Kontaktmøter avholdes ofte på administrativt nivå, men både styre og statsråd/statssekretær kan også delta.

4.3.6 *Kontroll og tilsyn*

I sum vil kombinasjon av bruk av mange styringsvirkemidler overfor et selskap gi staten mulighet til å utøve en omfattende virksomhetsstyring. I en forvaltningspolitisk utvikling der virksomheter flyttes ut av staten og der det legges vekt på delegering, blir i tillegg etterkontroll, rapportering og evaluering viktig som supplement til tradisjonell eierstyring og styring gjennom normering og økonomiske virkemidler.

For å kontrollere at statlige eide virksomheter organisert i selskapsform etterkommer fastlagte krav er det særlig tre former for etterkontroll, rapportering og evaluering som er sentrale, nemlig ordinær regnskapsrevisjon, Riksrevisjonens selskapsrevisjon og offentlig tilsyn.

Ordinær regnskapsrevisjon er et viktig virkemiddel for å kvalitetssikre alle selskapers regnskap. Alle aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper er pliktige til å oppnevne en revisor som skal revidere blant annet årsregnskap, og som deretter skal avgi en skriftlig revisjonsberetning. Denne skal blant gi uttrykk for om ledelsen har sørget for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger. Revisor skal vurdere om opplysninger i årsberetningen om årsregnskapet, forutsetningen om fortsatt drift, og forslag til anvendelse av overskudd eller dekning av tap er i samsvar med lov og forskrifter, og om opplysningene er konsistente med årsregnskapet. Revisor kontrollerer også at årsregnskapet ikke inneholder vesentlige feil. For staten, som andre eiere, er slik revisjon et helt sentralt instrument for å sikre at regnskapsrapporteringen er riktig og tilfredsstillende, og derved for å vurdere om det er tiltak som bør iverksettes for endre virksomhetens forutsetninger, art eller omfang.

Riksrevisjonen skal gjennom selskapsrevisjon føre kontroll med statsrådets (departementets) myndighetsutøvelse i saker som gjelder statens interesser i statsforetak, aksjeselskaper og visse andre virksomheter hvor staten eier mer enn 50 prosent av aksjene eller på annen måte har dominerende innflytelse. Målet for denne kontrollen er å ta standpunkt til om statsråden har utøvet sin oppgave som forvalter av statens interesser i selskapene og virksomhetene i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Gjennom kontrollen skal det vurderes om statsråden (departementet) forvalter og bestyrer de statlige interessene virksomhetene representerer på den måten Stortinget har bestemt, og at statsråden bruker sin innflytelse i virksomhetene til å følge opp Stortingets behandling av proposisjoner, meldinger med mer. Det skal også vurderes om de statlige interessene i virksomhetene blir forvaltet økonomisk forsvarlig og i samsvar med gjeldende lover med videre. Omfanget av kontrollen med statsrådets forvaltning av statens interesser i virksomheter styres av risiko og vesentlighet. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har bedt Riksrevisjonen om ikke bare å fokusere på vurdering av økonomiske forhold, men også som ledd i selskapskontrollen se selskapenes virksomhet i lys av deres oppgaver knyttet til bredere samfunnsinteresser og sektorpolitikk, jf Innst S nr 123 (2002-2003), side 2.

Offentlig tilsyn har i etterkrigstiden blitt stadig viktigere for å sikre en uavhengig og faglig kompetent kontroll med ulike virksomheter, også slik virksomhet som staten driver gjennom selskaper og foretak. Det er i dag ca. førti statlige organer som fører tilsyn med at private og

offentlige aktører i Norge holder seg innenfor regler fastsatt i lover og forskrifter. Når det gjelder kontroll med offentlig eide virksomheter er det lagt økende vekt på sikre tilsynene faglig uavhengighet og avskjæring av statsrådenes instruksjonsrett overfor tilsynsorganene, jf NOU 2003:34 *Mellom stat og marked* side 47-48, og mer generelt St meld nr 17 (2002-2003) *Om Statlige tilsyn*.

5. DEN FAKTISKE EIERSTYRINGEN AV NORSK TIPPING

5.1 Innledning

Nedenfor vil vi redegjøre for hvordan departementet har styrt Norsk Tipping. Redegjørelsen er basert på gjennomgang av dokumenter vi har fått oversendt fra departementet samt intervjuer av nøkkelpersoner i departementet, Norsk Tipping og i Norsk Tippings styre.

I det følgende vil vi i punkt 5.2 redegjøre for hvordan departementet har utøvet rollen som eier av selskapet. Redegjørelsen er basert på en gjennomgang av hvordan departementet har anvendt de tilgjengelige instrumentene for styring av selskaper, og den særskilte styringsadgang staten har i kraft av pengespilloven, forskrifter og selskapets vedtekter.

Videre vil vi i punkt 5.3 vise hvordan departementets eierstyring har blitt supplert med regulering av Norsk Tippings virksomhet gjennom forskrifter og enkeltvedtak truffet i henhold til departementets reguleringsmyndighet.

Endelig vil vi i punkt 5.4 vise hvordan departementets eierstyring også har blitt supplert med kontroll av Norsk Tippings virksomhet.

5.2 Utøvelsen av departementets eierstyring

5.2.1 Oversikt

Som redegjort for ovenfor i punkt 4 har departementet flere tilgjengelige instrumenter for styring av et heleid statlig aksjeselskap som Norsk Tipping. Som eier kan staten velge styre, fastsette vedtekter og instruksjoner, gi pålegg og retningslinjer gjennom generalforsamling og godkjenne årsregnskap. I tillegg gir pengespilloven, forskrifter og selskapets vedtekter en særskilt styringsadgang gjennom brev, og kontaktmøter, og mulighet for løpende kontroll av styreprotokoller som redegjort for i punkt 3.2.2.

En forutsetning for at statens bruk av aksjeselskapsformen skal kunne fungere over tid, og derved ivareta behovet for effektiv drift og verdiskapning i Norsk Tipping, er at staten som eier ikke intervensjoner i selskapets løpende forretningsmessige disposisjoner. Samtidig er det i lys av Norsk Tippings samfunnsplågte oppgaver viktig at staten som eier bidrar til å sikre en balanse mellom forretningsmessige og de lovfestede samfunnsoppgavene.

I det følgende vil vi redegjøre for hvordan departementet har utøvet sitt eierskap gjennom disse instrumentene og kanalene.

Redegjørelsen er basert på gjennomgang av generalforsamlingsprotokoller, møtereferater og andre dokumenter vi har fått tilsendt fra departementet, samt intervjuer med nøkkelpersonell i departementet, Norsk Tipping og Norsk Tippings styre.

5.2.2 *Styreoppnevning*

Vi har fått forklart at departementet ikke har skriftlig nedfelte retningslinjer for oppnevning av styremedlemmer i Norsk Tipping. Vi har likevel blitt informert om at departementet ved utnevning av styremedlemmer i selskapet arbeider ut i fra det prinsipp at styret i Norsk Tipping til enhver tid bør ha forretningsmessig kompetanse, kompetanse på offentlig eierskap og kommunikasjon mellom offentlig og privat virksomhet, samt sosialpolitisk kompetanse. Vi har også blitt informert om at det i de siste år i tillegg har blitt ansett som viktig at styret også har generell politisk kompetanse.

5.2.3 *Fastsettelse av vedtekter og instruksjer*

Kongen har etter pengespillovens § 3 tredje ledd hjemmel til å fastsette vedtekter for Norsk Tipping. Myndigheten er delegert til Kirke og kulturdepartementet.

I perioden 2000 til 2007 har departementet anvendt hjemmelen til å fastsette vedtekter til å endre de reglene for selskapet som er benevnt "vedtekter" og instruksene for selskapets styre, ved to anledninger, i 2005 og i 2007.

Endringene i 2005 bestod i å vedtektsfeste selskapets formål, avgrense selskapets virksomhet, klargjøre administrerende direktørs informasjonsplikt og formalisere rutiner for myndighetens kontroll og styring av selskapets virksomhet. Endringene i 2007 besto i å synliggjøre og avgrense virksomhetsfeltet for Norsk Tippings datterselskap, presisere styrets ansvar for å føre kontroll med datterselskapenes virksomhet, innføre et forbud mot kryss-subsidiering fra enerettsområde til andre tjenester som ikke faller inn under selskapets kjernevirksomhet, og påby at vesentlig konsern-interne avtaler i Norsk Tipping skal foreligge skriftlig. I tillegg ble det også i 2007 innført en presisering av kravet til kjønnsrepresentasjon i styret, og blant de ansattes representanter til styret.

Pengespillovens hjemmel til å fastsette vedtekter er også anvendt til å fastsette retningslinjer for markedsføring av Norsk Tippings spill, jf kongelig resolusjon av 10 juni 2005.

Retningslinjene gjelder all markedsføring, inkludert offentlig bekjentgjørelse eller aktivitet som fremmer selskapets varemerke. Retningslinjene har bestemmelser om markedsføringens innhold, måten den formidles på, og bestemmelser om tilsyn og kontroll (se nedenfor punkt 5.4).

De bestemmelser som er fastsatt med hjemmel i pengespillovens § 3 trede ledd er omfattende og går lenger enn det som er naturlig å forstå som de vedtekter som skal inngå i aksjeselskapers og allmennaksjeselskapers stiftelsesdokumenter, jf aksjeloven og allmennaksjeloven. De reflekterer likevel de oppgaver Norsk Tipping er gitt i loven.

5.2.4 *Deltakelse i generalforsamling*

Etter vedtakelsen av pengespilloven i 1992 ble det ikke avholdt generalforsamling i Norsk Tipping før i 2005, jf protokoll fra generalforsamling 19. april 2005 i Norsk Tipping. Det

forelå heller ingen lov eller vedtektsfestet plikt til å avholde generalforsamling i selskapet før 2005. Vi har fått opplyst at de årlige regnskap i tiden før 2005 ble godkjent av statsråden på et årlig åpent møte, benevnt som Norsk Tippings årsmøte.

Etter 2005 ble det inntatt i vedtektene at generalforsamling skal avholdes en gang pr. år, og dette er også etterkommet med årlige generalforsamlinger i 2006, 2007, 2008 og 2009.

Generalforsamlingsprotokollene viser at departementet har benyttet generalforsamlingen til flere formål.

Departementet har anvendt generalforsamlingen til å informere Norsk Tipping om flere forhold, blant annet Regjeringens spillpolitikk og planer for Norsk Tipping. Som ledd i dette har Regjeringen på generalforsamlingen varslet Norsk Tipping om at den sosialpolitiske dimensjonen ved virksomheten vil bli vektlagt enda sterkere i tiden fremover, blant gjennom regler for markedsføring og i forhold til videreutvikling av selskapets spilltilbud. Departementet har også på generalforsamling informert Norsk Tipping om status i de rettsaker som har utfordret den norske stats regulering av spillemarkedet.

Departementet har også anvendt generalforsamlingen til å gi retningslinjer for Norsk Tippings virksomhet. Blant annet har departementet i generalforsamling understreket viktigheten av at statens pengespilltilbud og markedsføringen av dette er utformet slik at det ivaretar de sosialpolitiske hensyn. Videre har departementet også gitt retningslinjer om selskapets virksomhet utenfor Norge, som innebærer at slik virksomhet bør være begrenset til non-profit bistand, og at selskapet ikke bør påta seg en operatørrolle utenfor Norge. Departementet har også gitt retningslinjer om selskapets konsulentoppdrag, som innebærer at slike oppdrag for selskapet bør være tidsavgrensede og ikke ha preg av å være permanente oppdrag. Departementet har også gitt retningslinjer for Norsk Tippings bruk av datterselskap. Retningslinjene innebærer blant annet at *"de deler av virksomheten i datterselskaper som lar seg løse innen morselskapets struktur tilbakeføres til morselskapet samtidig som selskapet avhender de deler av virksomheten i datterselskapene som faller utenfor en alminnelig forståelse av hva som er påkrevd for at Norsk Tipping skal kunne oppnå de målsetninger som følger av selskapets formål"*. Departementet har også på generalforsamling gitt konkrete retningslinjer om Norsk Tippings spilltilbud, blant annet i forbindelse med selskapets drift av spillterminaler. For slike terminaler har departementet på generalforsamling uttrykt at *"det er ønskelig at "hjulspill" og lignende, som er forbundet med dagens automater, fjernes fra spillterminalene"*.

Departementet har også anvendt generalforsamling til å fatte beslutninger med pålegg til Norsk Tipping. Blant er det på generalforsamling besluttet at Norsk Tipping skal gi eier redegjørelse for spesifikke deler av sin virksomhet, herunder engasjementet i utlandet. Videre er Norsk Tipping gitt konkrete pålegg om hvordan selskapets eierposisjoner i de enkelte datterselskapene skal håndteres. Pålegget innebærer blant at selskapet skal gi eier en plan for omstrukturering av selskapets eierposisjon i enkelte datterselskap. Norsk Tipping er også på generalforsamling blitt bedt om å legge frem detaljert plan for igangsetting av nye spillterminaler, herunder forslag til utforming av innhold på spillterminalene. Endelig har departementet også anvendt generalforsamling til å pålegge styret i Norsk Tipping til å foreta en kostnadsgrønning av selskapet.

Norsk Tipping har på generalforsamling informert departementet om selskapets planer for de nærmeste årene, herunder virksomheten i datterselskaper og tilknyttede selskaper. Norsk Tipping har også under generalforsamling gitt informasjon om selskapets løpende virksomhet.

Vi observerer for øvrig at departementet gjennom deltakelse på generalforsamling ikke har intervensert i selskapets løpende forretningsmessige disposisjoner, i samsvar med prinsippene for rollefordelingen mellom staten som eier og styrene i de selskapene staten eier. Det er en forutsetning for at statens bruk av aksjeselskapsformen skal kunne fungere over tid, og derved ivareta behovet for effektiv drift og verdiskapning i Norsk Tipping.

5.2.5 *Styring gjennom brev*

Departementet har sendt flere brev til Norsk Tipping som angår selskapets virksomhet. Vi har fått opplyst at det dreier seg om 3-4 brev pr år.

De brev fra departementet til Norsk Tipping som vi har gjennomgått er alle tett knyttet til utøvelse av departementets reguleringsmyndighet og gir ikke klart uttrykk for at departementet har utøvd eierstyring gjennom slike brev. Blant annet omhandler de brevene vi har gjennomgått departementets oppfølging av at Norsk Tipping overholder de retningslinjer som med hjemmel i pengespilloven er fastsatt for markedsføring av statlig kontrollerte pengespill. Videre er det flere brev som fastsetter nye spillregler for Norsk Tipping, som departementet også har myndighet til å fastsette i kraft av pengespilloven.

På den bakgrunn er vårt inntrykk at departementet ikke har utøvd vesentlig eierstyring gjennom brev til selskapet.

5.2.6 *Bruk av kontaktmøter*

Det blir hvert år avholdt kontaktmøter mellom departementet og Norsk Tipping. Flere av møtene avholdes mellom administrasjonen og embetsverket i departementet, men det avholdes også møter hvor styret i selskapet er representert ved styreleder, og departementets politiske ledelse er representert ved statsråden eller statssekretæren. Møtene avholdes etter det vi har fått opplyst etter behov, og deltakelsen på møtene kan bestemmes i fellesskap av administrasjonen i selskapet og embetsverket i departementet.

Etter vedtektenes § 6 skal kontaktmøtenes formål være å "*opprettholde en løpende dialog om utvikling og praktisering av regelverket for Norsk Tippings virksomhet*". Det fremgår også av § 6 i vedtektene at det "*skal føres referat fra møtene*".

Vi har fått opplyst at møtene primært omhandler de spillregler departementet har fastsatt med hjemmel i pengespilloven, og hvordan disse reglene skal tolkes. Men etter det vi har fått opplyst kan møtene også ha omhandlet styringen av selskapet Norsk Tipping, når det er deler av virksomheten og den løpende drift som har politisk interesse, eller som reiser prinsipielle spørsmål. Men det er fra departementets side presisert at overordnede styrings spørsmål som departementet tar stilling til, skjer til slutt skriftlig gjennom brev til selskapet eller gjennom protokollert vedtak i generalforsamling. Vi har videre fått opplyst at det kan ha forekommet at administrasjonen i selskapet har tatt opp tema vedrørende styringen av selskapet i møter med departementet uten at styret har vært til stede. Men det har i den sammenheng blitt presisert at beslutninger ikke blir fattet i slike møter, slik at møtene i den forstand er brukt for å ta opp

problemstillinger, for så i etterkant å bli kanalisert inn i de formelt riktige kanalene dersom det er ønskelig at departementet tar standpunkt.

Fra Norsk Tippings side har det primært vært administrerende og viseadministrerende direktør som har deltatt på kontaktmøtene. Ved enkelte anledninger har informasjonsdirektøren også deltatt i kontaktmøtene, og relevante fagdirektører kan også delta der det er aktuelt. Fra styret er det styreleder som har deltatt.

Det har vært ført referat fra minst ett møte pr år. Videre har vi fått opplyst at det avholdes flere møter som det ikke føres referat fra.

Vår gjennomgang av referatene viser at det i møtene er gitt konkret uttrykk for avgrensning av Norsk Tippings virksomhet. Eksempelvis ga departementet i 2007 uttrykk for at det pr dato ikke var aktuelt for selskapet å engasjere seg i spill på skip.

Vi har fått opplyst at styret som kollegium ikke deltar i kontaktmøtene.

Så langt vi har kunnet bringe på det rene blir ikke den overordnede strategiske plan for Norsk Tippings virksomhet gjort til gjenstand for diskusjon på kontaktmøtene. Gjennom våre intervjuer av personer i departementet og Norsk Tipping har vi blitt opplyst om at selskapet har rullerende strategiplaner for perioder på tre år. De definerer hva selskapet skal fokusere på med hensyn til blant annet produktutvikling, distribusjon av pengespill gjennom ulike kanaler, og interne organisatoriske tiltak i strategiperioden. Styret vedtar strategiplanen, men den har i årene 2000 til 2007 ikke blitt oversendt til departementet. Selv om departementet har blitt orientert om innholdet i planene, vil det at planen ikke oversendes innebære at departementet har hatt et begrenset grunnlag for å diskutere innholdet i planen med selskapet.

5.2.7 *Innholdet i departementets retningslinjer*

I Økonomiinstruks for Kultur- og kirke departementet fastsatt 27. mai 2004 er det inntatt retningslinjer for utøvelse av eierskap i aksjeselskaper. Retningslinjene fastsetter at eierrollen skal utøves etter aksjelovens bestemmelser eller eventuelle særlover for enkelt selskaper, samt selskapets vedtekter og eventuelle særskilte stortingsvedtak og stortingsforutsetninger.

Retningslinjene er av generell karakter og nedfeller det som allerede er gjeldende hovedprinsipper for forvaltningen av statens eierandeler i selskaper. Retningslinjene spesifiserer for øvrig uttrykkelig at departementet i visse tilfeller har plikt til å gripe inn som eier, for eksempel dersom et selskap bryter Stortingets forutsetninger, og at departementet etter omstendighetene kan gi spesielle retningslinjer for virksomheten. Videre sier retningslinjene uttrykkelig at vesentlige endringer i selskapenes omfang og virksomhet krever Stortingets samtykke.

Når det gjelder avkastning og utbyttepolitikk sier retningslinjene at driften av Norsk Tipping skal *"innrettes slik at det sikres størst mulig overskudd innenfor de sosialpolitiske rammer som departementet fastsetter. Overskuddet fordeles til formålene kultur, idrett og samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner"*.

Det fremkommer av retningslinjene at departementet kun mottar kopi av styreprotokoller fra Norsk Tipping, ikke fra andre selskapet som departementet forvalter eierinteresser i.

5.2.8 *Annen eierstyring*

Departementets utøver også en form for styring ved løpende kontroll av styreprotokollene i Norsk Tipping, og i virksomhetens datterselskaper. Vi har fått opplyst at protokollene sendes til departementet ved Administrasjons- og økonomiavdelingen. Her blir de gjennomgått av flere personer i Juridisk seksjonen, og av avdelingsledelsen.

Vi har også fått opplyst at departementets politiske ledelse ved statsråden ved minst én anledning har vært i direkte kontakt med administrerende direktør, med det formål å klargjøre sitt syn på konkrete sider ved Norsk Tippings virksomhet.

5.3 **Styring gjennom utøvelse av reguleringsmyndighet**

Kirke- og kulturdepartementet har myndighet til å fastsette spillregler for de spill som tilbys av Norsk Tipping jf pengespillovens § 11. Spillreglene er av omfattende og detaljert karakter og angir blant annet utformingen av spillene og hvordan premieutbetaling skal foretas.

Vi har mottatt dokumenter som viser at spillreglene for flere av spillene har vært endret fra slutten av 1990-tallet og frem til i dag. Dokumentene inneholder korrespondanse som viser at spillreglene for flere av de tilbudte spillene har vært justert etter dialog mellom Norsk Tipping og departementet. Ifølge korrespondansen er enkelte av justeringen foretatt etter forslag fra Norsk Tipping selv. Blant annet har reglene for spillet fotballtipping blitt justert etter at Norsk Tipping har meddelt departementet at endringer i kampprogrammet i engelsk fotballiga får konsekvenser for selskapets spilltilbud.

5.4 **Styring gjennom kontrollmekanismer**

Effektiv kontroll av selskapers virksomhet er et viktig supplement til eierstyring. Foreligger det ikke effektive kontrollmekanismer er det vanskelig for eiere å sikre at selskaper drives på ansvarlig måte i henhold til vedtekter og instruksjer.

Norsk Tipping har tradisjonelt vært underlagt Riksrevisjonens kontroll og en særskilt spillkontroll utført av Statskontrollen ved Norsk Tipping.

Riksrevisjonens kontroll har omfattet selskapsrevisjon med hjemmel i riksrevisjonsloven. I tillegg har Riksrevisjonen utført kontroll som selskapets ordinære revisor med hjemmel i pengespilloven. Riksrevisjonen har i tillegg utført en utvidet revisjon av Norsk Tippings virksomhet, som ble avsluttet ved Riksrevisjonens uttalelse av juni 2009. Den utvidete revisjonen ble igangsatt etter at det i 2007 hadde blitt varslet om flere kritikkverdige forhold i selskapet, blant annet en gartneravtale mellom styret og administrerende direktør. I den avsluttende revisjonsrapporten har Riksrevisjonen kommet med flere merknader til Norsk Tippings virksomhet, herunder departementets eierstyring. Merknadene til eierstyringen vil vi redegjøre for og kommentere nærmere i punkt 6 nedenfor.

Fra 2001 har Lotteritilsynet hatt ansvar for å føre tilsyn med at Norsk Tippings virksomhet foregår i samsvar med lov og spillregler, herunder avgjøre hvilke kuponger og innsatser som

er berettiget til premie jf pengespillovens § 14. Lotteritilsynet har også fra 2001 hatt ansvar for statskontrollen ved Norsk Tipping.

I tillegg fikk Lotteritilsynet i 2005 også ansvar for at de da vedtatte retningslinjene for markedsføring av statlig kontrollerte pengespill overholdes av Norsk Tipping jf retningslinjenes punkt 4. De dokumenter vi har mottatt viser at tilsynet utøver kontroll av at retningslinjene overholdes, og at departementet overfor Norsk Tipping ved flere anledninger har understreket viktigheten av at de avvik som tilsynet har funnet blir korrigert.

Vi har i tillegg fått opplyst fra departementet at Lotteritilsynet også avgir vurderinger til departementet før spillregler endres, blant annet for å sikre at eventuelle endringer ikke går utover pengespillovens formål, som er å sikre at pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespill.

6. RIKSREVISJONENS VURDERING AV STATENS EIERSTYRING AV NORSK TIPPING

6.1 Riksrevisjonens mandat for revisjon av Norsk Tipping

Riksrevisjonen skal som Stortingets revisjons- og kontrollorgan, gjennom revisjon, kontroll og veiledning bidra til at statens inntekter blir innebetalt som forutsatt og at statens midler og verdier blir brukt og forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte, og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger jf Riksrevisjonslovens § 1.

Riksrevisjonen skal foreta regnskapsrevisjon av regnskaper avlagt av virksomheter der dette er fastsatt i lov jf Riksrevisjonslovens § 9 første ledd. Riksrevisjonen skal foreta slik regnskapsrevisjon av Norsk Tipping jf pengespillovens § 7.

Videre skal Riksrevisjonen kontrollere forvaltningen av statens interesser i selskaper (selskapskontroll) jf Riksrevisjonslovens § 9 annet ledd.

Riksrevisjonen skal også gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger gjennom forvaltningsrevisjon jf Riksrevisjonslovens § 9 trede ledd.

Riksrevisjonen besluttet i desember 2007 å gjennomføre en utvidet revisjon på noen av Norsk Tippings virksomhetsområder. Bakgrunnen var at en intern varsler hadde gjort styret kjent med flere kritikkverdige forhold i selskaper, som blant annet medførte at administrerende direktør fratrådte. Målet med den utvidete revisjonen var i følge Riksrevisjonen å vurdere om Norsk Tipping

"driver virksomheten i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, eier retningslinjer og god forretningsskikk. Undersøkelsen hadde også som mål å vurdere Kultur- og kirke departementets utøvelse av eierstyring". (Riksrevisjonens rapport side 52).

Riksrevisjonen har gjennomgått departementets eierstyring av Norsk Tipping. Det fremgår av rapporten at formålet med dette var "å vurdere om departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp selskapet og utøvd nødvendig eierstyring" (side 105). Videre heter det i rapporten at

gjennomgangen "omfatter eierstyring i forhold til regulatoriske endringer som nevnt tidligere, men hovedsakelig i forhold til den løpende eierskapsutøvelsen" (side 107).

Det innebær at Riksrevisjonen for å vurdere departementets eierstyring ikke utelukkende har sett på hvordan departementet har opptrådt som eier, men også hvordan departementet har styrt Norsk Tipping gjennom regulatoriske virkemidler.

Riksrevisjonens vurdering av statens eierstyring er knyttet til generelle trekk ved den styring som er utøvet, og til visse konkrete forhold i Norsk Tippings virksomhet. I det følgende vil vi først presentere Riksrevisjonens vurdering av de generelle trekkene ved departementets eierstyring i punkt 6.2, og deretter den vurdering som Riksrevisjonen har foretatt av departements eierstyring av konkrete saker i 6.3. På den bakgrunn vil vi i punkt 6.4 oppsummere Riksrevisjonens vurderinger og de forventninger som synes lagt til grunn for departementets eierstyring.

Vi understreker at vi ikke har foretatt noen revisjon av Norsk Tipping og derfor ikke kan uttale oss om de funn som Riksrevisjonen har gjort.

6.2 Vurdering av departementets generelle eierstyring

6.2.1 Oversikt

Riksrevisjonens vurdering av departementets generelle eierstyring omfatter styringsdialog, oppfølging av styrets arbeid, og skillet mellom departementets rolle som eier og reguleringsmyndighet. I det følgende vil vi presentere Riksrevisjonens vurdering av hvert enkelt av disse forhold.

6.2.2 Styringsdialogen

Riksrevisjonen legger til grunn at styringsdialogen mellom departementet og Norsk Tipping skal være dokumenterbar. Riksrevisjonen uttaler videre at undersøkelser av styringsdialogen viser at det

"i flere tilfeller var en uryddig og uformell styringsdialog. Det ble avholdt møter uten møtereferat og møter der administrasjonen, og ikke styret, var involvert".

Det som betegnes som uryddig styringsdialog skal ha foregått i forhold til saker hvor det etter Riksrevisjonens vurdering har vært behov for engasjement fra eier. Riksrevisjonen bemerker i forhold til styringsdialogen at "*manglende notoritet omkring beslutninger reduserer muligheten til åpenhet og etterprøvnbarhet*".

6.2.3 Oppfølging av styrets arbeid

Riksrevisjonens oppfatning er at "*departementets oppfølging av styrets arbeid har vært mangelfull i perioder hvor styret har fattet beslutninger heftet med høy risiko*". De beslutninger hvor Riksrevisjonen mener at oppfølging av styrets arbeid burde vært bedre relaterer seg særlig til

"utplassering av verdikjede, finansiering av datterselskaper samt inngåelse av aksjekjøpsavtaler der ansatte i Buypass AS kunne tjene på Norsk Tippings virksomhet".

I tillegg mener Riksrevisjonen at det er uheldig at de vurderinger departementet har foretatt i forhold til sammensetning av styret i Norsk Tipping ikke kan dokumenteres. Riksrevisjonen registrerer også at departementet ikke har gitt tilbakemeldinger på styrets arbeid.

6.2.4 Departementets roller

Riksrevisjonen gir uttrykk for at departementet har utfordringer med hensyn til å skille rollen som eier av og reguleringsmyndighet for Norsk Tipping.

Videre mener Riksrevisjonen at departementet har fokusert mer på regulering enn styring.

Endelig har Riksrevisjonen funnet det nødvendig at Kultur og kirkedepartementet tydeliggjør sin rolle som både eier og reguleringsmyndighet, *"slik at Norsk Tipping AS har grunnlag for å forstå og innarbeide signalene fra departementet på en riktig måte"*.

På dette grunnlag stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om *"Kultur og kirkedepartementets styring og oppfølging av Norsk Tipping AS er tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet"*.

6.3 Vurdering av eierstyring i konkrete saker

6.3.1 Oversikt

Riksrevisjonens vurdering av departementets eierstyring av konkrete saker omfatter Norsk Tippings virksomhet i tilknyttede selskaper, Norsk Tippings sponsorvirksomhet og prøvespill.

I det følgende vil vi presentere Riksrevisjonens vurdering av hvert enkelt av disse saker.

6.3.2 Norsk Tippings tilknyttede selskaper

Riksrevisjonen mener at departementet engasjerer seg i liten grad når det gjelder spørsmål om tilknyttede selskaper. I følge Riksrevisjonen gjelder dette særlig i forhold til selskapet Buypass AS. Engasjementet skal ha vært lite, også etter at Riksrevisjonen hadde påpekt kritikkverdige forhold i selskapet.

Videre registrerer Riksrevisjonen at departementet heller ikke har fulgt opp *"problemstillingene rundt tilbakeføring eller avhending av Buypass AS"*.

Endelig referer Riksrevisjonen til at Norsk Tipping i 2006 meddelte at det ikke var gunstig å selge Buypass AS inntil videre. Riksrevisjonen registrerer i den forbindelse at spørsmålet ikke er fulgt opp av departementet.

6.3.3 Sponsorvirksomhet

Riksrevisjonen har notert at Norsk Tipping er engasjert i omfattende sponsorvirksomhet. Riksrevisjonen mener at det er "uheldig at Kultur- og kirke departementet ikke finner det hensiktsmessig å gi føringer for omfanget av Norsk Tipping AS' sponsorvirksomhet, tatt i betraktning de vesentlige beløp og den samfunnsmessige betydningen Norsk Tipping AS har.

Riksrevisjonen hevder videre at deres undersøkelse kan "*påvise at det i enkelte tilfeller er vanskelig å avgjøre hvorvidt samarbeidspartnere av Norsk Tipping AS har mottatt midler basert på objektive kriterier eller på grunn av personlige forhold*". Det understreker i følge Riksrevisjonen behovet for regulering fra eier.

6.3.4 Prøvespill

Riksrevisjonene har gjennom sin undersøkelse registrert at Norsk Tipping har vært engasjert i omfattende prøvespill. Riksrevisjonen har i den forbindelse registrert at departementet ikke var kjent med problemstillingen knyttet til slikt prøvespill. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets manglende kjennskap til problemstillingen "*siden spillutvikling, herunder prøvespill, er et mislighetsområde hvor det bør kunne forventes at Kultur- og kirke departementet påser at selskapet har gjennomført tilstrekkelige risikovurderinger*".

6.4 Riksrevisjonens forventninger

Vi er bedt om å gi en oppsummering og vurdering av de krav til eierstyring som synes lagt til grunn av Riksrevisjonen ved den utvidete revisjonen av Norsk Tipping, inntatt i Dokument 3:14 (2008-2009).

Målet for Riksrevisjonens gjennomgang var å avklare om Norsk Tippings virksomhet drives i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, eier retningslinjer og god forretningsikk samt å vurdere Kultur- og kirke departementets utøvelse av eierstyring.

Riksrevisjonen legger til grunn at departementets eierrolle reguleres av bestemmelser i pengespilloven, vedtektene til Norsk Tipping, Stortingets rammevilkår fastsatt gjennom vedtak og forutsetninger samt generelle krav til eierstyring, (rapporten side 56).

Riksrevisjonens kommentarer til departementets eierstyring er ikke knyttet til konkrete bestemmelser, verken i pengespilloven eller vedtektene til Norsk Tipping. Kommentarene er heller ikke knyttet til konkrete deler av Stortingets rammevilkår fastsatt gjennom vedtak og forutsetninger eller generelle krav til eierstyring.

Selv om Riksrevisjonens kommentarer ikke er knyttet til konkrete krav til departementets eierrolle er det på det rene at flere av de generelle kommentarene omhandler mangel på klarhet og tydelighet i departementets styring. Når det gjelder riksrevisjonens kommentarer til styringsdialogen uttaler riksrevisjonen at eierstyring mangler åpenhet og etterprøvbarhet. Når det gjelder departementets oppfølging av styrets arbeid konstateres det at mangel på dokumenterbarhet av vurderinger for styresammensetning er uheldig. Og når det gjelder håndteringen av departementets rolle som eier og regulator sier Riksrevisjonen at det er nødvendig å tydeliggjøre rollene.

Flere av Riksrevisjonens vurderinger av eierstyringen i de konkrete sakene gjelder også mangel på klarhet og tydelighet i departementets styring. Det kommer til uttrykk når det gjelder eierstyringen av virksomhet i tilknyttede selskaper, sponsorvirksomhet og prøvespill.

Enkelte av Riksrevisjonens kommentarer gjelder også graden av departementets engasjement overfor de enkelte delene av Norsk Tippings virksomhet. Blant annet mener Riksrevisjonen at departementets oppfølging av styrets arbeid har vært mangelfull og at det må kunne forventes at departementet som eier påser at selskapet har gjennomført tilstrekkelige risikovurderinger i forhold til de ansattes prøvespilling.

Når det gjelder de forventninger Riksrevisjonen legger til grunn for departementets eierstyring er disse basert på bestemmelser i pengespilloven, vedtektene til Norsk Tipping, Stortingets rammevilkår fastsatt gjennom vedtak og forutsetninger samt generelle krav til eierstyring. De kravene til eierstyring som kan utledes av dette er ulike, de springer ut av interesser og hensyn som kan stå i motsetningsforhold, og det konkrete innholdet i kravene vil også variere over tid.

På den ene siden har Stortinget bestemt at Norsk Tipping skal være organisert som et aksjeselskap. Det innebærer at selskapet skal drives forretningsmessig, og det er også inntatt i selskapets vedtekter. Videre er det bestemt at det er administrerende direktør som er ansvarlig for den daglige driften, og at det er styret som har ansvar for å føre tilsyn med administrerende direktør. Eiers ansvar for virksomheten er i en slik modell primært begrenset til organisering, styreoppnevning, nødvendig egenkapitaltilførsel, retningslinjer for virksomheten, behandling av årsregnskapet og andre vesentlige trekk ved virksomheten jf Hermansen-utvalget side 108.

Eiers begrensede ansvar for den daglige driften av aksjeselskaper er også viktig å fastholde av hensyn politiske og konstitusjonelle grunner. I aksjeselskaper der staten er eneeier, er selskapet en del av statens eiendommer etter Grunnlovens § 19, og det er fagstatsråden som forvalter statens eierandel og utgjør generalforsamlingen. Det betyr at statsråden er politisk og konstitusjonelt ansvarlig for at eierskapet forvaltes på den av Stortinget bestemte måte. Den reelle avgjørelsesmyndigheten, når det gjelder beslutninger som i vesentlig grad vil endre statens engasjement tillegger også Stortinget. Samtidig kan ikke dette politiske og konstitusjonelle ansvaret omfatte forhold som statsråden, som eier, ikke bør involvere seg i. For å sikre effektiv drift og verdiskapning bør selskapets organer også sikres en viss grad av selvstendighet. De rent forretningsmessige forhold er derfor primært et ansvar for styret som det ikke knyttes politisk og konstitusjonelt ansvar for statsråden til.

På den andre siden har Stortinget og Regjeringen gjennom pengespilloven og sektorpolitiske mål også bestemt at Norsk Tipping skal ha et monopol på pengespill, og et særlig ansvar for å forebygge negative konsekvenser av pengespill. Norsk Tipping har også et samfunnsansvar i og med at inntektene skal gå til kultur og idrett, og staten som eier har en interesse i å ha en kontroll med dette. Det innebærer at selskapet har behov for tett kontakt med offentlige regulerings- og tilsynsmyndigheter. Slik kontakt er særlig viktig i en situasjon hvor virksomheten har blitt mer krevende å styre, blant annet ved at omfanget av virksomheten har blitt større og at konkurransen med utenlandske spilltilbydere har blitt hardere, som beskrevet ovenfor under punkt 3.3.

Kravene til eierstyring endrer seg også i takt med endringene i Norsk Tippings virksomhet. Nye utfordringer, som var fremmed da organisasjonsmodellen for Norsk Tipping ble etablert

på slutten av 1940-tallet, har gjort det nødvendig med større grad av klarhet og tydelighet i departementets eierstyring, større engasjement fra departementets side, og mer kontroll med selskapets virksomhet. Det foreligger derfor et annet behov for forsvarlig kontroll og eierstyring i dag enn tidligere.

Videre er markedssituasjonen for Norsk Tipping i dag vesentlig annerledes enn for bare noen tiår siden. Virksomheten utfordres i dag av internasjonale aktører som tilbyr spill på internett. I lys av EØS-avtalens forpliktelser for staten til å fjerne hindringer på grenseoverskridende flyt av varer, tjenester, personer og kapital, må staten også tydeliggjøre sine roller som henholdsvis regelverksmyndighet og som operatør av et spillingselskap som skal drives forretningsmessig.

Men samtidig er tydeliggjøring av rollene utfordrende fordi Norsk Tipping ikke bare har forretningsmessige mål, men også samfunnsmessige oppgaver. I tillegg er de forretningsmessige og samfunnsmessige oppgaver særlig tett integrert. Det gjør det også vanskelig å skille mellom regulering av virksomheten og eierstyring. Det er krevende både for Norsk Tipping, departementet og kontrollerende organer, som Riksrevisjonen.

På den bakgrunn er det viktig at det er tilstrekkelig konstitusjonell kontroll med statsrådets forvaltning av eierskapet i Norsk Tipping. Men hvor grensene går for statsrådets konstitusjonelle ansvar vil ikke alltid være like klart. Det stiller særlige krav til klarhet og tydelighet i departementets styring, og i den kontrollen som føres av selskapet gjennom regnskapsrevisjon og Riksrevisjonens selskapsrevisjon.

I Riksrevisjonens rapport er det i liten grad tatt høyde for at kravene til departementets eierstyring av Norsk Tipping springer ut av interesser og hensyn som kan stå i motsetningsforhold med hverandre, og at det konkrete innholdet i kravene også vil variere over tid.

7. KONKLUSJON: VURDERING AV DEPARTEMENTETS EIERSTYRING OG FORSLAG TIL TILTAK

7.1 En krevende virksomhet: Endrete forutsetninger for organisering og styring

Norsk Tipping skal i sin virksomhet balansere interesser av en relativt særegen karakter. Dette er fordi selskapets formål og oppgaver er motsetningsfylte. Det å tilby spill samtidig som de negative konsekvensene skal bekjempes, skaper en spenning som hele tiden krever balansering i et marked som er i kontinuerlig utvikling i en internasjonal kontekst. Det gjør det krevende å vurdere hva virksomhetens art og omfang bør være, og stiller andre krav til virksomhetsstyringen av Norsk Tipping enn andre selskaper.

Det er et sentralt premiss for våre vurderinger av virksomhetsstyringen og forslag til tiltak for å sikre at denne ivaretar Stortingets vedtak og forutsetninger, Regjeringens eierpolitikk og nedfelte prinsipper for Norsk Tipping's virksomhet, at det har skjedd betydelige endringer på flere punkter i den virksomheten Norsk Tipping skal drive. Som vi har redegjort for i punkt 3.4 ovenfor omfatter disse endringene en vesentlig utvidelse av spillporteføljen som følge av omorganiseringen i 1993, og i virksomhetens omgivelser, som følge av digitalisering, kommersialisering og internasjonalisering av pengespillvirksomhet. Det er en særlig

utfordring at selskapet på den ene siden skal legge stor vekt på å begrense skadevirkningene av spillevirksomhet, og på den andre siden er en del av markedsorienterte og økonomisk og teknologisk dynamiske omgivelser med de krav disse implisitt stiller i retning av ekspansjon. Disse forhold påvirker forutsetningene for styring og kontroll av selskapet, og har medført at det har blitt en virksomhet som er svært krevende å styre, både for selskapets egne organer og for selskapets eier. I spilleutviklingen og i tilpasningene til ulike ekspansive markeder kan det være nye situasjoner og krevende problemstillinger.

Det er også på det rene at organiseringen av Norsk Tipping som et særlovsregulert statlig eid aksjeselskap, er en krevende organisasjonsform fordi den er særskilt for få virksomheter, som Norsk Tipping og AS Vinmonopolet. Det kan derfor være vanskeligere å trekke på erfaringer fra andre statseide aksjeselskaper. Det kan hevdes at det lettere oppstår styringsuklarheter ved særlovsregulerte organisasjonsformer enn ved bruk av generelle organisasjonsformer, og at særlovsorganisering derfor så langt som mulig bør unngås. Norsk Tipping har imidlertid en spesiell oppgave som beskrevet ovenfor idet markedsbasert virksomhet skal kombineres med å ivareta sosialpolitiske og samfunnsmessige formål. Virksomheten har også lovbestemt monopol på pengespill i Norge. Det er mange ulike hensyn som skal kombineres og eierstyringen er potensielt mer inngående og krevende enn ved andre statselskaper, også andre som skal ivareta samfunnsmessige formål. Det kan likevel være flere tilpasninger som kan gjøres i forhold til de ulike elementer i den særlovsregulerte selskapsformen. For øvrig vil vi understreke at vi ikke har hatt mandat til å vurdere om den generelle organisasjonsformen for Norsk Tipping som særlovsregulert statlig eid aksjeselskap, bør endres.

Norsk Tippings virksomhet har flere ulike sider. Det innebærer at det kan være behov for en organisasjonsform som reflekterer de ulike sidene ved virksomheten og ivaretar ulike behov. Den sentrale styringen av et selskap ligger i selskapet selv ved administrasjonen og ved styret som øverste ansvarlige. Styrets rolle i virksomheter som skal ivareta mange ulike hensyn, som vist her, er særlig krevende. I dette tilfellet vil også eierstyringen ha stor betydning fordi virksomheten er lovregulert, skal ivareta viktige samfunnsmessige hensyn, har et nasjonalt monopol og skal generere inntekter til særskilte samfunnsmessige formål. Eierstyringen skal derfor ivareta flere sider ved virksomheten. I denne organisasjonen vil det derfor ha stor betydning at det skapes en fornuftig kombinasjon mellom virksomhetens egen styring og eierstyringen, og at det skapes klare linjer for hvordan eierstyringen skal foregå.

Avgjørende for organiseringen av virksomhet som Norsk Tipping, er det at de ulike formene for kontroll av virksomhetens ulike sider, økonomi, spilleutvikling, begrensning av skadevirkninger, inntekstgenerering mv., fungerer godt. Vår vurdering er at det i organiseringen av Norsk Tipping kan gjøres mindre endringer i forholdet mellom styrets rolle og eierstyringen og i forhold til å sikre kontrollen av virksomhetens ulike sider, og at det vil kunne bedre den samlede styring og kontroll av selskapet. Nedenfor vil vi redegjøre nærmere for vår vurdering av dette og våre forslag til endringer. Vi ser først på styrets oppgaver og departementets eierstyring (punkt 7.2), og deretter på kontroll og tilsyn med selskapet (punkt 7.3).

7.2 Styrets oppgaver og departementets eierstyring

Vår gjennomgang av departementets eierstyring av Norsk Tipping viser at det har skjedd store endringer i perioden 2000 til 2007. I begynnelsen av perioden var selskapet i stor grad overlatt til seg selv, da det ikke ble avholdt årlig generalforsamling, selskapet var uten noe

vedtektsbestemt formål, eller annen vedtektsregulering av forhold til eier. I dag avholdes det årlige generalforsamlinger, selskapets formål er angitt i vedtektene, samtidig som vedtektene også gir hjemmel for en omfattende eierstyring gjennom kontaktmøter og brev. Dette har bidratt til å skape større klarhet og tydelighet i departementets styring. I tillegg har etableringen av Lotteritilsynet i 2001 bidratt til å effektivisere kontrollen med selskapets virksomhet.

Vår gjennomgang viser også at departementet har fått et betydelig større engasjement i Norsk Tippings virksomhet gjennom perioden 2000-2007. Basert på intervjuene av personer både i departementet og Norsk Tipping, kan vi konstatere at eier har betydelig mer kontakt med selskapet nå enn tidligere.

Etter vårt syn reflekterer endringene i departementets eierstyring nødvendige tiltak i lys av de utfordringene som internasjonaliseringen og kommersialiseringen av spillmarkedet og de nye teknologiske mulighetene i tilrettelegging av spill og markedsføring innebærer. Begge deler har skapt behov for en bedre dialog mellom selskap og departement, og for økt klarhet og tydelighet i departementets styring og samtidig større engasjement fra departementets side i selskapet.

Det har vært en betydelig svakhet ved departementets eierstyring at det ikke var regelfestet og ikke ble avholdt generalforsamlinger i selskapet før i 2005. Det har vært holdt årsmøter for selskapet, men de har hatt en litt annen karakter. Avholdelse av årlige generalforsamlinger er et helt sentralt instrument for eierstyring av aksjeselskaper. Det gjelder også for statseide aksjeselskaper, også de som ivaretar viktige samfunnsmessige interesser. Det har stor betydning at eiers styring og beslutninger skjer i generalforsamling og i ryddige former.

En helt sentral del av eierstyringen er oppnevningen av styre. Norsk Tipping er et krevende selskap å styre fordi det er mange ulike krav som skal ivaretas, og som til dels er lovfestet. Her ser det ut til at departementet i de senere år har vært oppmerksom på dette og oppnevnt styrerepresentanter med ulike kompetanser.

I lys av Riksrevisjonens rapport kan det reises spørsmål ved om departementet fortsatt burde tilstrebe mer klarhet og tydelighet i styringen og større engasjement i selskapets virksomhet. Riksrevisjonen har i sin rapport ikke gitt eksplisitt uttrykk for å ha foretatt en inngående balansering av de ulike kravene til eierstyring av Norsk Tipping, som kan utledes av pengespilloven, vedtektene, Stortingets vedtak og forutsetninger samt generelle krav til eierstyring.

På den bakgrunn vil vi understreke at Norsk Tippings virksomhet, som redegjort for i denne rapporten, innebærer at flere interesser og hensyn må veies mot hverandre i den løpende driften. Dette er i seg selv krevende. I tillegg gjør organiseringen av virksomheten at avveiningen av motstridende hensyn og interesser er særlig utfordrende. Norsk Tipping er formelt sett et aksjeselskap som er et selvstendig rettssubjekt, men er samtidig gjennom vedtektene pålagt særlige samfunnsoppgaver som en del av sin virksomhet. Selskapets styre har derved ikke bare ansvar for at forretningsmessig drift, men også at samfunnsplagte oppgaver løses best mulig. Det siste innebærer et betydelig element av politiske avveininger som vanskelig kan løsrives fra departementet. Dette er en generell utfordring som hviler på alle særlovsselskaper, og er en grunn til at denne formen for organisering av statlig virksomhet i dag har et svært begrenset omfang. Slik Norsk Tippings virksomhet og formål er i dag stiller det store krav både til den daglige og overordnede styring av selskapet, og til

kontrollen av det. Det er et behov for økt fokus på styrets rolle og ansvar i selskaper med så sammensatte og krevende oppgaver som Norsk Tipping. Det er videre et behov for fokus på bruken av generalforsamling i selskapet. I perioden etter 2005 har flere viktige saker vært behandlet i generalforsamling. Vi vil likevel bemerke at det kan være behov for en mer aktiv og noen ganger hyppigere bruk av generalforsamling i et selskap med de utfordringer som Norsk Tipping har.

Kontaktmøter mellom representanter for selskapet og departementet har i de senere år vært avholdt flere ganger i året. Dette er møter for informasjonsutveksling. Det er all grunn til å anta at slike kontaktmøter med informasjonsutveksling og dialog om virksomheten, er svært nyttige både for selskap og eier. Det skal ikke gis instruksjoner eller fattes vedtak overfor selskapet i slike møter. Virksomhetens utvikling og mange nye utfordringer har likevel gjort slike møter svært viktige. Ved de fleste møtene deltar administrerende direktør og flere fra administrasjonen i selskapet og representanter for embetsverket i departementet. Noen ganger deltar også styreleder og statsråd. Virksomhetens kompleksitet og utvikling tatt i betraktning tilsier at det bør være kontaktmøter, for eksempel minst én gang pr. år, der hele styret og statsråden deltar slik at styret sikres en bedre direkte informasjonsstilgang.

Vår gjennomgang viser at kontaktmøtene ikke utelukkende er brukt til informasjonsutveksling, det er også gitt konkrete retningslinjer for driften, blant annet ved at det er gitt uttrykk for at selskapet ikke skal engasjere seg i spill på skip. Det er en uheldig bruk av slike kontaktmøter. Det at det er gitt konkrete retningslinjer for driften av Norsk Tipping i kontaktmøtene, gjør det også uheldig at det ikke er ført referat fra alle møtene. Det bidrar til å skape uklarhet og usikkerhet om hvem som har ansvaret for selskapets beslutninger og engasjement.

Når det gjelder de løpende forretningsmessige disposisjoner er det vårt syn at departementet i kraft av sin eierstyring i utgangspunktet ikke bør engasjere seg i løpende forretningsmessige disposisjoner i Norsk Tipping. Det vil være i strid med forutsetningene for organisasjonsformen til Norsk Tipping og prinsippene for god virksomhetsstyring som er nedfelt i St.meld. nr. 22 (2001-2002): *Et mindre og bedre statlig eierskap*. Disse prinsippene innebærer, som redegjort for ovenfor i punkt 4, blant annet at styret bør ha ansvaret for den daglige driften av selskapene. Et for stort engasjement fra departementets side i selskapets løpende forretningsmessige disposisjoner vil også være i strid med den ansvarsfordeling som pengespilloven legger opp til mellom selskapets styre og staten som eier. Vi mener derfor at departementet i lys av prinsippene for god virksomhetsstyring og pengespillovens bestemmelser, i eierstyringen bør konsentrere seg om organisering, styreoppnevning, retningslinjer for virksomheten, behandling av årsregnskapet og andre vesentlige trekk ved virksomheten

Samtidig er det åpenbart at det i et selskap som Norsk Tipping vil være flere saker som ligger i et grenseland mellom det rent forretningsmessige og det mer strategiske og innholdsmessige i virksomheten, herunder de plikter selskapet har i henhold til loven. Dynamikken i markeds- og teknologiutviklingen for slik virksomhet kan innebære behov for klarere definering av grensene for Norsk Tippings virksomhet. Det betyr ikke at departementet bør utøve løpende styring av virksomheten, men at det bør være tilstrekkelig mulighet og rutiner for effektiv kontroll og oppfølging av en virksomhet som kan være uforutsigbar, både når det gjelder omfang og art, samt samfunnsmessig risiko. På det grunnlag er det særlig viktig at eier sikrer at det er et tilstrekkelig klart grunnlag for kontroll av virksomheten, at det er effektive kontrollinstanser, og at det er god informasjonsflyt mellom selskapet og eier. Det bør i den

forbindelse vurderes om det er behov for klarere retningslinjer for hva som bør være rammene for Norsk Tippings virksomhet fra eiers side.

Behandling av strategiplaner illustrerer at det er en vanskelig balansegang mellom frihet og ansvar for selskapets styre på den ene siden, og behovet for klar definering av selskapets virksomhet fra departementets side på den andre siden. Selskapets rullerende strategiplaner for perioder på tre år, definerer hva selskapet skal fokusere på med hensyn til blant annet produktutvikling, distribusjon av pengespill gjennom ulike kanaler og interne organisatoriske tiltak i strategiperioden. Styret vedtar strategiplanen, men den har i årene 2000 til 2007 ikke blitt oversendt til departementet. Departementet har likevel blitt orientert om innholdet i planene. Vi mener derfor at strategiplanen bør oversendes departementet.

På bakgrunn av at det er styret som er ansvarlig for selskapets virksomhet, er det naturlig at strategiplanen vedtas av styret og at den ikke oversendes departementet. Men i lys av behovet for klar definering av selskapets virksomhet fra departementets side, i møte med økt dynamikk i markedet, skjerpet internasjonal konkurranse og problemer med spilleavhengighet, vil strategiplanen også være av vesentlig betydning for departementet som eier av selskapet.

For å kunne balansere frihet og ansvar for selskapets styre på den ene siden, og behovet for klar definering av selskapets virksomhet fra departementets side på den andre siden vil det kunne være nyttig å ha en jevnlig dialog mellom styret som kollegium og departementet. Pr. i dag har vi, basert på intervjuene, det inntrykk at styret i Norsk Tipping i svært begrenset grad har direkte kontakt med departementet. Slik vi oppfatter situasjonen har departementet primært kontakt med administrerende og viseadministrerende direktør i Norsk Tipping samt styreleder. Det kan gjøre det utfordrende for styret å fungere som det øverste ansvarlige organ for at selskapets virksomhet drives i samsvar med eiers forutsetninger. Et årlig dialogmøte mellom styret og departementet vil på den bakgrunn kunne være nyttig for å bidra til ytterligere klarhet i hvordan selskapet best kan drives i samsvar med eiers forutsetninger.

For øvrig registrerer vi at verken aksjeloven eller forvaltningsloven gjelder for Norsk Tipping. Det er derfor viktige regler om blant annet habilitet som Norsk Tipping ikke er omfattet av. Det kan skape uklarhet og usikkerhet med hensyn til hvilke regler som gjelder for saksbehandling i selskapets generalforsamling og i styret. Regelverket for Norsk Tipping bør derfor suppleres på dette punkt.

7.3 Kontroll og tilsyn

Kontrollen og tilsyn med Norsk Tippings virksomhet har blitt styrket i perioden 2000 til 2007, gjennom opprettelsen av Lotteritilsynet og dets ansvar for å føre tilsyn med Norsk Tipping fra 2001. Norsk Tipping har selv siden 2005 utgitt Samfunnsrapporter om virksomhetens samfunnsmessige konsekvenser, som også blir revidert av en uavhengig instans.

Riksrevisjonen har hatt den ordinære regnskapsrevisjon av Norsk Tipping. Selskapet har ikke hatt andre ordinære regnskapsrevisorer. Riksrevisjonen har derfor en todelt oppgave overfor selskapet, ved å ha ansvar både for selskapets regnskapsrevisjon og for statens selskapsrevisjon. De to formene for revisjon har ulike formål, men begge er viktige instrumenter for å føre kontroll med virksomheten. Ikke minst har behovet for selvstendig regnskapsrevisjon vokst ved at Norsk Tippings virksomhet har vokst i omfang og art, og i dag

omfatter mange vanskelige transaksjoner både i drift og i forhold til datterselskaper. Dette er synliggjort i Riksrevisjonens utvidete revisjon av Norsk Tipping. Vi understreker at vi ikke har vurdert de konkrete funnene i denne. Våre merknader i denne sammenheng gjelder kun de premisser for/krav til eierstyring som synes lagt til grunn av Riksrevisjonen.

Ved at de to formene for revisjon skal utføres av en og samme instans, kan egenartene til hver av de to revisjonsformene bli svekket. Det vil kunne bety at selskapets regnskapsrevisjon og statens selskapsrevisjon blir mindre effektive kontrollinstrumenter enn hva tilfellet kunne vært dersom selskapet hadde fått en egen revisor, slik at Riksrevisjonen kunne konsentrere sin gjennomgang om selskapsrevisjon. I tillegg er det også krevende for departementet som eier å forholde seg til en revisjonsinstans som kan gi ulike signaler i ulike sammenhenger.

Riksrevisjonen har som Norsk Tippings regnskapsrevisor godkjent regnskapene i selskapet i hele perioden 2000 til 2007. Men i kraft av sin konstitusjonelle funksjon har Riksrevisjonen i ettertid, gjennom sin utvidete revisjon, likevel funnet flere kritikkverdige forhold i selskapets virksomhet i perioden 2000 til 2007.

På denne bakgrunn kan det stilles spørsmål ved om Riksrevisjonen fortsatt bør ha ansvar både for selskapets regnskapsrevisjon i tillegg til å være selskapsrevisor for statens eierinteresser, eller om de to formene for revisjon bør splittes på to ulike instanser, med en revisor som har den ordinære og løpende regnskapsrevisjon og Riksrevisjonen med ansvar for statens selskapsrevisjon.

7.4 Oppsummering og konklusjon

Som en oppsummering er vår hovedkonklusjon at departementets eierstyring av Norsk Tipping i perioden 2000 til 2007 har blitt klarere og mer tydelig, og at dette har vært nødvendige tiltak i lys av internasjonaliseringen og kommersialiseringen av spillmarkedet. Det bør være et sterkt fokus på styrets arbeid og på å sette sammen styret med en bred kompetanse. Videre bør det fokuseres på forholdet mellom styret og eier. Generalforsamling bør brukes til å gi konkrete retningslinjer for virksomheten når det er behov for det, og til å gi informasjon. Generalforsamling kan vurderes avholdt hyppigere. Kontaktmøter mellom selskap og eier er også viktige og bør brukes til utveksling av informasjon. Etter vårt syn bør det være større grad av bevissthet knyttet til hva som er tema i kontaktmøter. Eierstyringen kan forbedres ved å intensivere kontakten mellom departementet og styret, og gjennom uavhengig revisjon av selskapets regnskap.

På denne bakgrunn vil vi foreslå at dagens eierstyring av Norsk Tipping suppleres med et årlig dialogmøte mellom departementet og selskapets styre, og at det oppnevnes en uavhengig revisor som selskapets regnskapsrevisor. Etter vårt syn vil det være hensiktsmessige tiltak for å sikre en styring av Norsk Tippings egenartede virksomhet som ivaretar Stortingets vedtak og forutsetninger, prinsippene i Regjeringens eierpolitikk 2008, de kravene som følger av særloven, vedtekter og instruks for Norsk Tipping og de sektorpolitiske målene som er satt for selskapet.