

Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Norges sjømatråd

Administrativ rapport 1 2019 (2019–2020)



Forord

Riksrevisjonen har besluttet at rapporten *Virksomhetsanalyse av Norges sjømatråd* ikke sendes Stortinget til behandling som en del av sakene i Dokument 3:2, men sendes kontroll- og konstitusjonskomiteen til orientering. I tillegg sendes den til aktuell fagkomité, aktuelt departement og berørt selskap.

Riksrevisjonen, 1. oktober 2019

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Innledning	11
1.1	Bakgrunn	11
1.2	Mål og problemstillinger	12
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	13
2.1	Dokumentanalyse, skriftlige spørsmål og møter	13
2.2	Analyse av Sjømatrådets regnskapsdata	13
3	Revisjonskriterier	14
3.1	Forventninger til og rammer for Sjømatrådets virksomhet	14
3.2	Krav til styret.....	14
3.3	Krav til departementets styring og oppfølging	15
4	Fakta	17
4.1	Sjømatrådets formål og finansieringsrammer	17
4.2	Sjømatrådets organisering og oppgaver	20
4.3	Sjømatrådets styringssystem	22
4.4	Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging av Sjømatrådet.....	31
5	Vurderinger	36
5.1	Den samlede effekten av finansieringsordningen og fordelingsmodellen begrenser selskapets handlingsrom for å innrette virksomheten best mulig og i samsvar med målet om økt verdiskapning	36
5.2	Sjømatrådets styringssystemer legger ikke til rette for god måloppnåelse og effektiv drift	37
5.3	Nærings- og fiskeridepartementet har ikke tilstrekkelig informasjon til å følge opp Sjømatrådets resultater og effektivitet.....	37
6	Referanseliste	39
7	Vedlegg.....	40

Figuroversikt

Figur 1 Sjømatrådets organisasjonsstruktur siden 2017.....	21
Figur 2 Sjømatrådets evalueringsmodell.....	23
Figur 3 Inntekter fordelt på artsgrupper for perioden 2010-2018, i millioner kroner	27
Figur 4 Utvikling i inntekter og kostnader for perioden 2010-2018, i millioner kroner.....	28
Figur 5 Operasjonelle investeringer fordelt på verdiskapningsområder og artsgrupper for 2018, i millioner kroner	29
Figur 6 Utvikling i egenkapital, resultat og normtall (5md. drift) for perioden 2010-2018, i millioner kroner	30
Figur 7 Gjennomsnittlig egenkapital og normtall for de fem artsgruppene for perioden 2010-2018, i millioner kroner	31

Sammendrag

Norges sjømatråd AS (Sjømatrådet) er et heleid statlig selskap som har som formål å øke verdiskapingen i fiskeri- og havbruksnæringen gjennom økt etterspørsel og kunnskap om norsk sjømat i inn- og utland. Selskapet har ikke erverv til formål, men driften skal være effektiv. Hovedoppgaven er å drive generell markedsføring av norsk sjømat. Virksomheten omfatter fellesmarkedsføring, markedsinformasjon, markedsadgang, informasjon og beredskap. I tillegg er Sjømatrådet en viktig rådgiver for Nærings- og fiskeridepartementet i spørsmål som gjelder eksport, samt omsetning og produksjon av sjømat i tilknytning til eksport. Sjømatrådets virksomhet er regulert i *lov om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer* (fiskeeksportloven). Virksomheten finansieres i hovedsak av fiskeri- og havbruksnæringen gjennom en årlig avgift fra registrerte fiskeeksportører (årsavgift) og en avgift på eksportverdien av sjømat (markedsavgift). Markedsavgiften utgjør om lag 98 prosent av Sjømatrådets samlede inntekter. Nivået på avgiften og dermed Sjømatrådets inntekter bestemmes av Nærings- og fiskeridepartementet.

Sjømatnæringen er en av Norges viktigste eksportnæringer og har stor betydning for det norske samfunnet gjennom å skape store verdier og mange arbeidsplasser. I 2018 ble det eksportert om lag 2,7 millioner tonn sjømat til en eksportverdi på 99 milliarder kroner. Verdien av eksport av norsk sjømat har økt kraftig de siste årene, og som følge av dette økte Sjømatrådets inntekter med om lag 56 prosent fra 2010 til 2016. Inntektsøkningen har gitt positive årsresultater med tilhørende kraftig oppbygning av selskapets egenkapital. Samtidig har selskapet hatt en høy kostnadsvekst. Staten kan ikke ta utbytte i selskapet. For å redusere Sjømatrådets inntekter satte Nærings- og fiskeridepartementet derfor i 2016 og 2017 ned markedsavgiften for enkelte fiskearter. Sjømatrådets finansieringsordning (markedsavgiften) påvirkes i stor grad av markedsconjunktorene i sjømatnæringen, noe som får stor betydning for selskapets inntektsgrunnlag. Inntektene fra markedsavgiften fordeles ut i selskapet ved hjelp av en intern fordelingsmodell hvor de fem artsgruppene får markedsaktiviteter rettet mot eget marked tilsvarende den andelen de har betalt inn gjennom markedsavgiften. Sjømatnæringen har gjennom etablerte markedsgrupper i Sjømatrådet stor innflytelse på hvordan selskapet bruker sine inntekter fra markedsavgiften. Gjennom tidligere undersøkelser har Riksrevisjonen avdekket at Nærings- og fiskeridepartementet har satt lite tydelige forventninger til Sjømatrådets sektorpolitiske måloppnåelse og effektive drift.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Sjømatrådet har en styring som bidrar til at målene for selskapet nås og at driften er effektiv. Det har videre vært et mål å vurdere om Nærings- og fiskeridepartementet har lagt til rette for og fulgt opp selskapets måloppnåelse og at virksomheten er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen er basert på en dokumentgjennomgang, analyse av regnskapsdata og informasjon innhentet ved skriftlige spørsmål og i møter.

Finansieringsordningen og fordelingsmodellen

For å sikre nærhet til fiskeri- og havbruksnæringen er det etablert fem markedsgrupper med representanter fra ulike deler av næringen. Markedsgruppene harmoniserer med Sjømatrådets fem artsgrupper laks/ørret, hvitfisk, pelagisk fisk, konvensjonell fisk og skalldyr. Markedsgruppene er en kommunikasjons- og diskusjonsarena som skal bidra til å sikre at selskapets prioriteringer er i tråd med det næringen mener er hensiktsmessig. Markedsgruppene er gitt stor mulighet til å påvirke utarbeidelsen av artsstrategiene som ligger til grunn for Sjømatrådets markedsplaner og handlingsplaner. Videre kan markedsgruppene komme med innspill til selskapets budsjetter før disse behandles i styret. Innspillene fra markedsgruppene er kun ment å være rådgivende, men tillegges stor vekt og blir i hovedsak fulgt både i ledelsens og styrets prioriteringer. Ifølge Sjømatrådet er det imidlertid sjelden betydelig avvik mellom markedsgruppenes råd og administrasjonens innstilling.

Nærings- og fiskeridepartementet bestemmer gjennom fastsettelsen av markedsavgiften hvor mye den enkelte artsgruppe bidrar med til Sjømatrådets inntekter, men selskapet står fritt til å bruke inntektene på de oppgaver og aktiviteter som forventes å gi best måloppnåelse. Sjømatrådet legger imidlertid avgjørende vekt på at fordelingen må ha legitimitet i næringen. Selskapet har fastsatt en fordelingsmodell hvor en stor del av avgiftsmidlene fordeles på de fem artsgruppene etter hvor mye de har betalt inn gjennom markedsavgiften. Det er styret som beslutter den endelige fordelingen, men det kan ifølge styreleder være vanskelig å gå imot næringens ønsker ved for eksempel å øke andelen som går til fellesinvesteringer. Ubrukte midler som settes av til selskapets egenkapital, fordeles også mellom de fem artsgruppene i tråd med selskapets fordelingsmodell. Undersøkelsen viser at finansieringsordningen og fordelingsmodellen samlet sett legger sterke føringer på selskapets handlefrihet. Nærings- og fiskeridepartementet har tidligere uttalt i et høringsnotat knyttet til endring i markedsavgiften for 2016 at Sjømatrådets fordeling av avgiftsmidlene kan bidra til å sementere strukturer og ikke gi et optimalt resultat. Departementet viser imidlertid til at Sjømatrådets styre i etterkant av høringen har foretatt en intern vurdering av selskapets fordelingsmodell. Styret kom da frem til at dagens modell gav størst legitimitet i næringen og derfor burde opprettholdes.

I perioden 2010–2016 bidro finansieringsordningen til en sterk vekst i selskapets inntekter. Inntektsveksten ble delvis tatt ut gjennom økt aktivitet og økte kostnader, men bidro også til en stor økning av selskapets egenkapital. Etter 2016 har departementets endringer i markedsavgiften gitt Sjømatrådet et redusert inntektsgrunnlag, og kostnadsnivået er gradvis tilpasset endringene i inntekten. De to siste årene er også selskapets egenkapital redusert, men den er ved utgangen av 2018 fortsatt høyere enn normtallet som er satt til fem måneders drift. Dagens finansieringsordning påvirker Sjømatrådets rammevilkår for økonomisk styring og langsiktig planlegging av virksomheten. Rammevilkårene kan begrense selskapets muligheter for å legge til rette for god måloppnåelse og effektiv drift.

Sjømatrådets styringssystemer

Sjømatrådet har etablert et hierarki av strategier og planer. Det er en overordnet virksomhetsstrategi, ni artsstrategier, treårige markedsplaner for ulike arter og land, og årlige handlingsplaner for markedene. En stor del av Sjømatrådets strategiske utvikling skjer gjennom arbeidet med de ni artsstrategiene. Med utgangspunkt i artsstrategiene utarbeides det markedsplaner, som igjen danner grunnlaget for handlingsplanene. På denne måten sikrer Sjømatrådet at det går en rød tråd fra selskapets overordnede strategi til artsstrategier, markedsplaner og ned til handlingsplanene.

Med utgangspunkt i formålet og de oppgaver Sjømatrådet er satt til å utføre, har selskapet etablert fem verdiskapningsområder. Dette er *markedsinnsikt og kompetanse, markedsadgang, identitet og omdømme, beredskap og omdømmesikring og konsumrettede tiltak*. Det er gjennom arbeidet innenfor disse områdene Sjømatrådet skal skape verdier for næringen som helhet, for de ulike artsgruppene og nå målet som er satt for selskapets virksomhet. Verdiskapningsområdene er derfor sentrale i selskapets arbeid med strategier og planer. Behovene som identifiseres i arbeidet med artsstrategiene danner grunnlaget for prioriteringene mellom verdiskapningsområdene.

For å få bedre informasjon om selskapets måloppnåelse har Sjømatrådet etablert en evalueringsmodell bestående av fire effektmål. Disse omhandler lønnsomheten i selskapets investeringer, næringens tilfredshet, effekten av Sjømatrådets markedsarbeid på holdningene til norsk sjømat og om selskapets markedskampanjer holder verdensklasse. Sjømatrådet har i varierende grad formulert klare forventninger til de fire effektmålene. I selskapets rapportering kommer det heller ikke klart fram om resultatene som er oppnådd er tilfredsstillende eller hva det er ønskelig å oppnå innenfor de ulike effektmålene. Sjømatrådet oppgir likevel at resultatene fra evalueringsmodellen benyttes som grunnlag i revideringen av strategier og planer. Sjømatrådet har ikke utarbeidet egne forventninger til de fem verdiskapningsområdene. Dette begrunnes med at de er ment å være verktøy for å realisere selskapets overordnede mål, og målene satt i artsstrategier og

markedsplaner. Det er derfor ingen tydelig kobling mellom evalueringsmodellen og de fem verdiskapningsområdene.

Undersøkelsen viser at det er svak kobling mellom Sjømatrådets styrings- og rapporteringssystemer. Dette kan medføre at ledelsen og styret ikke får nødvendig informasjon for å kunne vurdere om selskapets aktiviteter samlet sett bidrar til god måloppnåelse og effektiv drift. Videre kan den svake koblingen mellom selskapets verdiskapningsområder og strategier, og evalueringsmodellen, gjøre det vanskelig for selskapet og eieren å vurdere om Sjømatrådet bruker avgiftsmidlene på en slik måte at de faktisk gir økt verdiskapning.

Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging av Sjømatrådet

Utover de forventningene som er satt i fiskeeksportloven, forskriften, vedtektene og eierskapsmeldingen har ikke Nærings- og fiskeridepartementet stilt noen forventninger til Sjømatrådets sektorpolitiske måloppnåelse og om driften er effektiv. Det er styret som er ansvarlig for å utarbeide selskapets strategier og for å fastsette mål og resultatindikatorer. Departementet mener at styret er på rett vei, men at selskapet ennå ikke er i mål, og vil følge opp selskapets videre arbeid. Først når styret har utarbeidet et sett med resultatindikatorer, vil departementet vurdere å utarbeide egne forventninger som kan legges til grunn for å vurdere Sjømatrådets måloppnåelse. Departementet har heller ikke stilt krav til selskapets rapportering, men har i eierdialogen bedt om at årsrapporten inneholder flere nøkkelindikatorer som gjør det mulig å følge opp selskapets resultater. I kontaktmøtene får departementet presentert resultatene fra de ulike analysene som gjennomføres i forbindelse med Sjømatrådets evalueringsmodell. Departementet mener analysene gir et godt bilde av Sjømatrådets arbeid, men at de har svakheter som styringsverktøy, og bør videreutvikles. Departementet oppgir at det følger opp dette arbeidet ved å stille spørsmål og utfordre selskapet i eierdialogen.

Sjømatrådet skal gjennom sin virksomhet bidra til å øke verdiskapningen i fiskeri- og havbruksnæringen gjennom økt etterspørsel og kunnskap om norsk sjømat i inn- og utland. Eksportverdien på fisk og fiskevarer har de siste årene vært økende, en økning som ikke bare har sammenheng med Sjømatrådets markedsarbeid. Dette gjør det særlig relevant for departementet å innhente informasjon som gjør det mulig å foreta en selvstendig vurdering av om selskapets inntekter og ressurser benyttes på en effektiv måte. Det er gjennom undersøkelsen kommet fram at Nærings- og fiskeridepartementet har lite tydelige forventninger til hva selskapet skal oppnå og hva det skal rapportere og informere om. Dette kan gjøre det vanskelig for departementet å foreta en selvstendig vurdering av selskapets måloppnåelse og om driften er effektiv.

Av økonomireglementet går det fram at departementet skal gjennomføre evalueringer som gir informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater av en virksomhets ansvarsområde og aktiviteter. I 2014 fikk Nærings- og fiskeridepartementet gjennomført en ekstern evaluering av Sjømatrådets virksomhet hvor det ble anbefalt å foreta en ny gjennomgang og vurdering av selskapets finansieringsordning. Departementet har til tross for kjente utfordringer ved finansieringsordningen, og svakheter i hvor godt den ordinære resultatrapporteringen belyser selskapets resultater og effektivitet, gjort lite for å få kartlagt forholdene ytterligere. Sjømatrådet har de siste årene vært del av to større områdegjennomganger. Samtidig har selskapet fått gjennomført eksterne undersøkelser som gir informasjon om Sjømatrådets resultater målt ved effekten av investeringen av markedsavgiften for norsk sjømatnæring. Undersøkelsene har imidlertid ikke belyst utfordringene knyttet til selskapets finansieringsordning og resultatrapportering. Mer informasjon om Sjømatrådets resultater, effektivitet og hvordan finansieringsordningen påvirker selskapets styring, prioriteringer og drift, vil kunne gi Nærings- og fiskeridepartementet et bedre grunnlag for sin oppfølging av Sjømatrådet.

Ordliste og forkortelser

Artsgruppe	De mange ulike fiskeartene er samlet i fem artsgrupper: - <i>laks/ørret</i> - <i>hvitfisk</i>: torsk, hyse og sei - <i>pelagisk</i>: makrell og sild - <i>konvensjonell</i>: klippfisk, tørrfisk og saltfisk - <i>skalldyr</i>: krabbe, skjell og reker (Listen over arter i de ulike gruppene er ikke uttømmende.)
Bransjeinvesteringer	Betegnelse på de investeringene Sjømatrådet gjør i aktiviteter og oppgaver som er rettet mot spesifikke fiskearter, markeder, land eller artsgrupper.
Erverv til formål	Begrep som i juridisk forstand brukes om en virksomhet som ikke har som formål å gi økonomisk overskudd eller utbytte. Å «ikke ha erverv til formål» innebærer at virksomheten har en egenverdi utover det å tjene penger.
Fellesinvesteringer	Betegnelse på aktiviteter og oppgaver som kommer flere eller alle artsgrupper til gode, og som kan gi synergier på tvers. Dette vil typisk være oppgaver knyttet til felles markedsføring, markedsinformasjon, markedsanalyser, beredskap og omdømme.
Finansieringsordningen	Nærings- og fiskeridepartementet har fastsatt en finansieringsordning for Sjømatrådet der inntektene kommer fra en avgift knyttet til eksport av fisk. Inntektene fra avgiften er todelt. En liten andel kommer fra en årlig avgift fra den enkelte eksportør, mens mesteparten kommer fra en markedsavgift som beregnes som en prosentvis andel av eksportverdien på fisken. Sjømatrådet får overført avgiftsinntektene direkte fra myndighetene og ikke over statsbudsjettet.
Fordelingsmodellen	Modell for å fordele Sjømatrådets inntekter på aktiviteter og oppgaver i Sjømatrådet. Sjømatrådet fordeler midler til aktiviteter rettet mot flere eller alle artsgrupper (fellesinvesteringer) og til de fem artsgruppene ut fra en fordelingsnøkkel som er basert på hvor mye de har betalt inn gjennom markedsavgiften (bransjeinvesteringer).
Generisk markedsføring	Markedsføring av en produktkategori i stedet for en bestemt merkevare. Det generiske markedsføringsarbeidet i Sjømatrådet skjer på to plan: felles markedsføring for å styrke den overordnede kjennskapen til og preferansen for norsk fisk og markedsføring som retter seg mot en spesifikk bransje.
KPI	<i>Key performance indicator</i> , ofte omtalt som KPI. Dette er gjerne et kvantifiserbart mål som brukes til å evaluere hvordan virksomheten presterer opp mot sine mål.
Markedsadgang	Arbeidet med markedsadgang skal bidra til å bedre samarbeidet med og sørge for tilgang til utenlandske markeder for norsk sjømat. Sjømatrådet samarbeider med fiskeri- og havbruksnæringen, de norske myndighetene og potensielle kjøpere av norsk sjømat i dette arbeidet. Markedsadgang kan sikres gjennom at det etableres

	handelsavtaler, toll- og veterinær samarbeid eller avtaler med disse instansene.
Markedsavgift	Det er fastsatt i lov om regulering av eksport av fisk og fiskevarer at fiskeeksportører skal betale en avgift på eksport av fisk. Det er Nærings- og fiskeridepartementet som fastsetter avgiftens størrelse.
Markedsgrupper	Sjømatrådet har markedsgrupper for hver av de fem artsgruppene. Markedsgruppene har en rådgivende funksjon i Sjømatrådet, og representerer næringen.
Operasjonelle investeringer	Samlebetegnelsen på kostnadene knyttet til Sjømatrådets markedsrettede aktiviteter og oppgaver. De operasjonelle investeringene deles inn i fellesinvesteringer og bransjeinvesteringer.
ROI	<i>Return on investment</i> , en indikator som benyttes i markedsføringssammenheng for å måle hvor mye et selskap får igjen for hver brukte markedsføringskrone. Formelen som brukes, er $ROI = (\text{fortjeneste av investering} - \text{kostnad ved investering}) / \text{kostnad ved investering}$. Altså: Brukes det 100 kroner på markedsføring og dette gir salg til en verdi av 200 kroner, får vi en ROI på 1.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Norges sjømatråd AS (Sjømatrådet) ble etablert i 2005 og er et heleid kategori 4-selskap¹ under Nærings- og fiskeridepartementet. Sjømatrådet har ikke erverv til formål, men skal likevel forvalte statens investerte verdier godt, og driften skal være effektiv.²

Målet med statens eierskap i Sjømatrådet er å ha et sektorpolitisk virkemiddel som skal bidra til å øke verdiskapningen i fiskeri- og havbruksnæringen gjennom økt etterspørsel og kunnskap om norsk sjømat i inn- og utland. Sjømatrådets hovedoppgave er å drive generell markedsføring av norsk sjømat, og virksomheten omfatter fellesmarkedsføring, markedsinformasjon, markedsadgang, informasjon og beredskap. I tillegg gir selskapet ut statistikk over eksport og import av sjømat og vedlikeholder et register over norske sjømateksportører.³ Sjømatrådet er også en viktig rådgiver for Nærings- og fiskeridepartementet i spørsmål som gjelder eksport, samt omsetning og produksjon av sjømat i tilknytning til eksport.

Sjømatrådets virksomhet er regulert i *lov om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer* (fiskeeksportloven), med tilhørende forskrifter, og finansieres i hovedsak av fiskeri- og havbruksnæringen gjennom en årlig avgift fra registrerte fiskeeksportører og en avgift på eksport av sjømat (markedsavgift). Nivået på markedsavgiften fastsettes av Nærings- og fiskeridepartementet ved forskriftsendringer og beregnes så ut fra fob-verdien av eksportert fisk og eksporterte fiskevarer.⁴ Markedsavgiften utgjør om lag 98 prosent av Sjømatrådets samlede inntekter. I tillegg mottar Sjømatrådet tilskudd over statsbudsjettet til aktivitet i Norge. I 2018 var tilskuddene på 6,2 millioner kroner.⁵

Forløperen til Sjømatrådet var Eksportutvalget for fisk (EFF), et forvaltningsorgan under Fiskeridepartementet. Som følge av uklarheter i styringsdialogen mellom Fiskeridepartementet og EFF ba departementet i 2001 Statskonsult om å evaluere tilknytningsformen. I rapporten som ble lagt fram, mente Statskonsult at det var behov for å endre de organisatoriske rammebetingelsene for å klargjøre ansvars- og styringsforholdet mellom departementet og utvalget og samtidig gi departementet de styringsvirkemidlene som var nødvendige. Dersom det ble besluttet å organisere Eksportutvalget som et selskap, mente Statskonsult det var viktig å finne fram til en løsning som sikret departementet nødvendig kontroll over bruken av avgiftsinntektene. Fiskeridepartementet mente at det ut fra nødvendige styringsbehov og Eksportutvalgets oppgaver og finansieringsordning var mest hensiktsmessig å gjøre utvalget om til et aksjeselskap.⁶

Sjømatnæringen er en av Norges viktigste eksportnæringer og har stor betydning for det norske samfunnet ved å skape store verdier og mange arbeidsplasser. I 2018 ble det eksportert om lag 2,7 millioner tonn sjømat til en eksportverdi på 99 milliarder kroner. Verdien av eksport har økt med 60 prosent de siste 5 årene, mens volumet derimot bare har økt med knapt 10 prosent. Laks er den viktigste arten målt i både volum og verdi,

¹ Statlig eide selskaper er plassert i fire kategorier etter statens formål med eierskapet. Selskapene er inndelt etter følgende mål: 1 forretningsmessige mål, 2 forretningsmessige mål og nasjonal forankring av hovedkontor, 3 forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål og 4 sektorpolitiske mål.

² Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 111.

³ Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 111.

⁴ Fob er en forkortelse for *Free on board* («fritt om bord»). Dette er en vanlig klausul i kjøpskontrakter, hvor selger besørger og bekoster forsendelsen fram til den er lastet om bord i det skipet kjøper har angitt. Ansvaret og risikoen for varene overføres til kjøper i det øyeblikk varene er om bord i skipet. Selger må eksportklare varene.

⁵ Tilskuddene går til å dekke Sjømatrådets arbeid med kostholdsprogrammet *Fiskesprell*. I tillegg til Nærings- og fiskeridepartementets 4 millioner kroner gis det 1 million kroner fra Helse- og omsorgsdepartementet og 1,2 millioner kroner fra fiskesalgslagene til dette programmet.

⁶ Ot.prp. nr. 88 (2004–2005) *Om lov om endringer i lov 27. april 1990 nr. 9 om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer*, s. 7–8. Statskonsult rapport 2002: 4: *Eksportutvalget for fisk – evaluering av tilknytningsformen*, s. 8 og 29.

med mer enn 68 prosent av den samlede eksportverdien. EU er det viktigste markedet for norsk sjømateksport.⁷ Det norske markedet utgjør en liten andel, og siden 2012 har konsumet gått ned hele 17 prosent.⁸

Som en følge av økningen i eksportverdien på fisk har Sjømatrådets inntekter steget fra 363 millioner kroner i 2010 til 564 millioner i 2016, en stigning på over 56 prosent.⁹ Fra 2017 gikk imidlertid inntektene ned som følge av reduserte avgiftssatser for laks/ørret og pelagisk. Den store inntektsøkningen fram til 2016 har gitt selskapet positive årsresultater og bidratt til oppbygging av egenkapital og en høy egenkapitalandel. Staten kan ikke ta utbytte i selskapet. En finansieringsordning hvor inntektsrammene i stor grad påvirkes av markedskonjunkturer, kan gi ustabile rammevilkår og vanskeliggjøre den økonomiske styringen og langsiktige planleggingen av selskapets virksomhet, og dermed øke risikoen for at driften ikke er effektiv.

Næringen, gjennom markedsgruppene, har stor innflytelse på hvordan Sjømatrådet bruker inntektene fra markedsavgiften. Selskapets fordelingsmodell er også innrettet slik at artsgruppene får en tilsvarende andel igjen i form av markedsaktiviteter rettet mot eget marked som de betaler inn gjennom avgiften. En slik fordelingsmodell kan innebære en risiko for at Sjømatrådets inntekter ikke anvendes i de markedene hvor effekten av investeringene kan forventes å være størst.

Det er gjennom tidligere undersøkelser fra Riksrevisjonen avdekket at Nærings- og fiskeridepartementet har lite tydelige forventninger til sektorpolitisk måloppnåelse og effektiv drift i Sjømatrådet. Heller ikke styret har satt egne mål for effektiv drift i Sjømatrådet.¹⁰ Manglende eller uklare forventninger kan innebære en risiko for at selskapet ikke klarer å utarbeide systemer som gir tilstrekkelig informasjon til å vurdere måloppnåelsen og om driften er effektiv.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om Sjømatrådet har en styring som bidrar til at målene for selskapet nås og at driften er effektiv. Det er videre et mål å vurdere om Nærings- og fiskeridepartementet har lagt til rette for og fulgt opp selskapets måloppnåelse, og at virksomheten er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

1. I hvilken grad legger Sjømatrådets styring og styringssystemer til rette for at selskapet har god måloppnåelse og effektiv drift?
2. I hvilken grad legger Nærings- og fiskeridepartementet gjennom sin styring og oppfølging av Sjømatrådet til rette for god måloppnåelse?

⁷ Sjømatrådets nettside, www.seafood.no.

⁸ *Fiskespiseren, en innsiktsrapport om den norske matkonsumenten*, høst 2018, s. 19.

⁹ Sjømatrådets årsrapporter.

¹⁰ Dokument 3:2 (2017–2018) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2016, «Mål og indikatorer for måloppnåelse og effektiv drift i heleide selskaper der staten har en samfunnsmessig begrunnelse eller et sektorpolitisk mål med eierskapet»*, s. 114.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsens problemstillinger er belyst gjennom analyse av regnskapsdata, dokumenter og informasjon innhentet fra skriftlige spørsmål til Sjømatrådet og Nærings- og fiskeridepartementet. I tillegg er det gjennomført møter med Sjømatrådet, selskapets styreleder og Nærings- og fiskeridepartementet. Undersøkelsen beskriver i hovedsak Sjømatrådes nåsituasjon.

2.1 Dokumentanalyse, skriftlige spørsmål og møter

For å belyse Sjømatrådets virksomhetsstyring og departementets styring og oppfølging av Sjømatrådets arbeid er dokumenter for perioden 2015–2018 gjennomgått.

Dokumentanalysen omfatter blant annet årsrapporter, statsrådets beretning og styreprotokoller med underlagsdokumentasjon. Sjømatrådets vedtekter, strategidokumenter, planer, policydokumenter, retningslinjer, rutiner, instruksjoner og maler er blitt gjennomgått. Videre omfatter dokumentanalysen en gjennomgang av Nærings- og fiskeridepartementets referater og forberedende notater i forbindelse med kontaktmøter, generalforsamling og styrevalg. Departementets retningslinjer for eierskapet, gjennomføring av kvartalsmøter og styrevalg er også gjennomgått. Høringsnotater fra departementet, høringsinnspill og interne dokumenter som er utarbeidet i tilknytning til dette, er gjennomgått for å belyse arbeidet med justering av markedsavgiften. I tillegg er det gjort en gjennomgang av Menon Business Economics evaluering av Sjømatrådets virksomhet fra 2014.

Det er gjennomført to møter med den administrative ledelsen i Sjømatrådet og ett møte med selskapets styreleder. Referatet fra møtet med styreleder og det avsluttende møtet med Sjømatrådet er verifisert. I tillegg har Sjømatrådet svart på skriftlige spørsmål. Dialogen har dreid seg om Sjømatrådets styringssystem, organisering, markedsarbeid, måloppnåelse, kostnadsutvikling og fordelingsmodell.

Det er gjennomført to møter med Nærings- og fiskeridepartementet. Referatet fra det avsluttende møtet er verifisert. I tillegg har departementet svart på skriftlige spørsmål. Hovedtemaene for både møter og skriftlige spørsmål har vært departementets ulike roller overfor Sjømatrådet, departementets arbeid med fastsettelsen av markedsavgiften, departementets oppfølging av Sjømatrådets måloppnåelse, kostnadsutvikling, effektiv drift og departementets involvering i Sjømatrådets markedsarbeid i Norge og utlandet.

2.2 Analyse av Sjømatrådets regnskapsdata

For å vurdere den økonomiske utviklingen i Sjømatrådet er det benyttet data fra Sjømatrådets interne regnskapssystem og årsregnskaper for perioden 2010–2018. Det kan være noe avvik i totaltallene fra de ulike regnskapene. Dataene er sammenstilt og analysert i Excel. Det er ikke justert for prisstigningen i perioden, men benyttet nominelle tall.

Opplysninger om administrasjonens og styrets oppfølging av økonomisk utvikling og effektiv drift i selskapet er hentet fra svar på skriftlige spørsmål til Sjømatrådet, intervjuer og styredokumenter.

3 Revisjonskriterier

3.1 Forventninger til og rammer for Sjømatrådets virksomhet

Målet med statens eierskap i Sjømatrådet er å ha et sektorpolitisk virkemiddel som skal bidra til å øke verdiskapningen i fiskeri- og havbruksnæringen gjennom økt etterspørsel og kunnskap om norsk sjømat i inn- og utland. Selskapet har ikke erverv til formål, og driften skal være effektiv.¹¹

Sjømatrådets virksomhet er regulert gjennom *lov om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer* (fiskeeksportloven) og i forskrifter gitt med hjemmel i loven. Av lovens § 2 første ledd går det fram at aksjeloven gjelder for selskapet om ikke annet følger av fiskeeksportloven.

Ifølge fiskeeksportloven § 6 kan departementet fastsette en forskrift om at det skal betales en årlig avgift og en markedsavgift beregnet av fob-verdien ved eksport av varer som omfattes av denne loven.¹² Departementet fastsetter avgiftens størrelse. Avgiftsinntektene skal blant annet nyttes til administrative kostnader ved driften av Sjømatrådet, informasjon til næringen, innenlands og utenlands markedstiltak og annet eksportfremmende arbeid. Sjømatrådet skal i tråd med fiskeeksportloven § 2 tredje ledd gi råd til departementet i spørsmål som angår eksport eller omsetning og produksjon i sammenheng med eksport.

Departementet gir etter fiskeeksportloven § 6 nærmere bestemmelser om oppkreving og bruk av innkomne avgiftsmidler. I Ot.prp. nr. 88 (2004–2005) ble det lagt til grunn at departementet skulle påse at avgiftsnivået til enhver tid var tilpasset behovene for de aktivitetene som følger av loven og næringens ønsker. Dette innebærer at Sjømatrådet i budsjettssammenheng må balansere budsjetterte utgifter mot budsjetterte inntekter, samtidig som omfanget av virksomheten tilpasses de oppgavene som skal gjennomføres.¹³

3.2 Krav til styret

Styret har det overordnede ansvaret for forvaltningen av selskapet og skal ivareta den strategiske ledelsen og forvalte selskapet innenfor de rammene eieren har satt for virksomheten.¹⁴

Av lov om aksjeselskaper (aksjeloven) § 6-12 går det fram at styret skal holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling og plikter å påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll. I Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap* (eierskapsmeldingen) pekes det på at styret har det overordnede ansvaret for å se til at selskapet har en hensiktsmessig kapitalstruktur. Det innebærer at styret skal påse at selskapet har en kapitalstruktur som er tilpasset selskapets situasjon, og legger til rette for langsiktig verdiskapning, effektiv måloppnåelse og lavest mulig kapitalkostnad.¹⁵

I tråd med statens prinsipper for god eierstyring forventes styret å utarbeide klare mål og strategier for selskapet innenfor rammen av vedtektene, og rapportere om disse. I

¹¹ Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 111.

¹² Fob er en forkortelse for *Free on board* («fritt om bord»). Dette er en vanlig klausul i kjøpskontrakter, hvor selger besørger og bekoster forsendelsen fram til den er lastet om bord i det skipet kjøper har angitt. Ansvar og risikoen for varene overføres til kjøper i det øyeblikk varene er om bord i skipet. Selger må eksportklare varene.

¹³ Ot.prp. nr. 88 (2004–2005) *Om lov om endringer i lov 27. april 1990 nr. 9 om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer*, s. 29.

¹⁴ Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 71 og lov om aksjeselskaper § 6-12.

¹⁵ Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 69.

selskaper med sektorpolitiske mål bør styret tilstrebe å sette mål som gjør at selskapene kan rapportere om graden av sektorpolitisk måloppnåelse til eieren, og at effektivitet og måloppnåelse kan evalueres.¹⁶

I *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, også kalt *OECDs prinsipper for eierstyring*, pekes det på at selskaper med en statlig eierandel bør legge fram vesentlig informasjon på områder av betydning for staten som eier og for offentligheten. Slik informasjon kan være en klar uttalelse om selskapets mål og måloppnåelse. Selskapene bør formulere et begrenset antall overordnede mål og rapportere hvordan de når målene ved å legge fram kritiske prestasjonsindikatorer (KPI-er).¹⁷ Selskaper som er redskaper for å fremme sektorpolitiske mål, bør også rapportere om hvordan disse målene er nådd.¹⁸

Ifølge statens prinsipper for god eierstyring skal styret sørge for en forsvarlig organisering av virksomheten og ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne. Det innebærer at styret skal fastsette hvilken risikoprofil selskapet skal ha, og påse at selskapet har god intern kontroll, tilstrekkelige systemer og ressurser til å sikre at lovbestemmelser etterleves, og hensiktsmessige systemer for risikostyring. Dette understrekes også i aksjeloven § 6-13, som sier at styret skal føre tilsyn med den daglige ledelsen og selskapets virksomhet for øvrig. Styret skal ha en uavhengig rolle overfor selskapets ledelse, men dette er ikke til hinder for at styret også bør være en diskusjonspartner og støttespiller for ledelsen.¹⁹

3.3 Krav til departementets styring og oppfølging

Ifølge *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 10 går det fram at staten som eier skal forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring med særlig vekt på at den valgte selskapsformen og finansieringen er hensiktsmessig for selskapets formål og eierskap. Utøvelsen av eierskapet skal støtte opp under en klar fordeling av myndighet og ansvar mellom eieren og styret. Videre skal styring, oppfølging og kontroll tilpasses statens eierandel og selskapets egenart, risiko og vesentlighet. Som eier skal staten følge opp at målene som er satt for selskapet, nås, og at styret fungerer tilfredsstillende. Videre går det fram at staten som eier skal utarbeide skriftlige retningslinjer for hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor enkelt-selskaper eller grupper av selskaper.

Informasjon fra selskap til eier kan gå gjennom ulike kanaler. Eieren kan likevel bare utøve sin myndighet gjennom generalforsamling, foretaksmøte eller tilsvarende. I tillegg avholdes normalt regelmessige kontaktmøter med selskapets ledelse som en sentral del av eieroppfølgingen. Kontaktmøtene inneholder gjerne en gjennomgang av den økonomiske utviklingen, orientering og diskusjon om strategiske spørsmål samt problemstillinger knyttet til samfunnsansvar. Rammene for eierstyringen er ikke til hinder for at staten i disse møtene tar opp forhold som selskapet bør vurdere i tilknytning til sin virksomhet og utvikling. Saker som krever tilslutning fra eieren, må behandles på generalforsamling.²⁰

¹⁶ Statens prinsipper for god eierstyring nr. 4, Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 69.

¹⁷ KPI står for *Key performance indicator*, ofte betegnet som en måleindikator eller nøkkeltallsindikator.

¹⁸ *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2015 Edition, Chapter VI *Disclosure and transparency*, Item A.

¹⁹ Statens prinsipper for god eierstyring nr. 7, Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 71.

²⁰ Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 68 og 85–86.

Staten som eier bør ha en egen vurdering av selskapenes kapitalisering og gjennom det bidra til en hensiktsmessig kapitalstruktur som gir selskapene anledning til å realisere en god forretningsmessig utvikling over tid, og som bidrar til effektiv drift.²¹

Som eier kan staten bidra til å fremme selskapets verdiskapning ved å stille klare forventninger til selskapets resultater. Eieren skal kontrollere selskapets måloppnåelse og holde styret ansvarlig for denne. I oppfølgingen vil eieren legge vekt på at de sektorpolitiske målene nås mest mulig effektivt.²² Ifølge *OECDs prinsipper for eierstyring* er et av statens viktigste ansvarsområder som eier å utarbeide rapporteringssystemer som muliggjør regelmessig tilsyn med og vurdering av selskapenes resultater.²³

Av økonomireglementet § 16 går det fram at alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringene skal belyse hensiktsmessighet av eksempelvis eierskap, organisering og virkemidler. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Behovet for evalueringer må vurderes opp mot kvalitet og omfang av virksomhetens øvrige rapportering internt og til overordnet departement.²⁴

En av statens viktigste oppgaver som eier er å sørge for et godt sammensatt og kompetent styre. Det innebærer at staten skal søke å velge et styre som samlet har den ønskede kompetansen ut fra selskapets formål, virksomhetsområde og utfordringer og ut fra statens mål med eierskapet.²⁵

I eierskapsmeldingen pekes det på at staten kan ha flere ulike roller, eksempelvis som politikkutformer, finansieringsmyndighet, markedsregulator, tilsyn og eier. Det legges vekt på at staten må ha en bevisst holdning til forskjellene mellom eierrollen og de andre rollene. For å skape legitimitet til de ulike rollene bør staten være seg bevisst hvilken rolle den til enhver tid opptre i, og ikke misbruke makt og innflytelse den har gjennom andre roller, til å fremme sine interesser som eier.²⁶

²¹ Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 69.

²² Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 56, 68 og 69.

²³ *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2015 Edition, Chapter II: *The State's role as an owner*, Item F4.

²⁴ Bestemmelsene om økonomistyring i staten, kap. 2.6.

²⁵ Statens prinsipper for god eierstyring nr. 6, Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 70.

²⁶ Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 86.

4 Fakta

4.1 Sjømatrådets formål og finansieringsrammer

Sjømatrådets vedtektsfestede formål er å øke verdiskapningen i fiskeri- og havbruksnæringen gjennom økt etterspørsel og kunnskap om norsk sjømat i inn- og utland. Sjømatrådets oppgaver er nærmere beskrevet i *forskrift om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer*. Her går det fram at Sjømatrådet skal tjene som formidler av informasjon til næringens utøvere, deres organisasjoner og myndighetene. Selskapet kan videre sette i verk og administrere felles innenlands og utenlands markedstiltak og annet eksportfremmende arbeid, alene eller i samarbeid med andre organisasjoner og myndigheter. I tillegg er selskapet en viktig rådgiver for Nærings- og fiskeridepartementet i spørsmål som gjelder eksport, samt omsetning og produksjon av sjømat i tilknytning til eksport.²⁷

Faktaboks 1 Sjømatrådets historikk

I 1989 var det 11 eksportutvalg oppnevnt av Fiskeridepartementet med hjemmel i *lov av 30. juni 1955 nr. 10 om regulering av og kontroll med produksjon, omsetning og utførsel av fisk og fiskevarer*. I Ot.prp. nr. 90 (1988–89) ble det fremmet forslag om en ny lov og om å opprette et nytt felles eksportutvalg for hele næringen. På denne bakgrunn ble Eksportutvalget for fisk (EFF) etablert i juli 1991. I september 2005 ble utvalget gjort om til et statlig aksjeselskap med Fiskeri- og kystdepartementet som eier. Hensikten var å tydeliggjøre styringsdialogen mellom departementet og Eksportutvalget. I januar 2012 ble navnet endret til Norges sjømatråd AS. Siden januar 2014 er eierskapet forvaltet av Nærings- og fiskeridepartementet.

4.1.1 Finansieringsordningen og fordelingsmodellen

Finansieringsordningen

Sjømatrådets virksomhet finansieres i all hovedsak av fiskeri- og havbruksnæringen gjennom en årlig avgift fra registrerte fiskeeksportører (årsavgift) og en avgift på eksport av sjømat (markedsavgift).²⁸ Markedsavgiften beregnes ut fra eksportverdien (fob-verdien) på fisken og utgjør om lag 98 prosent av Sjømatrådets samlede inntekter.²⁹ Nivået på markedsavgiften fastsettes av Nærings- og fiskeridepartementet gjennom forskriftsendringer på avgiftssatsene for ulike fiskearter. Fastsettelsen av avgiftsnivået har stor betydning for departementets styring av Sjømatrådet, og nivået legger klare føringer for selskapets aktivitetsnivå. Ved fastsettelsen av avgiftsnivået legger departementet vekt på å sikre forutsigbarhet i inntektene, slik at det er mulig for selskapet å ivareta de oppgavene det er satt til å utføre.

Økende eksportverdi på fisk og fiskevarer de siste ti årene har resultert i en sterk inntektsvekst for Sjømatrådet. Fra 2010 til 2016 økte Sjømatrådets inntekter med 56 prosent, og med positive årsresultater har dette gitt en kraftig økning i egenkapitalen. For å bremse veksten i Sjømatrådets inntekter og forhindre at selskapet bygger opp egenkapital, senket departementet nivået på markedsavgiften for artsgruppene laks/orret og pelagisk med virkning fra 2016 og 2017.³⁰ I 2019 vil det bli gjennomført en egen høring om markedsavgiften for pelagisk, og avgiften kan eventuelt bli justert i 2020.

På grunn av stadig økende eksportverdi på fisk og fiskevarer og for å sikre Sjømatrådet mer stabile inntekter i framtiden mener departementet at nivået på markedsavgiften bør justeres oftere. En finansieringsordning hvor inntektene blir større enn kostnadene ved å

²⁷ Sjømatrådets vedtekter av 19.06.2015 og § 6 i forskriften.

²⁸ Markedsavgiften ilegges eksporten av norsk sjømat. Avgiften kreves inn av Tolldirektoratet og overføres direkte til konto og ikke over statsbudsjettet.

²⁹ Fob er en forkortelse for *Free on board* («fritt om bord»). Dette er en vanlig klausul i kjøpskontrakter, hvor selger besørger og bekoster forsendelsen fram til den er lastet om bord i det skipet kjøper har angitt. Ansvar og risikoen for varene overføres til kjøper i det øyeblikk varene er om bord i skipet. Selger må eksportklare varene.

³⁰ Endringene i avgiftsnivået ble regulert ved *forskrift om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer*, av 2. desember 2015 nr. 1384 (i kraft 1. januar 2016) og 16. desember 2016 nr. 1639 (i kraft 1. januar 2017).

drifte selskapet, anses ifølge departementet heller ikke å være hensiktsmessig eller i tråd med statens prinsipper for god eierstyring. En hyppigere justering av Sjømatrådets inntekter er også viktig for å sikre at legitimiteten til ordningen opprettholdes i næringen. Departementet understreker i sitt svarbrev til Riksrevisjonens rapport at Sjømatrådets finansiering har vært gjenstand for grundige vurderinger, og at det per i dag ikke ser noen grunn for å endre innretningen av finansieringsordningen.

I høringsnotatene som ble sendt ut i forbindelse med forslaget om endring i markedsavgiften for 2016 og 2017, presenterte departementet også forslag til alternative finansieringsordninger.³¹ Av høringsinnspillene kom det fram at næringsaktørene så ulikt på om avgiften heller burde ta utgangspunkt i volum, vekt eller andre kriterier framfor eksportverdien. I sin konklusjon la departementet vekt på at en markedsavgift basert på eksportverdi og en innkreving relatert til eksportleddet var mest effektivt. Dette ble blant annet begrunnet med at regelverket tidligere i verdikjeden er svært komplisert, og at innkrevingen der ville være vanskeligere og mer ressurskrevende. Ved at avgiften knyttes til eksportleddet, omfatter den også hele verdikjeden.³²

Fordelingsmodell, fordelingsprinsipp og rammer for budsjettering

Sjømatrådet har gruppert de ulike fiskeartene i fem artsgrupper. Dette er laks/ørret, hvitfisk, pelagisk, konvensjonell og skalldyr. De innkomne avgiftsmidlene fordeles mellom de fem artsgruppene etter en fastsatt fordelingsmodell, og i nært samarbeid med næringens representanter i markedsgruppene. Avgiftsmidlene fordeles mellom administrasjon for Sjømatrådet sentralt og markedsrettede oppgaver og aktiviteter. De markedsrettede oppgavene og aktivitetene omtales gjerne som operasjonelle investeringer. De består av fellesinvesteringer, som er aktiviteter som kommer flere av artsgruppene til gode og gir synergier på tvers, og bransjeinvesteringer, som går til satsinger rettet mot én enkelt artsgruppe.

Helt siden opprettelsen har Sjømatrådet budsjettert og regnskapsført kostnader og inntekter knyttet til de markedsrettede oppgavene etter et fordelingsprinsipp som tar hensyn til hvor mye av inntektene fra markedsavgiften som kommer fra de ulike artsgruppene. Til finansieringen av fellesinvesteringene bidrar de ulike artsgruppene ut fra eksportverdi. Etter at fellesinvesteringene er fastsatt, er det klart hvor stor del av midlene som kan benyttes til bransjeinvesteringer. Administrasjonen utarbeider et forslag til nivå og innretning på bransjeinvesteringene, og investeringene fordeles ut på artsgruppene ut fra samme fordelingsnøkkel som for fellesinvesteringene.³³ Det kan imidlertid være at bransjespesifikke satsinger knyttet til spesifikke artsstrategier gis prioritet av styret og derfor finansieres over fellesinvesteringene. Dette kan for eksempel gjelde satsinger i nye markeder.³⁴ Selv om hver enkelt artsgruppe har sine egne budsjetter er det et mål at markedsarbeidet skal oppnå synergier på tvers, og det legges ifølge Sjømatrådet stor vekt på å utarbeide samordnede kampanjer på tvers av artsgrupper.

Sjømatrådets økonomi og selskapets fordelingsmodellen er tema i møtene med departementet, men det har ikke vært mye dialog om hvordan markedsinntektene skal fordeles mellom artsgruppene eller fordelingen mellom fellesinvesteringer og bransjeinvesteringer. Departementet understreker at det er styret som er ansvarlig for fordelingen, og mener det er naturlig at næringen, gjennom deltakelse i markedsgruppene, har innflytelse på bruken av midlene. I høringsnotatet som ble sendt

³¹ Høringsnotat om forskriftsendringer vedrørende eksport av fisk og fiskevarer, Nærings- og fiskeridepartementet 13.02.2015 og høringsnotat om endringer i markedsavgiften, Nærings- og fiskeridepartementet 06.10.2016.

³² Verifisert referat fra møte med Nærings- og fiskeridepartementet 09.04.2019.

³³ Høringsnotat om forskriftsendringer vedrørende eksport av fisk og fiskevarer, Nærings- og fiskeridepartementet 13.02.2015.

³⁴ Brev fra Sjømatrådet til Riksrevisjonens av 08.03.2019.

ut i forbindelse med forslaget om å endre markedsavgiften for 2016, pekte departementet på at Sjømatrådets praktisering av en finansieringsmodell med fastlåste fordelingsnøkler mellom de ulike bransjene kunne bidra til å sementere strukturer og ikke gi et optimalt resultat. Departementet anbefalte derfor at Sjømatrådets styre vurderte hvordan selskapet kunne sikre mest mulig optimal avkastning av midlene som brukes til markedsføring samtidig som legitimiteten for ressursbruken styrkes i næringen.³⁵ I etterkant av høringen har Sjømatrådets styre vurdert dagens fordelingsmodell, og mener den bør opprettholdes fordi den gir størst legitimitet i næringen. Dette er et standpunkt som støttes av departementet.

Markedsgruppenes rolle i fastsettelsen av rammer for selskapet

Næringens mulighet til å påvirke Sjømatrådets arbeid har vært stor siden Eksportutvalget for fisk ble opprettet i 1991. Markedsgruppene skal være rådgivende for markedsarbeidet og skal sikre at selskapets prioriteringer er i tråd med det bransjen oppfatter som hensiktsmessig.³⁶ Det er etablert fem markedsgrupper som representerer ulike fiskearter, og som samsvarer med de fem artsgruppene Sjømatrådet har delt næringen inn i. Det er styret i Sjømatrådet som fastsetter hvor mange medlemmer markedsgruppene skal ha. Styret velger også medlemmene og utpeker lederen i hver markedsgruppe. Sjømatrådet har to representanter i hver av markedsgruppene. Dette er direktøren for markedsavdelingen, som møter i alle gruppene, og en representant fra næringsteamet. Fra 2018 er det innført et årlig møte der lederne av markedsgruppene møter hele styret.

Markedsgruppene er en diskusjons- og kommunikasjonsarena som er gitt mulighet til å påvirke utarbeidelsen av artsstrategier og markedsplaner før styrets godkjenning. De skal bidra til at aktivitetsområder og prioriteringer i markedsarbeidet utformes i tråd med Sjømatrådets overordnede strategi.³⁷ Sjømatrådet oppgir at de sakene som legges fram for markedsgruppene er godt forberedt av administrasjonen, og at det i referatene fra markedsgruppene legges vekt på å forene administrasjonens faglige vurderinger og bransjens opplevde utfordringer. Ifølge selskapet er det sjelden betydelige avvik mellom markedsgruppenes råd og administrasjonens innstilling. Innspillene fra markedsgruppene er kun ment å ha rådgivende status, men tillegges stor vekt og blir i hovedsak fulgt i både ledelsens og styrets prioriteringer for markedsarbeidet. Sjømatrådet anslår at om lag 95 prosent av markedsgruppenes innspill til markedsarbeidet godtas av styret.

Markedsgruppene kan også komme med innspill til selskapets budsjetter før disse behandles i styret. Dette innebærer også innspill til fordeling av bransjeinvesteringene innad i de respektive artsgruppene. På bakgrunn av den forventede inntektsrammen for hver artsgruppe utarbeider markedsgruppene et innspill, som administrasjonen benytter i sin innstilling til styret. Styreleder oppgir at styret har forsøkt å øke andelen av markedsavgiften som går til fellesinvesteringer, men opplever at det er lite rom for at inntektene brukes på en annen måte enn slik markedsgruppene foreslår. Selv om det er styrets ansvar å fordele midler, er det ifølge styreleder vanskelig å gå imot markedsgruppenes ønsker. Styreleder mener dette gjør det krevende for styret å få en helhetsforståelse og tenke strategisk og langsiktig i sitt arbeid.

Fordelingsmodellen og markedsgruppenes involvering innebærer at næringen har stor innflytelse i utarbeidelsen av selskapets strategiske satsinger. Sjømatrådet mener at dette bidrar til å sikre selskapets legitimitet i næringen, siden det er næringsaktørene som finansierer Sjømatrådet gjennom avgiften. Gjennom denne kontakten opplever selskapet at det kan bidra opp mot de utfordringene som næringen faktisk har. Sjømatrådet mener også at fordelingsmodellen er dynamisk og legger til rette for å gjennomføre fellesprosjekter (fellesinvesteringer) samtidig som det tas hensyn til de enkelte

³⁵ Høringsnotat om forskriftsendringer vedrørende eksport av fisk og fiskevarer, Nærings- og fiskeridepartementet 13.02.2015.

³⁶ Ot.prp. nr. 88 (2004–2005) *Om lov om endringer i lov 27. april 1990 nr. 9 om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer*, s. 37–38.

³⁷ Retningslinjer for medlemmer av markedsgruppene av 14.12.2015.

fiskeartenes behov. Slik fordelingsmodellen er utformet, sikrer den også at endringer i markedsavgiften kan tilfalle eller trekkes fra budsjettet til de respektive artsgruppene.

Sjømatrådet har ikke evaluert dagens fordelingsmodell, men i forbindelse med de seneste årenes justeringer i avgiftsnivå har modellen vært tema både i ledelsen og i styret. Da avgiftssatsen for artsgruppene laks/ørret og pelagisk ble redusert fra 2016 og 2017, ble det vurdert om det var riktig at disse artsgruppene bidrag til fellesinvesteringer ikke skulle påvirkes av avgiftsreduksjonen. Dersom det ikke ble gjort justeringer, ville det innebære at hele reduksjonen kom på gruppenes bransjeinvesteringer. Til tross for at markedsgruppene mente nøkkelen for fellesinvesteringer burde vurderes, besluttet Sjømatrådet å ikke gjøre noen endring. Disse gruppenes relative andel av midlene til fellesinvesteringene er derfor blitt svært høy, noe som ifølge Sjømatrådet kan svekke legitimiteten til ordningen i disse gruppene.

4.2 Sjømatrådets organisering og oppgaver

Sjømatrådet skal sammen med den norske fiskeri- og havbruksnæringen arbeide for å øke etterspørselen og kunnskapen om norsk sjømat i inn- og utland. Dette gjøres gjennom *markedsføring* av norsk sjømat og klarlegging av muligheter for norske sjømatprodukter i nye og eksisterende markeder. *Markedsinnsikt* gjennom utarbeidelse og presentasjon av statistikk, handels-, konsum- og forbrukerinformasjon er et annet viktige område. *Kommunikasjon og beredskap*, hvor Sjømatrådet arbeider for å utvikle og sikre omdømmet til norsk sjømat, er også vesentlige oppgaver.

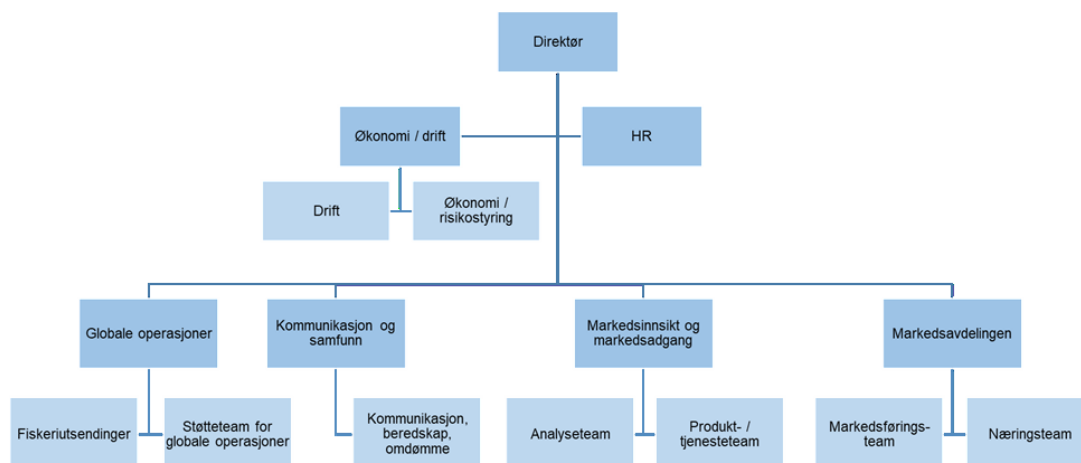
Sjømatrådet har hovedkontor i Tromsø og hadde i 2018 totalt 79 ansatte, inkludert 8 opplæringsstillinger.³⁸ Av selskapets ansatte er 13 utsendinger til utlandet, med ansvar for markedsaktivitetene i ett eller flere av selskapets 20 utemarkeder. I tillegg administreres fire av utemarkedene fra hovedkontoret.³⁹ Hovedtyngden av Sjømatrådets aktiviteter er knyttet til markeder i Europa, men de senere årene har aktiviteten i Asia og Amerika økt. Se vedlegg 1 for mer informasjon om hvilke markeder Sjømatrådet er til stede i.

I 2017 gjennomgikk Sjømatrådet en større organisatorisk endring som skulle bidra til å sikre en bedre utnyttelse av selskapets midler og redusere de administrative kostnadene.

³⁸ Sjømatrådet opprettet i 2018 et avdelingskontor i Oslo. Antall ansatte er oppgitt i årsverk.

³⁹ I denne sammenhengen refererer utemarked til land.

Figur 1 Sjømatrådets organisasjonsstruktur siden 2017



Kilde: Presentasjon fra Sjømatrådet

Med den nye strukturen ble Sjømatrådet organisert som en matriseorganisasjon med team som skulle jobbe på tvers av markedene. Hensikten med dette var å utnytte medarbeidernes kompetanse bedre og hindre dobbeltarbeid gjennom å utvikle spesialister og ikke generalister, slik det hadde vært tidligere. Det ble samtidig opprettet flere fellesfunksjoner, tverrfaglige team og et globalt støtteam. Markedsavdelingen, som tidligere hadde vært inndelt etter bransje, ble nå inndelt i et markedsføringsteam og et næringsteam som skulle jobbe på tvers. Området markedsinnsikt og markedsadgang ble delt inn i et analyseteam og et produkt- og tjenestet team. Området globale operasjoner ble delt inn i fiskeriutsendinger og et støtteam for selskapets globale operasjoner.⁴⁰

Sjømatrådets arbeid i utemarkedet og hjemmemarkedet

Sjømatrådets arbeid i utemarkedene dreier seg hovedsakelig om å bygge opp identitet, omdømme og preferanse for norsk sjømat. Dette innebærer å gi næringen bedre innsikt i eksisterende og nye markeder, å bedre markedsadgangen og å arbeide med beredskap. I tillegg skal selskapet representere og promotere norsk sjømatnæring og være en strategisk samarbeidspartner for næringen. For å bidra til bedre markedsadgang for norsk fisk og sjømat i utlandet samarbeider Sjømatrådet med en rekke aktører, hvor Nærings- og fiskeridepartementet, Mattilsynet, Innovasjon Norge og Utenriksdepartementet er de mest sentrale.⁴¹

Ifølge Sjømatrådet kommer innspill om å starte aktivitet i nye markeder som oftest fra markedsgruppene. På bakgrunn av innspillene foretar styret og administrasjonen en prioritering av etablerte og nye markeder. Styret og administrasjonen vurderer også opprettholdelse av eksisterende og valg av nye utekontorer i tett samarbeid med markedsgruppene, men henter også inn synspunkter fra resten av næringen gjennom høringer. Om lag hvert tredje år foretar Sjømatrådet en vurdering av selskapets tilstedeværelse i utemarkedene. Hovedkriteriene som legges til grunn i vurderingene, er markedets størrelse, vekstmuligheter, konkurransesituasjon, strategisk betydning for næringen og hvilke aktiviteter det er behov for. Ved større endringer i utekontorstrukturen, som har strategisk eller politisk betydning, henter Sjømatrådet inn synspunkter fra både Utenriksdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Ut

⁴⁰ Globale operasjoner er knyttet til den operative virksomheten i utemarkedene med støttefunksjoner for utekontorene.

⁴¹ Samarbeidet med partene er regulert i egne avtaler. Avtalen med Utenriksdepartementet ble inngått i 2013, mens avtalen med Innovasjon Norge og med Mattilsynet ble inngått henholdsvis i 2015 og i 2017.

over dette blir Nærings- og fiskeridepartementet i liten grad involvert i Sjømatrådets arbeid med nye markeder og utekontorer, men blir orientert om arbeidet i kontaktmøtene.

I Norge er Sjømatrådets arbeid særlig knyttet til å øke sjømatkonsumet og bidra til sjømatens omdømme. I motsetning til Sjømatrådets øvrige arbeid er deler av arbeidet som gjøres i Norge, finansiert gjennom tilskudd. I 2018 utgjorde tilskuddet 6,2 millioner kroner til det nasjonale kostholdsprogrammet *Fiskesprell*.⁴² Som følge av at Sjømatrådets finansiering og aktiviteter ble klaget inn for ESA i 2016, var det nødvendig for selskapet å revurdere innretningen av markedsarbeidet i Norge. Det er ennå ikke felt noen dom i denne klagesaken, men Nærings- og fiskeridepartementet har foretatt en egen vurdering av om selskapets arbeid kan være importbegrensende og diskriminerende for sjømat fra andre land. Departementet har vurdert at Sjømatrådets midler er å betrakte som inntekter fra staten. Som følge av klagesaken har Sjømatrådet og departementet de siste årene hatt tett dialog for å avklare hvilket handlingsrom selskapet har for markedsføring i Norge. Per i dag er Sjømatrådets arbeid derfor begrenset til å gjøre aktiviteter for å øke konsumet av fisk og sjømat generelt.

4.3 Sjømatrådets styringssystem

Den formelle styringen og oppfølgingen i Sjømatrådet foregår gjennom styremøter, ledermøter og avdelingsmøter, mens rapporteringen i stor grad følger styrets «årshjul». Ledergruppen har faste ukentlige møter, hvor blant annet sakene som skal behandles i styret, forberedes.

På bakgrunn av formålet og de oppgavene Sjømatrådet er satt til å utføre, har selskapet utarbeidet fem verdiskapningsområder. Dette er *markedsinnsikt og kompetanse, markedsadgang, identitet og omdømme, beredskap og omdømmesikring* samt *konsumrettede tiltak*. Ifølge Sjømatrådet er verdiskapningsområdene selskapets «verktøykasse» og de områdene selskapet skal arbeide med for å skape verdier for de ulike bransjene og for næringen som helhet.

4.3.1 Strategier, markedsplaner og handlingsplaner

Sjømatrådets gjeldende virksomhetsstrategi ble vedtatt i 2017. Selskapet har ni treårige artsstrategier, som bygger på virksomhetsstrategien.⁴³ En stor del av den strategiske utviklingen i Sjømatrådet skjer gjennom arbeidet med artsstrategiene. Det er næringsteamet i Sjømatrådet som leder og organiserer dette arbeidet, men markedsgruppene for de ulike artene er viktige bidragsytere. Behovene som identifiseres i arbeidet med artsstrategiene danner i stor grad grunnlaget for de prioriteringene selskapet gjør mellom verdiskapningsområdene. Artsstrategiene kan ses på som Sjømatrådets avtale med næringen om hva selskapet «skal levere på». Vedlegg 2 gir en skjematisk oversikt hvor sammenhengen mellom Sjømatrådets visjon, mål, strategier, verdiskapningsområder og arbeidsmåter framgår.

Med utgangspunkt i artsstrategiene, markedskunnskap og analyse utarbeider Sjømatrådet markedsplaner for ulike arter og land. Markedsplanene er også treårige, men oppdateres årlig. På bakgrunn av markedsplanene blir det årlig utarbeidet handlingsplaner for alle markeder, hvor aktiviteter av en viss størrelse framgår. Dette kan være mediekampanjer, seminarer, messer, rundebordsmøter, presseturer, offisielle besøk og lignende. Handlingsplanene inneholder også konkrete målsetninger for kommende år. Planene utarbeides per art, men koordineres mellom artene for å få best mulig synergi mellom kampanjer og aktiviteter. På denne måten sikrer Sjømatrådet at det

⁴² Av de 6,2 millioner kronene var 4 millioner fra Nærings- og fiskeridepartementet, 1 million kroner fra Helse- og omsorgsdepartementet og 1,2 millioner fra fiskesalgslagene. Programmet har som mål å øke sjømatkonsumet blant barn og unge, og skal sammen med ansatte i barnehage og skole spre sjømatglede og gjøre sjømat til et naturlig valg.

⁴³ Det er utarbeidet artsstrategier for artene fjordørret, hvitfisk, laks, makrell, klippfisk, saltfisk, sild, skalldyr og tørrfisk.

går en rød tråd fra selskapets overordnet strategi til artsstrategier, markedsplaner og ned til handlingsplanene (aktivitetsplanene).

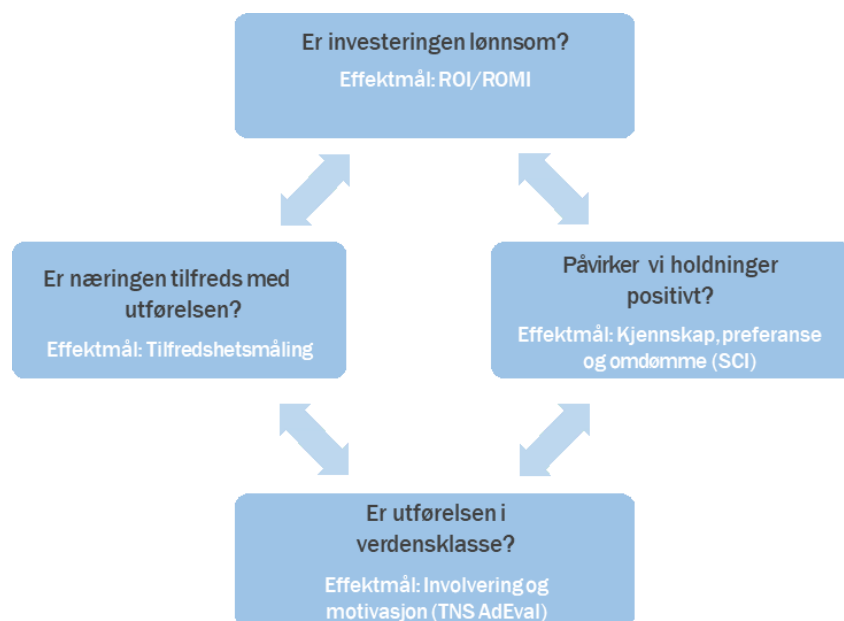
I virksomhetsstrategien beskriver Sjømatrådet sitt formål ved at selskapet skal øke verdien og sikre posisjonen til norsk sjømat i etablerte og nye markeder. Det er et mål for selskapet å være en betydelig bidragsyter til næringens posisjon og verdiskapning, og dette skal være både målt og opplevd. I de ulike artsstrategiene er det utarbeidet mål med tilhørende KPI-er. Det er stor variasjon i utformingen av disse målene. Noen mål er relativt overordnede, for eksempel å øke kunnskapen om eller opprettholde konsumet av en spesifikk art. Andre mål er aktivitetsorienterte, for eksempel at det skal gjennomføres møter eller utføres en bestemt aktivitet. De tilhørende KPI-ene er på et overordnet nivå, og det er ikke satt konkrete måltall. I artsstrategiene er det videre skissert hvilke oppgaver som er viktigst å utføre ut fra selskapets fem verdiskapningsområder.

For markedsplanene er det også utarbeidet konkrete mål og KPI-er. Her er målene i stor grad rettet inn mot utvikling i kjennskap, preferanse og omdømme. KPI-ene i markedsplanene er stort sett mer konkretisert enn i artsstrategiene, og for en overvekt av KPI-ene er det satt spesifikke måltall. Det er en tydelig sammenheng mellom målene i den enkelte artsstrategi og målene som er satt i de tilhørende markedsplanene.

4.3.2 Sjømatrådets evalueringsmodell

For å få et bedre informasjonsgrunnlag for selskapets sektorpolitiske måloppnåelse har Sjømatrådet i løpet av de siste årene utarbeidet en evalueringsmodell. Evalueringsmodellens målhierarki framgår av vedlegg 3.

Figur 2 Sjømatrådets evalueringsmodell



Kilde: Sjømatrådets årsrapport 2018

De to målene *Er investeringen lønnsom?* og *Er næringen tilfreds med utførelsen?* er overordnede effektmål for verdien av Sjømatrådets arbeid, mens målene *Påvirker vi holdningene positivt?* og *Er utførelsen i verdensklasse?* måler effekten av selskapets markedsarbeid.

For å måle om selskapets markedsinvesteringer er lønnsomme, er det utarbeidet en indikator (ROI) som skal vise hvor mye av verdiøkningen for norsk sjømat som kan

forklares med Sjømatrådets investeringer.⁴⁴ Indikatoren beregnes ved hjelp av modeller som måler effekten av Sjømatrådets investeringer kontrollert for andre relevante markedsmessige forklaringer.⁴⁵ Sjømatrådet har satt et mål om å ha en ROI på over 2, men har ikke satt noe mål for hva selskapet anser som en god utvikling. Det er heller ikke satt noe konkret mål for hvor høyt det er ønskelig at ROI-målet skal være over en gitt tidsperiode. Siden Sjømatrådet startet med disse analysene i 2017, er det gjennomført beregninger både for Sjømatrådets totale aktivitet og for enkelte artsgrupper. Resultatene fra disse analysene viser blant annet at tolv prosent av eksportverdien på norsk sjømateksport i perioden 2003–2017 kan forklares med Sjømatrådets investeringer i markedsavgiften. Analysene sier derimot ikke noe om sammenhengen mellom dette resultatet og det fastsatte ROI-målet. Gjennomgangen av selskapets rapportering viser at ROI-beregningene i liten grad brukes til vurdering av selskapets måloppnåelse. Styreleder opplyser at styret har vært opptatt av at selskapet må ha større oppmerksomhet på avkastningen av midlene, og at rapporteringen på dette området kan bli bedre. Dette gjelder særlig synliggjøring av selskapets måloppnåelse.

For å måle tilfredsheten i næringen har Sjømatrådet de siste to årene gjennomført en spørreundersøkelse. Her bes aktørene i fiskeri- og havbruksnæringen om å vurdere hvordan de opplever utbyttet av Sjømatrådets arbeid innenfor de ulike verdiskapningsområdene. Sjømatrådet har imidlertid ikke satt noen forventninger til resultatene fra disse undersøkelsene, og svarprosenten på undersøkelsene har vært så lav at det er vanskelig å konkludere. Sjømatrådet vil derfor vurdere alternative metoder for å sikre seg tilbakemelding fra sjømatnæringen.

For å vurdere om selskapets markedskampanjer har ønsket effekt og høy kvalitet, får Sjømatrådet årlig utført ulike tester i selskapets globale markeder. Sjømatrådet har som mål at deres KPI-er skal være bedre enn gjennomsnittet i det aktuelle markedet. Resultatene sammenlignes derfor med gjennomsnittet for øvrige aktører.⁴⁶ I selskapets rapportering gis det lite informasjon om disse sammenligningene. På bakgrunn av resultatene avgjøres det om den aktuelle kampanjen skal videreføres eller avsluttes. Som et ledd i at Sjømatrådet nå i større grad gjennomfører globale kampanjer, utføres det færre tester enn tidligere.

For å måle om Sjømatrådets arbeid påvirker holdningene i markedet, utføres det årlig en forbrukerundersøkelse i de viktigste markedene. Undersøkelsen kalles Seafood Consumer Insight (SCI) og overvåker utviklingen i konsum, distribusjon, kunnskap, preferanser og andre viktige trender innenfor sjømat. Utviklingen overvåkes hovedsakelig for de enkelte markedene, men kan også vises for Sjømatrådet totalt sett. Sjømatrådet har utviklet konkrete måltall for dette i flere av sine markedsplaner, men det er ikke utarbeidet konkrete måltall eller forventninger på overordnet nivå. Av Sjømatrådets årsrapport for 2018 går det fram at resultatutviklingen for de 18 viktigste markedene har vært positiv i perioden fra 2003–2018. Det gis imidlertid ikke noen vurdering av disse resultatene opp mot de forventninger og mål som er satt av selskapet.

Måling av selskapets verdiskapning (ROI) skjer i hovedsak på overordnet nivå, men kan også gjøres for arter, land og kampanjer. På oppgave- og aktivitetsnivå er det ifølge Sjømatrådet relativt enkelt å tallfeste investeringen, mens det kan være vanskeligere å tallfeste en sammenlignbar avkastning. Sjømatrådet oppgir at det likevel gjør en del resultatmåling og testing på aktivitetsnivå for eksempel forbrukeranalyser, kampanjetester og evaluering av PR-aktiviteter. Selskapet jobber kontinuerlig med å forbedre styrings- og rapporteringssystemet i tett dialog med eier.

⁴⁴ ROI står for *Return on investment* og viser avkastningen på selskapets investeringer.

⁴⁵ Sjømatrådet inngikk i 2016 en treårig avtale med det amerikanske analysebyrået FABA (Forecasting and Business Analysis) ved Texas A&M University, som årlig gjennomfører ROI-studier.

⁴⁶ Både undersøkelsene og sammenligningene utføres av Kantar TNS.

Resultatene fra undersøkelsene som gjennomføres i henhold til evalueringsmodellen, behandles av styret som en egen sak. Selskapet gir i saksframlegget kun en kort beskrivelse av resultatene på overordnet nivå, og det framkommer ikke hvilke vurderinger som gjøres av om resultatene er tilfredsstillende, eller hva som vil være ønskelig å oppnå framover. Det er ingen direkte kobling mellom resultatene fra de analysene som gjøres i evalueringsmodellen, og de fem verdiskapningsområdene. Ifølge Sjømatrådet er det ikke satt egne resultatmål for de fem verdiskapningsområdene, fordi disse anses å være verktøy for å realisere selskapets overordnede mål, og målene satt i artsstrategier og markedsplaner.

Slik styringssystemet er bygd opp fungerer verdiskapningsområdene som viktige kontroll- og budsjetteringsverktøy blant annet i dialogen med styret og næringen for å synliggjøre hvordan selskapet prioriterer. Resultatene fra evalueringsmodellen benyttes i dag som grunnlag for å revidere strategier og planer, som så danner grunnlag for selskapets budsjett og prioriteringer. Det går imidlertid ikke tydelig fram av budsjettdokumentene på hvilken måte de ulike resultatene påvirker de overordnede prioriteringer som gjøres. Sjømatrådet sier de er åpne for å se om verdiskapningsområdene kan videreutvikles, med egne mål og styringsparametere på det enkelte område der disse knyttes tettere til evalueringsmodellen.

Sjømatrådet har en egen årlig rapportering om hva som er oppnådd når det gjelder virksomhetsstrategien. Her blir det rapportert om aktiviteter knyttet opp mot selskapets verdiskapningsområder, men det gis lite informasjon om den sektorpolitiske mål-oppnåelsen. Sjømatrådet har utarbeidet flere ulike metoder for å få informasjon om måloppnåelsen, og dersom «alle» indikatorer peker i samme positive retning, gir det styret en trygghet for at investeringene har positiv effekt for verdiskapningen i næringen som helhet.⁴⁷ Styreleder mener det kan være vanskelig å se hvordan selskapets ulike modeller for å måle og rapportere om måloppnåelse henger sammen.⁴⁸

4.3.3 Risikostyring og internkontroll

På oppfordring fra styret innførte Sjømatrådet i 2018 et nytt system for internkontroll og risikostyring. Hensikten med dette er å sikre ensartede prosesser for å identifisere, måle, håndtere og rapportere vesentlig risiko. Det er opprettet en risikostyringsfunksjon som er gitt det operasjonelle ansvaret for å koordinere og lede risikoarbeidet i selskapet.

Sjømatrådets arbeid med risikostyring og internkontroll kan deles inn i fem områder:

- miljø («tonen fra toppen»)
- risikovurderinger
- kontrollaktiviteter
- informasjon og kommunikasjon
- overvåkning og forbedring

Det er definert fire risikokategorier og nøkkelisikoområder som skal inngå i hele virksomhetens risikovurderinger og -rapportering. Dette er finansiell risiko, operasjonell risiko (inkluderer korrupsjon og misligheter), strategisk risiko og etterlevelsesrisiko (*compliance*-risiko).

Som en del av styrets anbefaling om å innføre et nytt risikostyringssystem fikk Sjømatrådet i 2017 utført en overordnet vurdering av vesentlige risikoer. Disse var relatert til de fire risikokategoriene som selskapet har etablert. Gjennomgangen identifiserte 42 risikoer, og fem av dem ble vurdert som kritiske. Disse fem var knyttet til korrupsjon og misligheter, svikt i kommunikasjonen, lav kostnadseffektivitet, manglende

⁴⁷ Brev fra styreleder av 10.01.2017 i tilknytning til Dokument 3:2 (2017–2018) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2016. «Mål og indikatorer for måloppnåelse og effektiv drift i heleide selskaper der staten har en samfunnsmessig begrunnelse eller et sektorpolitisk mål med eierskapet».*

⁴⁸ Verifisert referat fra møte med styreleder 08.04.2019.

forankring i næringen og manglende kommunikasjon av verdiøkningen. Det ble utarbeidet konkrete tiltak for de fem kritiske risikoene, og disse tiltakene blir fulgt opp av styret. Hvert halvår mottar styret en risikorapportering fra administrasjonen hvor selskapets risikomatrise med risikofaktorer og tiltak er et tema. Styret får også en orientering om arbeidet med risikostyring. Denne orienteringen vil ta for seg prosessgjennomføring, ressursbruk, styringsdokumentasjon og framdriftsplan. Fra 2019 er det etablert en rutine for avdelingsvise gjennomganger av risikomatrisen hver måned med en oppsummering i ledergruppen annenhver måned.

Sjømatrådet har en omfattende internasjonal virksomhet, noe som gjør selskapet særlig eksponert for korrupsjon og misligheter. I styrets behandling av risikostyring i 2017 ble det understreket at Sjømatrådets inntreden i nye markeder som India og Vest-Afrika medfører en økt risiko for nettopp korrupsjon og misligheter. Ut over dette har det vært få saker i styret som har omhandlet risiko knyttet til selskapets arbeid i eksisterende eller nye markeder.

Ifølge Sjømatrådet er arbeidet med internkontroll og risiko vesentlig for å styrke implementeringen av selskapets overordnede strategi, samtidig som det øker sannsynligheten for at selskapet når målene som er satt for virksomheten. Det er utarbeidet flere retningslinjer og rutiner for arbeidet med risikostyring og internkontroll. Fra 2018 er det innført en praksis hvor ledergruppen i forbindelse med behandlingen av artsstrategiene også foretar en risikovurdering av målene som er satt i strategiene. Risikostyringssystemet er relativt nytt, og det er ut fra dokumentene vanskelig å se hvordan systemet er knyttet sammen med selskapets øvrige styringssystemer, og hvordan styret har tenkt å bruke det i sitt oppfølgingsarbeid i framtiden.

4.3.4 Økonomisk utvikling

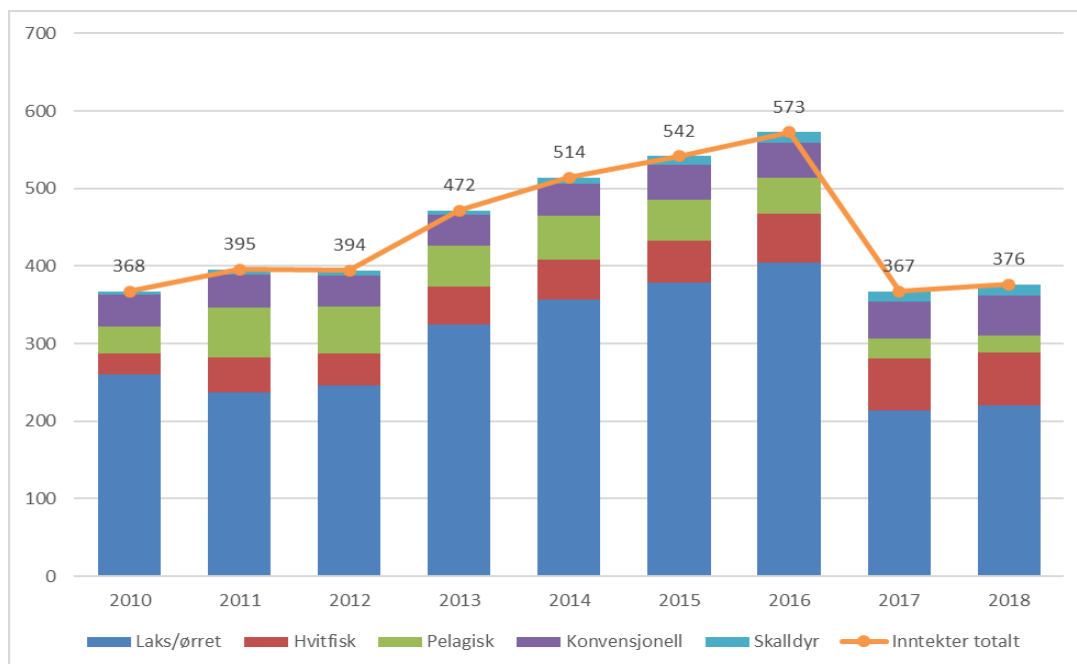
I 2018 var den totale eksporten av norsk sjømat på om lag 2,7 millioner tonn, til en samlet eksportverdi på 99 milliarder kroner.⁴⁹ Sjømatrådets hovedinntekt kommer fra markedsavgiften på eksport av norsk sjømat, som utgjør om lag 98 prosent av selskapets samlede inntekter. De øvrige inntektene kommer fra årsavgiften for eksportører og fra tilskudd.

I løpet av de siste ti årene har verdien av norsk sjømateksport økt med 122 prosent. Laks er den største arten målt i både volum og verdi, med mer enn 68 prosent av den samlede eksportverdien.⁵⁰ Som følge av veksten i eksportverdien har Sjømatrådets inntekter hatt en sterk økning fra 2010 til 2016. Etter at avgiftssatsen for laks/ørret og pelagisk ble justert ned med virkning fra 2016 og 2017, har inntektene falt med 34 prosent fra 2016 til 2018.

⁴⁹ Sjømatrådets nettside, www.seafood.no.

⁵⁰ Sjømatrådets nettside, www.seafood.no.

Figur 3 Inntekter fordelt på artsgrupper for perioden 2010-2018, i millioner kroner



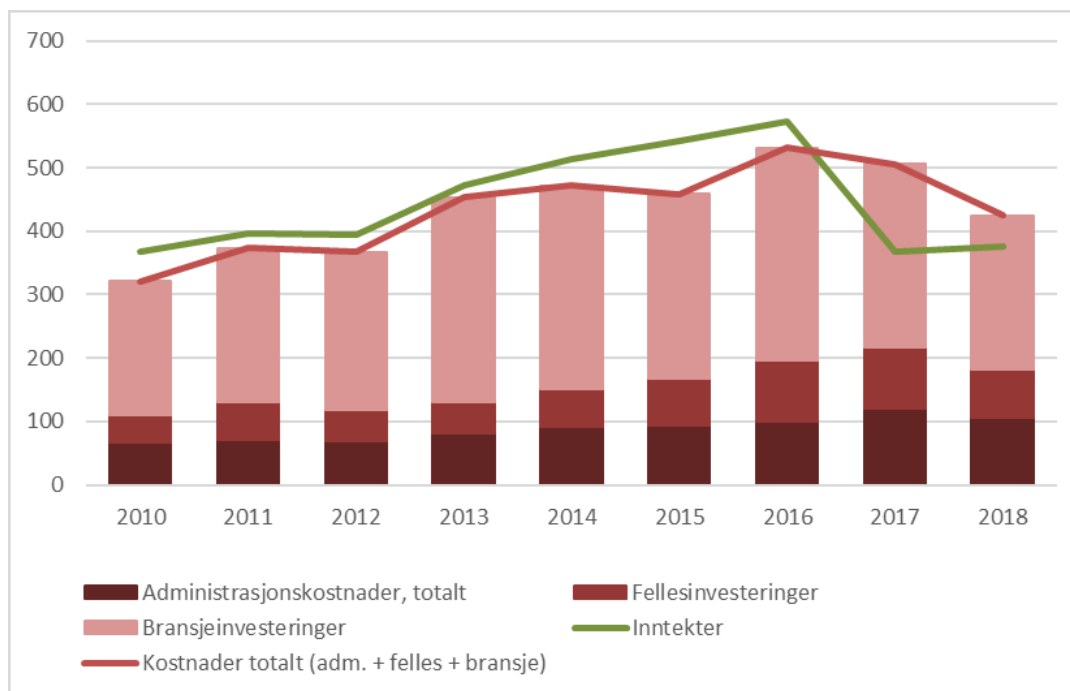
Kilde: Sjømatrådets internregnskap

Som følge av ulike eksportpriser og ulik sats for innbetaling er det store forskjeller i hvor mye de ulike artsgruppene betaler inn gjennom markedsavgiften.

Som figur 3 viser, er det særlig inntektene fra eksport av laks/ørret som har bidratt til Sjømatrådets inntektsvekst i perioden 2010–2016. I hele perioden fra 2010 har inntektene fra denne gruppen utgjort mellom 60 og 70 prosent av selskapets samlede inntekter, mens inntektene fra skalldyr bare har utgjort mellom 1 og 4 prosent. Det er imidlertid artsgruppene skalldyr og hvitfisk som har hatt den største veksten i perioden 2010–2018, med henholdsvis 271 og 151 prosent. Det er kun laks/ørret og pelagisk som har hatt en nedgang i inntektene i perioden, på henholdsvis 15 og 35 prosent. Nedgangen skyldes i all hovedsak nedjusteringen av markedsavgiften for disse artsgruppene.

Sjømatrådet deler driftskostnadene inn i administrative kostnader, fellesinvesteringer og bransjeinvesteringer.

Figur 4 Utvikling i inntekter og kostnader for perioden 2010-2018, i millioner kroner



Kilde: Sjømatrådets internregnskap

*Administrasjonskostnader, totalt inkluderer kostnader til utekontorer og operasjonelle lønnskostnader. I Sjømatrådets regnskaper er disse kostnadene normalt ført under operasjonelle investeringer og er en del av selskapets fellesinvesteringer.

Som figur 4 viser, hadde Sjømatrådet en relativt sterk vekst i både inntektene og kostnadene fram til 2016. Nedgangen de påfølgende årene skyldes nedsettelsen av markedsavgiften, som har gitt betydelig lavere inntekter og en reduksjon i bransjeinvesteringene på 28 prosent fra 2016–2018.

I perioden 2010–2016 hadde Sjømatrådet en inntektsvekst på 56 prosent og en kostnadsvekst på 66 prosent. Dette tilsvarer en årlig gjennomsnittlig vekst på henholdsvis 8 og 9 prosent. Mens inntektene er redusert med 34 prosent siden 2016, er selskapets totale kostnader redusert med 20 prosent. Som følge av departementets omtale i høringsnotatene i forbindelse med forslagene om å endre markedsavgiften for å stabilisere Sjømatrådets inntekter, besluttet styret i 2017 at organisasjonen skulle reduseres med 10–15 personer. Sjømatrådet opplyser at dette har gitt en nedgang i de operasjonelle lønnskostnadene fra 36,2 til 31,4 millioner kroner fra 2017 til 2018. Sluttpakker, flytting til nye lokaler, opprettelsen av et avdelingskontor i Oslo, implementeringskostnader knyttet til et nytt system for risikostyring og «skåning» av utekontorene i forbindelse med nedskjæringene har medført at administrasjonskostnadene har vokst med 8 prosent årlig fra 2016 til 2018. Veksten i administrasjonskostnader har vært høyere enn veksten i operasjonelle investeringer (summen av fellesinvesteringer og bransjeinvesteringer) i perioden 2010–2018, henholdsvis 59 og 31 prosent.⁵¹ Det er likevel for tidlig å si om de organisatoriske endringene som er gjennomført, vil gi bedre ressursutnyttelse og bidra til å redusere administrasjonskostnadene på sikt.

Denne måten å beregne administrative kostnader avviker noe fra Sjømatrådets beregning, hvor kostnadene til utekontorer og operasjonelle lønnskostnadene holdes utenfor. Disse kostnadene mener Sjømatrådet er knyttet til kjernevirksomheten i selskapets markedsarbeid, og derfor ikke er å betrakte som administrasjon i tradisjonell forstand.

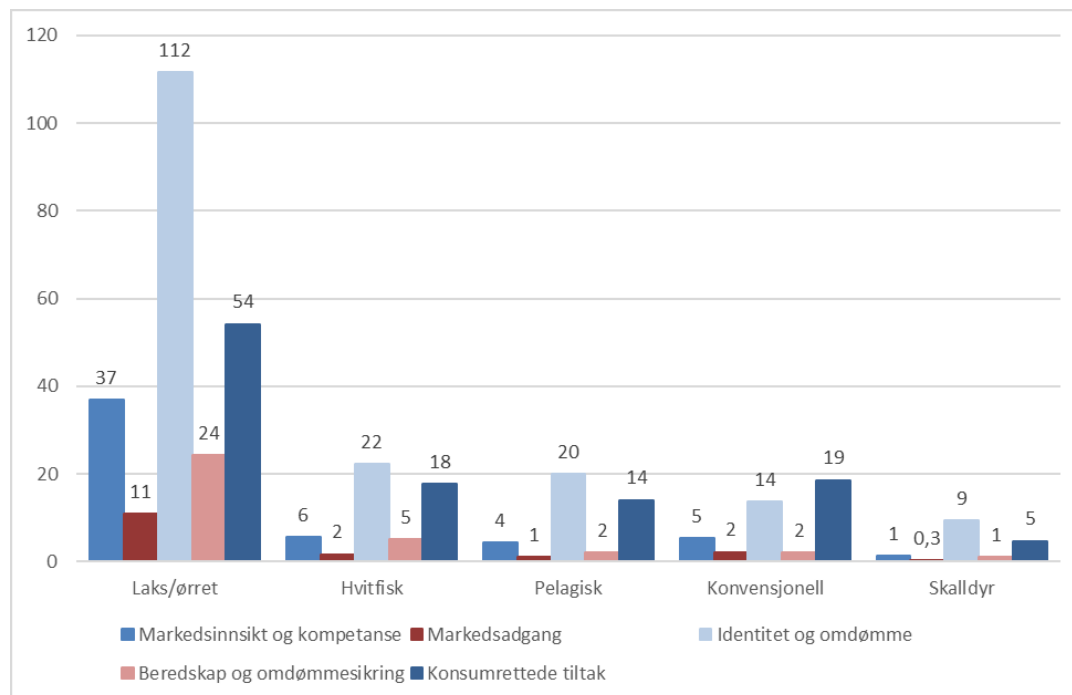
⁵¹ I beregningen av Sjømatrådets administrative kostnader er kostnadene til utekontorer og operasjonelle lønnskostnader inkludert. I Sjømatrådets regnskaper er disse vanligvis kostnadsført under operasjonelle investeringer og er en del av selskapets fellesinvesteringer.

Dersom disse kostnadene holdes utenfor har den årlige veskten i administrasjonskostnadene vært på 11 prosent fra 2016 til 2018, med en total økning på 57 prosent fra 2010–2018.

Eieren forventer at selskapet skal ha effektiv drift. Ifølge styreleder er styret oppmerksom på at selskapets kostnader til kampanjer og aktiviteter må ned, men det er ikke satt noe mål for kostnadseffektivitet.

De fem verdiskapningsområdene er et viktig utgangspunkt for arbeidet som gjøres innenfor de fem artsgruppene, og det meste av Sjømatrådets arbeid er rettet inn mot de ulike artsgruppene. De fem artsgruppene er sammenfallende med markedsgruppene.

Figur 5 Operasjonelle investeringer fordelt på verdiskapningsområder og artsgrupper for 2018, i millioner kroner



Kilde: Sjømatrådets internregnskap

*Her inkluderer de operasjonelle investeringene kostnader knyttet til utekontorer og operasjonelle lønnskostnader, som kostnadsføres under fellesinvesteringer.

Figur 5 viser hvordan Sjømatrådets operasjonelle investeringer fordeles på de fem verdiskapningsområdene for hver av artsgruppene. Med unntak av gruppen konvensjonell benytter alle artsgruppene det meste av investeringene til aktiviteter i tilknytning til identitet og omdømme. For skalldyr går hele 56 prosent av investeringene til denne typen arbeid, mens bare 2 prosent går til markedsadgang. Selskapets prioritering av midler til de ulike verdiskapningsområdene henger i stor grad sammen med markedsgruppene prioriteringer, som igjen avhenger av hvor mye de ulike artsgruppene tildeles av midler fra avgiften. For bransjeinvesteringene, som utgjør om lag 2/3 av de operasjonelle investeringene, har markedsgruppene svært stor innflytelse. Fellesinvesteringene går til formål som kommer flere artsgrupper til gode, og styres i større grad av Sjømatrådets overordnede prioriteringer. Styreleder oppgir at styret legger vekt på å se på prioriteringene mellom de ulike verdiskapningsområdene når budsjettet legges fram. Om styret ønsker endringer, blir det gjerne diskusjoner med markedsgruppene.

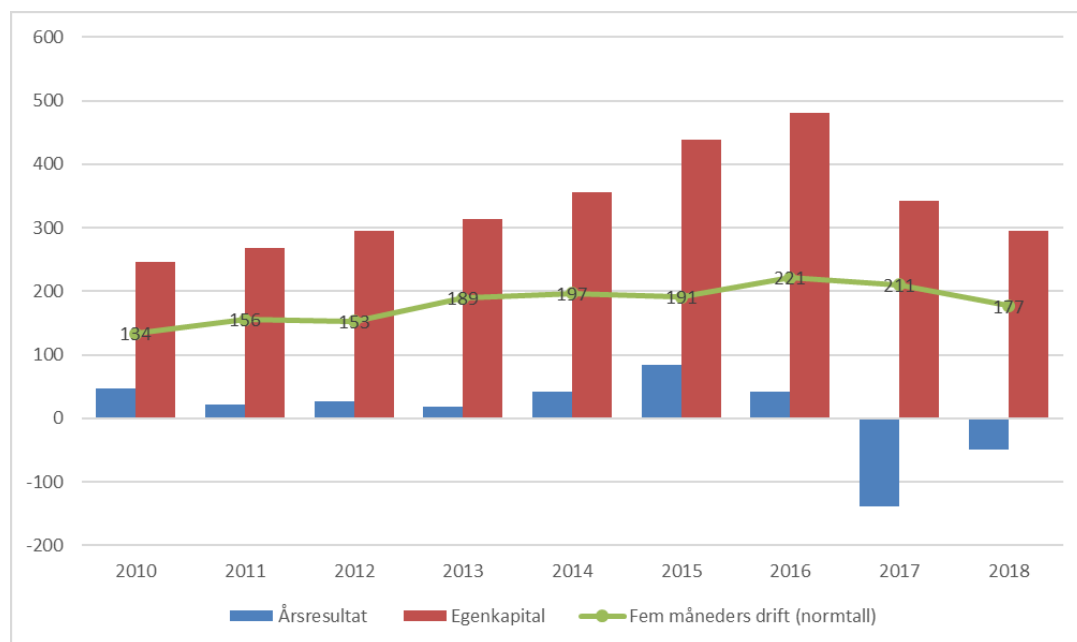
Styret følger opp kostnadsutviklingen kvartalsvis, mens administrasjonen løpende følger opp selskapets aktiviteter mot budsjettet. Sjømatrådet mener at det er vanskelig og trolig lite hensiktsmessig å fastsette konkrete måltall for effektiv drift. Ifølge styreleder gir dagens innretning og finansiering av Sjømatrådet dårlige rammer for å sette tydelige mål og å styre for å oppnå effektiv drift.

Utviklingen i egenkapitalen

Sjømatrådets årsresultat har vært positivt i hele perioden 2010–2016, men med store årlige variasjoner fra 18 millioner kroner i 2013 til 84 millioner kroner i 2015. Selskapet har ikke anledning til å gi utbytte. De positive resultatene har derfor tilført store midler til egenkapitalen, som har økt kraftig i perioden. Dette til tross for at det i forbindelse med etableringen av Sjømatrådet som selskap i 2005, i henhold til aksjeloven, ble foretatt en forsvarlighetsvurdering av egenkapitalen. På bakgrunn av vurderingen ble det lagt til grunn et normtall for selskapets egenkapital på fem måneders drift.

Riksrevisjonen gjennomførte i 2013 en undersøkelse av kapitalstrukturen i selskaper med statlige eierinteresser, og Sjømatrådet var da blant de selskapene med høyest egenkapitalandel.⁵² I sitt svarbrev understreket Nærings- og fiskeridepartementet at selskapet ikke hadde noe reelt avkastningskrav, og at det derfor var viktig å sikre at egenkapitalen ikke ble høyere enn nødvendig. I statsrådets beretning for 2015 viste fiskeriministeren til Riksrevisjonens undersøkelse, og vurderte Sjømatrådets egenkapital til å være for høy, og understreket at departementet ville vektlegge en nedbygging av egenkapitalen. På bakgrunn av dialogen med departementet besluttet Sjømatrådet i 2016 at egenkapitalen skulle bygges ned, og selskapet har budsjettert med underskudd for årene 2016–2019.

Figur 6 Utvikling i egenkapital, resultat og normtall (5md. drift) for perioden 2010-2018, i millioner kroner

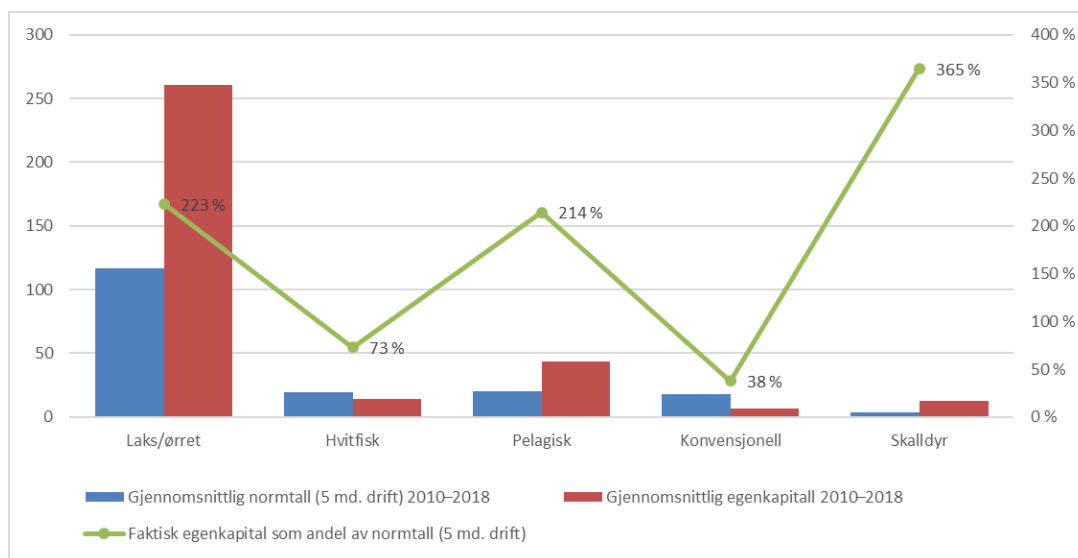


Kilde: Sjømatrådets internregnskap

I hele perioden fra 2010 til 2018 har Sjømatrådets egenkapital ligget langt over normtallet om kapital til 5 måneders drift. Fra 2010 til 2016 økte egenkapitalen med 96 prosent, noe som ga en differanse mellom normtallet og selskapets faktiske egenkapital på hele 130 prosent i 2015.

⁵² Dokument 3:2 (2014–2015) Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2013, «Kapitalstruktur i selskaper med statlige eierinteresser».

Figur 7 Gjennomsnittlig egenkapital og normtall for de fem artsgruppene for perioden 2010-2018, i millioner kroner



Kilde: Sjømatrådets internregnskap

Sjømatrådets egenkapital fordeles mellom artsgruppene i henhold til fordelingsmodellen. Den høye eksportverdien for laks/ørret har særlig gitt høy egenkapital for denne artsgruppen. Ifølge Sjømatrådet har egenkapitaløkningen vært en ønsket utvikling, og det har vært oppfattet som positivt både av selskapet og av fiskeri- og havbruksnæringen. Ordningen har gjort det mulig for de ulike artsgruppene å sette av midler til bruk i dårligere tider, en løsningen som har vært akseptert fra eieren. For å redusere den høye overskuddskapitalen for laks/ørret er det ifølge Sjømatrådet lagt en treårig plan med trinnvis nedtrapping.

I et forsøk på å redusere egenkapitalen både for selskapet og for de ulike artsgruppene budsjetterte selskapet i forbindelse med justeringen av markedsavgiften med underskudd for de fleste artsgruppene. For pelagisk har dette resultert i at egenkapitalen nå ligger under normtallet på fem måneders drift. Til tross for et negativt årsresultat for både laks/ørret og skalldyr i 2018 har begge disse artsgruppene fremdeles en egenkapital som ligger langt over normtallet.

4.4 Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging av Sjømatrådet

Nærings- og fiskeridepartementet er både sektormyndighet, eier og regulator overfor Sjømatrådet. Som eier fastsetter departementet Sjømatrådets vedtekter, hvor selskapets formål går fram, og følger opp selskapet gjennom eierstyring i generalforsamling og ved eierdialog. I tillegg forvalter departementet Sjømatrådets virksomhet og inntekter gjennom fiskeeksportloven med tilhørende forskrift.

I 2018 ble ansvaret for forvaltningen av Sjømatrådet flyttet fra *Næringspolitisk avdeling* til *Handelspolitisk avdeling*. Formålet var å samle forvaltningen og arbeidet med departementets virkemiddelapparat rettet mot utlandet i én avdeling. Forvaltningen av eierskapet og markedsavgiften er lagt til *Seksjon for internasjonalt næringsfremme*. I saker som handler om markedsadgang for sjømat, tekniske handelshindringer og framforhandling av nye handelsavtaler er Sjømatrådet ofte i kontakt med *Seksjon for sjømathandel og WTO* og *Seksjon for handelsavtaler*.

4.4.1 Nærings- og fiskeridepartementets styringsrammer

I tråd med økonomireglementet § 10 har Nærings- og fiskeridepartementet utarbeidet retningslinjer for forvaltningen av eierinteressene i selskapene i departementets portefølje. Siden 2018 har *Handelspolitisk avdeling* benyttet departementets generelle *Retningslinjer for forvaltning av statlige eierinteresser i aksjeselskaper, allmennaksjeselskaper, statsforetak og særlovsselskaper under Nærings- og fiskeridepartementet*. Retningslinjene beskriver eierrollen og hvordan eierstyringen skal utføres. Fram til 2014 hadde departementet egne retningslinjer for forvaltningen av eierinteressene i Sjømatrådet.⁵³ Disse retningslinjene redegjorde både for de oppgavene Sjømatrådet var ansvarlig for, og for rolle- og ansvarsdelingen mellom styre, selskap og eier samt andre aktører selskapet samarbeider med.

Departementets eierskapsutøvelse skal skje gjennom vedtak og instruks i generalforsamling. I perioden 2015–2018 er det ikke gitt instruks fra eieren. Ut over generalforsamlingen har departementet to halvårslige kontaktmøter med Sjømatrådet på administrativt nivå. I enkelte år har det i tillegg vært avholdt møter med politisk ledelse i tilknytning til generalforsamlingen. Framover planlegger departementet også å ha et årlig møte hvor styret og embetsverket møtes. I tillegg til de faste møtepunktene er det dialog ved behov. Avhengig av sak vil departementet kunne opptre som eier, regulator eller sektormyndighet i kontakten med Sjømatrådet.

Kontaktmøtene er viktige fora for eierdialogen og brukes til informasjonsutveksling og diskusjon mellom selskapets ledelse, styreleder og departementets embetsverk.⁵⁴ Et viktig tema i kontaktmøtene er nivået på og bruken av inntektene fra markedsavgiften. I møtene informerer Sjømatrådet om hvordan dagens avgiftsnivå og eventuelle endringer kan forventes å påvirke selskapets inntekter og egenkapitalnivå kommende år. Selskapet redegjør også for den økonomisk utviklingen, markedsaktiviteter, budsjettprioriteringer og status og prioriteringer i strategi- og markedsarbeidet. Ifølge departementet både styres og følges Sjømatrådet opp med utgangspunkt i fastsettelsen av markedsavgiften.

I kontaktmøtene mottar departementet også informasjon om Sjømatrådets aktiviteter rettet mot nye land eller markeder. Som et ledd i å oppfylle regjeringens ønske om å fremme sjømatnæringen i utlandet er det ofte fellesaktiviteter mellom norske myndigheter og Sjømatrådet ved statsbesøk eller departementets reisevirksomhet i utlandet. I forkant av departementets deltakelse gjøres det en vurdering av om politisk deltakelse vil tilføre merverdi, og om det samtidig er mulig å gjennomføre andre programposter i de respektive landene.

Departementet opptre både som regulator og som eier i kontaktmøtene, og det er de samme personene som utøver rollen som både regulator og eier. Departementet mener at det ikke er nødvendig å skille tydelig mellom rollene i styringen og dialogen med Sjømatrådet.

Oppfølging av måloppnåelse og effektiv drift

Nærings- og fiskeridepartementet har kun stilt forventninger til måloppnåelsen i Sjømatrådet gjennom fiskeeksportloven, forskriften, vedtektene og eierskapsmeldingen. Departementet har ikke ut over dette utarbeidet egne resultatforventninger til bruk i vurderingen av selskapets måloppnåelse. Departementet viser til at det er selskapets styre som er ansvarlig for å sette mål og utforme selskapets strategi. Departementet mener Sjømatrådets styre er på rett vei, men ikke i mål med utviklingen av resultatindikatorer, og følger opp selskapets videre arbeid med å utarbeide indikatorer.

⁵³ *Retningslinjer for forvaltningen av statens eierinteresser i Norges sjømatråd AS i henhold til økonomireglementet i staten § 10*, av 2012.

⁵⁴ Normalt er det administrerende direktør, økonomidirektøren og styreleder som møter fra Sjømatrådet.

Når selskapet selv har etablert et sett av resultatindikatorer, vil departementet vurdere å utarbeide egne forventninger som støtter opp om statens mål.

Departementet har heller ikke bedt Sjømatrådet om noen spesifikk rapportering som kan belyse om selskapets måloppnåelse er i henhold til formålet, men har i eierdialogen gitt uttrykk for at det er ønskelig at årsrapporten inneholder flere nøkkelindikatorer som gjør det mulig å følge opp selskapets resultater. I kontaktmøtene gjennomgås selskapets rapportering om sektorpolitisk måloppnåelse. Her gis det blant annet en presentasjon av resultatene fra evalueringsmodellen. Departementet mener analysene som gjøres i forbindelse med evalueringsmodellen, gir et godt bilde av hvor vellykket Sjømatrådets arbeid er, men påpeker at analysene har noen svakheter som styringsverktøy, og bør videreutvikles. Først når det er gjennomført flere analyser og det utarbeides sammenlignbare data for ressursbruken i selskapet, mener departementet det er mulig å benytte analysene til å vurdere effekten av Sjømatrådets arbeid og selskapets måloppnåelse. Departementet viser også til at det gjennom å stille spørsmål og utfordre selskapet i eierdialogen ønsker å oppnå at selskapets mål er så ambisiøse som mulig, og at de nås mest mulig effektivt.

Departementet oppgir at det er opptatt av at Sjømatrådet må tilpasse kostnadsnivået til inntektene som følge av endringer i markedsavgiften. I oppfølgingen av om selskaps drift er effektiv ber departementet om muntlige redegjørelser i kontaktmøtene for tiltak for å effektivisere driften og stiller spørsmål om kostnadsutviklingen. I 2017 påpekte departementet at selskapets administrative kostnader hadde økt til tross for at Sjømatrådet hadde iverksatt en rekke tiltak for å tilpasse driften til lavere inntekter. Selv om økningen i stor grad kunne knyttes til selskapets omstillingstiltak, var departementet tydelig på at kostnadsøkningene burde være midlertidige, og at de organisatoriske tiltakene burde gi besparelser og en mer effektiv organisasjon på sikt.

Evalueringen av Sjømatrådets virksomhet

I 2013 var det åtte år siden Sjømatrådet ble etablert som aksjeselskap, og departementet mente det var viktig å vurdere selskapets virksomhet. Det ble satt i gang en ekstern evaluering hvor formålet var å undersøke hvordan Sjømatrådets rammevilkår påvirker selskapets oppdrag og legitimitet, og å vurdere måloppnåelsen. Evalueringen var avgrenset til Sjømatrådets markedsarbeid, arbeid med markedsinformasjon og beredskap. Evalueringen omhandlet ikke Sjømatrådets tilknytningsform til staten. Menon Business Economics leverte sin evalueringsrapport høsten 2014.⁵⁵

Evalueringsens hovedkonklusjon var at Sjømatrådets virksomhet var i samsvar med rammevilkårene som lå til grunn ved selskapsetableringen. Det ble likevel stilt spørsmål ved om selskapets generiske markedsføring hadde ønsket effekt. Hovedgrunnen var de store endringene i næringsstrukturen gjennom konsolideringer og en økende differensiering i næringsaktørenes produkter de seneste årene. Samtidig ble det pekt på at den sterke veksten i eksportverdien av sjømat hadde gitt en stor inntektsvekst for selskapet. Det ble i denne sammenheng stilt spørsmål ved om selskapets finansieringsordning var optimal, og departementet ble anbefalt å foreta en gjennomgang og ny vurdering av ordningen.

I etterkant av evalueringen mente departementet det var relevant å se Sjømatrådets generiske markedsføringsarbeid og selskapets finansieringsordning i sammenheng. Departementet hadde i den forbindelse et møte med næringen for å få fram synspunkter om både den generiske markedsføringen og finansieringen av selskapet. På bakgrunn av synspunktene som framkom, besluttet departementet å ikke gjennomføre noen ytterligere evaluering eller effektmålinger av Sjømatrådets generiske markedsføringsarbeid, men at

⁵⁵ Menon Business Economics og SNF (2014) *Evaluering av Norges sjømatråd*.

det skulle utarbeides et høringsnotat som fremmet forslag om å gjøre endringer i markedsavgiftssatsene.⁵⁶

Nærings- og fiskeridepartementet mener rapportene Sjømatrådet får utarbeidet om selskapets resultater, målt ved effekten av investeringer, kan brukes som evalueringer av virksomheten.⁵⁷ Departementet viser også til områdegjennomgangen av virkemiddelapparatet knyttet til næringsfremme i utlandet, hvor Sjømatrådet var en av aktørene. Gjennomgangen vurderte blant annet om virkemidlene var organisert på en kostnadseffektiv måte. Videre vil det i løpet av 2019 bli lagt fram en ny områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet i Norge, hvor Sjømatrådet er en av aktørene. Formålet med denne gjennomgangen er å vurdere hvordan midlene som kanaliseres gjennom virkemiddelapparatet kan legge til rette for mest mulig verdiskapning og lønnsomme arbeidsplasser.

4.4.2 Nærings- og fiskeridepartementets valg og oppfølging av styret

Departementets oppfølging av styrets arbeid for å sikre Sjømatrådets måloppnåelse og forsvarlig drift av selskapet skjer i kontaktmøtene og i samtalene som gjennomføres med alle styremedlemmene i forbindelse med den årlige vurderingen av styret. Styreleder deltar i alle kontaktmøtene.

Styrevalg er et av de viktigste virkemidlene i eierskapsutøvelsen. *Handelspolitisk avdeling* følger de retningslinjer og prosedyrer som benyttes for Nærings- og fiskeridepartementets øvrige selskaper.⁵⁸ Ifølge fiskeeksportloven § 2 skal styret være representativt for fiskeri- og havbruksnæringen, og departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om sammensetningen. Fram til 2015 var det forskriftsfestet at styret skulle velges etter forslag fra navngitte aktører i næringen. Etter Menons evaluering i 2014, og departementets vurdering av styresammensetningen, ble valgprosessen endret for å sikre større profesjonalitet i styret. Næringen har fortsatt mulighet til å fremme forslag om styremedlemmer, men departementet skal sette sammen styret ut fra en helhetsvurdering og samtidig sikre at kravet om representativitet for fiskeri- og havbruksnæringen følges. Departementet legger vekt på at det i sektorpolitiske selskaper bør være en balanse mellom styremedlemmer med kompetanse innenfor de sektorpolitiske oppgavene, for eksempel fra næringen, og styremedlemmer med kompetanse på selskapsledelse og forretningsmessig virksomhet.⁵⁹

I forbindelse med generalforsamlingen i 2015 ble det valgt nytt styre og ny styreleder. Færre styremedlemmer hadde nå egeninteresser i næringen, og styret fikk en bredere kompetanse enn tidligere. Også i 2017 ble det foretatt endringer i styresammensetningen for å sikre at styret hadde nødvendig strategisk kompetanse og kunnskap om omstillingsarbeid. Departementet mener at å endre styresammensetningen slik at færre har sterke koblinger til næringen, gir større profesjonalitet og gjør det lettere å gjøre styret ansvarlig for selskapets måloppnåelse. Det er ifølge departementet lettere for styremedlemmene å se helheten når de ikke har for sterke bindinger til næringen. Det er likevel viktig at noen av styremedlemmene har kompetanse om næringen, og departementet utelukker ikke at medlemmer som har en tilknytning til næringen, er med i styret.

I forkant av styrevalget i 2019 gjennomførte departementet samtaler med alle styremedlemmene og kartla hvilken kompetanse styret har behov for framover. På bakgrunn av resultatene fra dette arbeidet mente departementet at styret i Sjømatrådet var blitt mer

⁵⁶ Nærings- og fiskeridepartementet gjennomfører høringer i næringen i forbindelse med endringer i markedsavgiften.

⁵⁷ Dette er rapporter som skal vise lønnsomheten av investeringene, målt ved indikatoren ROI. Disse rapportene er utarbeidet av det amerikanske analysebyrået FABA (Forecasting and Business Analysis) ved Texas A&M University.

⁵⁸ *Retningslinjer for forberedelse av valg til styret i heleide selskaper (og i deleide uten eksterne valgkomiteer)*, utarbeidet av Nærings- og fiskeridepartementets eierskapsavdeling av 26.04.2013.

⁵⁹ *Høringsnotat om forskriftsendringer vedrørende eksport av fisk og fiskevarer*, Nærings- og fiskeridepartementet 13.02.2015.

profesjonalisert og tydeligere strategi- og resultatorientert enn tidligere. Nærings- og fiskeridepartementet mener likevel at det fremdeles er behov for å tilføre styret kompetanse, for å sikre en videreutvikling av selskapets sektorpolitiske måloppnåelse og arbeid med målstyring og resultatindikatorer. I tillegg er det behov for mer kompetanse innenfor internasjonal markedsføring, kommunikasjon, omdømme og bærekraft.

Ifølge styreleder har departementet lite tydelige forventninger til den sektorpolitiske måloppnåelsen og hvordan styret kan sikre effektiv drift av selskapet. Styreleder mener likevel at på grunn av selskapets innretning kan departementets oppfølging av måloppnåelsen anses som tilstrekkelig. Det har også vært lite dialog om selskapets økonomi, med unntak av nivået på markedsavgiften og selskapets budsjettstyring og bruk av egenkapitalen. Styreleder har overfor departementet uttrykt et ønske om en gjennomgang av finansieringsordningen og de økonomiske rammene. Det er blant annet stilt spørsmål ved om det burde settes et tak på avgiftsinngangen, slik at inntektene ikke fortsetter å øke uforholdsmessig mye.

5 Vurderinger

5.1 Den samlede effekten av finansieringsordningen og fordelingsmodellen begrenser selskapets handlingsrom for å innrette virksomheten best mulig og i samsvar med målet om økt verdiskapning

Målet med statens eierskap i Sjømatrådet er å ha et sektorpolitisk virkemiddel som skal bidra til å øke verdiskapningen i fiskeri- og havbruksnæringen gjennom økt etterspørsel og kunnskap om norsk sjømat i inn- og utland. Som eier skal staten legge vekt på at Sjømatrådet har en hensiktsmessig finansiering og kapitalstruktur. Sjømatrådets virksomhet finansieres hovedsakelig gjennom en årlig markedsavgift på eksport av sjømat, som beregnes ut fra eksportverdien på fisk (finansieringsordningen). Fastsettelsen av markedsavgiften er sentral i departementets styring av Sjømatrådet, og nivået på avgiften legger klare føringer for selskapets inntekts- og aktivitetsnivå.

Kontakten og nærheten til næringen har vært et bærende element siden opprettelsen av Eksportutvalget for fisk i 1991. For å sikre nærheten er det etablert fem markedsgrupper med representanter fra næringen som harmoniserer med de fem artsgruppene laks/ørret, hvitfisk, pelagisk, konvensjonell og skalldyr. Markedsgruppene er en diskusjons- og kommunikasjonsarena som skal bidra til å sikre at selskapets prioriteringer er i tråd med det næringen mener er hensiktsmessig. Markedsgruppene er gitt stor mulighet til å påvirke utarbeidelsen av artsstrategiene som ligger til grunn for Sjømatrådets markedsplaner og handlingsplaner. Videre kan markedsgruppene komme med innspill til selskapets budsjetter før disse behandles i styret. Innspillene fra markedsgruppene er kun ment å være rådgivende, men tillegges stor vekt og blir i hovedsak fulgt både i ledelsen og styrets prioriteringer. Ifølge Sjømatrådet er det imidlertid sjelden betydelig avvik mellom markedsgruppenes råd og administrasjonens innstilling.

Nærings- og fiskeridepartementet bestemmer gjennom fastsettelsen av markedsavgiften hvor mye de enkelte artsgruppene bidrar med til Sjømatrådets inntekter, men selskapet står fritt til å bruke inntektene på de oppgaver og aktiviteter som forventes å gi best måloppnåelse. Sjømatrådet legger imidlertid avgjørende vekt på at finansieringen må ha legitimitet i næringen. Selskapet har fastsatt en fordelingsmodell hvor en stor del av avgiftsmidlene fordeles på de fem artsgruppene etter hvor mye gruppene har betalt inn gjennom markedsavgiften. Det er styret som beslutter den endelige fordelingen, men det kan ifølge styreleder være vanskelig å gå imot næringens ønsker ved for eksempel å øke andelen som går til fellesinvesteringer. Ubrukte midler som settes av til selskapets egenkapital, fordeles også mellom de fem artsgruppene i tråd med selskapets fordelingsmodell. Undersøkelsen viser at finansieringsordningen og fordelingsmodellen samlet sett legger sterke føringer på selskapets handlefrihet. Nærings- og fiskeridepartementet har tidligere uttalt i et høringsnotat knyttet til endring i markedsavgiften for 2016 at Sjømatrådets fordeling av avgiftsmidlene kan bidra til å sementere strukturer og ikke gi et optimalt resultat. Departementet viser imidlertid til at Sjømatrådets styre i etterkant av høringen har foretatt en intern vurdering av selskapets fordelingsmodell. Styret kom da fram til at dagens modell gav størst legitimitet i næringen og derfor burde opprettholdes.

Sjømatrådets drift skal være effektiv. I perioden 2010–2016 bidro finansieringsordningen til en sterk vekst i selskapets inntekter. Inntektsveksten ble delvis tatt ut gjennom økt aktivitet og økte kostnader, men bidro også til en stor økning av selskapets egenkapital. Etter 2016 har departementets endringer i markedsavgiften gitt et redusert inntektsgrunnlag, og kostnadsnivået er gradvis tilpasset endringene i inntekten. De to siste årene er også selskapets egenkapital redusert, men den er ved utgangen av 2018 fortsatt vesentlig høyere enn normtallet på fem måneders drift. Dagens finansieringsordning påvirker Sjømatrådets rammevilkår for økonomisk styring og

langsiktig planlegging av virksomheten. Rammevilkårene kan begrense selskapets muligheter for å legge til rette for god måloppnåelse og effektiv drift.

5.2 Sjømatrådets styringssystemer legger ikke til rette for god måloppnåelse og effektiv drift

Sjømatrådet har etablert et hierarki av strategier og planer. Det er en overordnet virksomhetsstrategi, ni artsstrategier, treårige markedsplaner for ulike arter og land og årlige handlingsplaner for markedene. En stor del av Sjømatrådets strategiske utvikling skjer gjennom arbeidet med de ni artsstrategiene. Med utgangspunkt i artsstrategiene utarbeides det markedsplaner, som igjen danner grunnlaget for handlingsplanene. På denne måten sikrer Sjømatrådet at det går en rød tråd fra selskapets overordnede strategi til artsstrategier, markedsplaner og ned til handlingsplanene.

Med utgangspunkt i formålet og de oppgavene Sjømatrådet er satt til å utføre, har selskapet etablert fem verdiskapningsområder. Dette er *markedsinnsikt og kompetanse, markedsadgang, identitet og omdømme, beredskap og omdømmesikring og konsumrettede tiltak*. Det er gjennom arbeidet innenfor disse områdene Sjømatrådet skal skape verdier for næringen som helhet, for de ulike artsgruppene og nå målet som er satt for selskapets virksomhet. Verdiskapningsområdene er derfor sentrale i selskapets arbeid med strategier og planer. Behovene som identifiseres i arbeidet med artsstrategiene danner grunnlaget for selskapets prioriteringer mellom verdiskapningsområdene.

For å få et bedre informasjonsgrunnlag om selskapets måloppnåelse har Sjømatrådet etablert en evalueringsmodell. Til modellen er det fastsatt fire effektmål som omhandler lønnsomheten i investeringene, næringens tilfredshet, effekten av Sjømatrådets markedsarbeid på holdningene til norsk sjømat og om selskapets markedskampanjer holder verdensklasse. Sjømatrådet har i varierende grad formulert klare forventninger til de fire effektmålene. I selskapets rapportering kommer det heller ikke klart fram om resultatene som er oppnådd er tilfredsstillende eller hva det er ønskelig å oppnå innenfor de ulike effektmålene. Sjømatrådet oppgir likevel at resultatene fra evalueringsmodellen benyttes som grunnlag i revideringen av strategier og planer.

Selskapet har ikke utarbeidet egne forventninger til de fem verdiskapningsområdene. Dette begrunnes med at de er ment å være verktøy for å realisere selskapets overordnede mål, og målene satt i artsstrategier og markedsplaner. Det er derfor ingen tydelig kobling mellom evalueringsmodellen og de fem verdiskapningsområdene. Av statens prinsipper for god eierstyring går det fram at selskapet og styret skal utarbeide klare mål og strategier for selskapet som gjør selskapet i stand til å rapportere om graden av sektorpolitisk måloppnåelse. Undersøkelsen viser at det er svak kobling mellom Sjømatrådets styrings- og rapporteringssystemer. Dette kan medføre at ledelsen og styret ikke får nødvendig informasjon for å kunne vurdere om selskapets aktiviteter samlet sett bidrar til god måloppnåelse og effektiv drift. Videre kan den svake koblingen mellom selskapets verdiskapningsområder og strategier, og evalueringsmodellen, gjøre det vanskelig for selskapet og eieren å vurdere om Sjømatrådet bruker avgiftsmidlene på en slik måte at de faktisk gir økt verdiskapning.

5.3 Nærings- og fiskeridepartementet har ikke tilstrekkelig informasjon til å følge opp Sjømatrådets resultater og effektivitet

Av eierskapsmeldingen går det fram at eieren skal bidra til å fremme selskapets verdiskapning ved å stille klare forventninger til selskapets resultater og selskapet skal ha effektiv drift. Eieren skal kontrollere måloppnåelsen og i oppfølgingen legge vekt på at målene nås mest mulig effektivt. Utover de forventningene som er satt i fiskeeksportloven, forskriften, vedtektene og eierskapsmeldingen har ikke Nærings- og fiskeridepartementet stilt noen forventninger til Sjømatrådets sektorpolitiske måloppnåelse og om driften er effektiv. Det er styret som er ansvarlig for å utarbeide

selskapets strategier og for å fastsette mål og resultatindikatorer. Departementet mener at styret er på rett vei, men at selskapet ennå ikke er i mål, og vil følge opp selskapets videre arbeid. Først når styret har utarbeidet et sett med resultatindikatorer, vil departementet vurdere å utarbeide egne forventninger som kan legges til grunn for å vurdere Sjømatrådets måloppnåelse. Departementet har heller ikke stilt krav til Sjømatrådets rapportering, men har i eierdialogen bedt om at årsrapporten inneholder flere nøkkelindikatorer som gjør det mulig å følge opp selskapets resultater. I kontaktmøtene får departementet presentert resultatene fra de ulike analysene som gjennomføres i forbindelse med Sjømatrådets evalueringsmodell. Departementet mener analysene gir et godt bilde av Sjømatrådets arbeid, men at de har svakheter som styringsverktøy, og bør videreutvikles. Departementet oppgir at det følger opp dette arbeidet ved å stille spørsmål og utfordre selskapet i eierdialogen.

Sjømatrådet skal gjennom sin virksomhet bidra til å øke verdiskapningen i fiskeri- og havbruksnæringen gjennom økt etterspørsel og kunnskap om norsk sjømat i inn- og utland. Eksportverdien på fisk og fiskevarer har de siste årene vært økende, en økning som ikke bare har sammenheng med Sjømatrådets markedsarbeid. Dette gjør det særlig relevant for departementet å innhente informasjon som gjør det mulig å foreta en selvstendig vurdering av om selskapets inntekter og ressurser benyttes på en effektiv måte. Det er gjennom undersøkelsen kommet fram at at Nærings- og fiskeridepartementet har lite tydelige forventninger til hva selskapet skal oppnå og hva det skal rapportere og informere om. Dette kan gjøre det vanskelig for departementet å foreta en selvstendig vurdering av selskapets måloppnåelse og om driften er effektiv.

Av økonomireglementet går det fram at departementet skal gjennomføre evalueringer som gir informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater av en virksomhets ansvarsområde og aktiviteter. Hvor ofte evalueringene skal gjøres, og hvor omfattende de skal være, skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Behovet for evalueringer må vurderes opp mot kvaliteten på og omfanget av virksomhetens øvrige rapportering. Nærings- og fiskeridepartementet fikk gjennomført en ekstern evaluering av Sjømatrådets virksomhet i 2014 hvor det ble anbefalt å ta en ny gjennomgang og vurdering av selskapets finansieringsordning. Departementet har til tross for kjente utfordringer ved finansieringsordningen, og svakheter i hvor godt den ordinære resultatrapporteringen belyser selskapets resultater og effektivitet, gjort lite for å få kartlagt forholdene ytterligere. Sjømatrådet har de siste årene vært del av to større områdegjennomganger. Samtidig har selskapet fått gjennomført eksterne undersøkelser som gir informasjon om Sjømatrådets resultater målt ved effekten av investeringen av markedsavgiften for norsk sjømatnæring. Undersøkelsene har imidlertid ikke belyst utfordringene knyttet til selskapets finansieringsordning og resultatrapportering. Mer informasjon om Sjømatrådets resultater, effektivitet og hvordan finansieringsordningen påvirker selskapets styring, prioriteringer og drift, vil kunne gi Nærings- og fiskeridepartementet et bedre grunnlag for sin oppfølging av Sjømatrådet.

6 Referanseliste

Lover og forskrifter

- *Lov om aksjeselskaper* (aksjeloven).
- *Lov om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer* (fiskeeksportloven).
- *Forskrift om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer*.

Stortingsdokumenter

- Ot.prp. nr. 90 (1988–1989) *Om lov om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer*.
- Ot.prp. nr. 88 (2004–2005) *Om lov om endringer i lov 27. april 1990 nr. 9 om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer*.
- Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.

Reglement, retningslinjer og veiledere

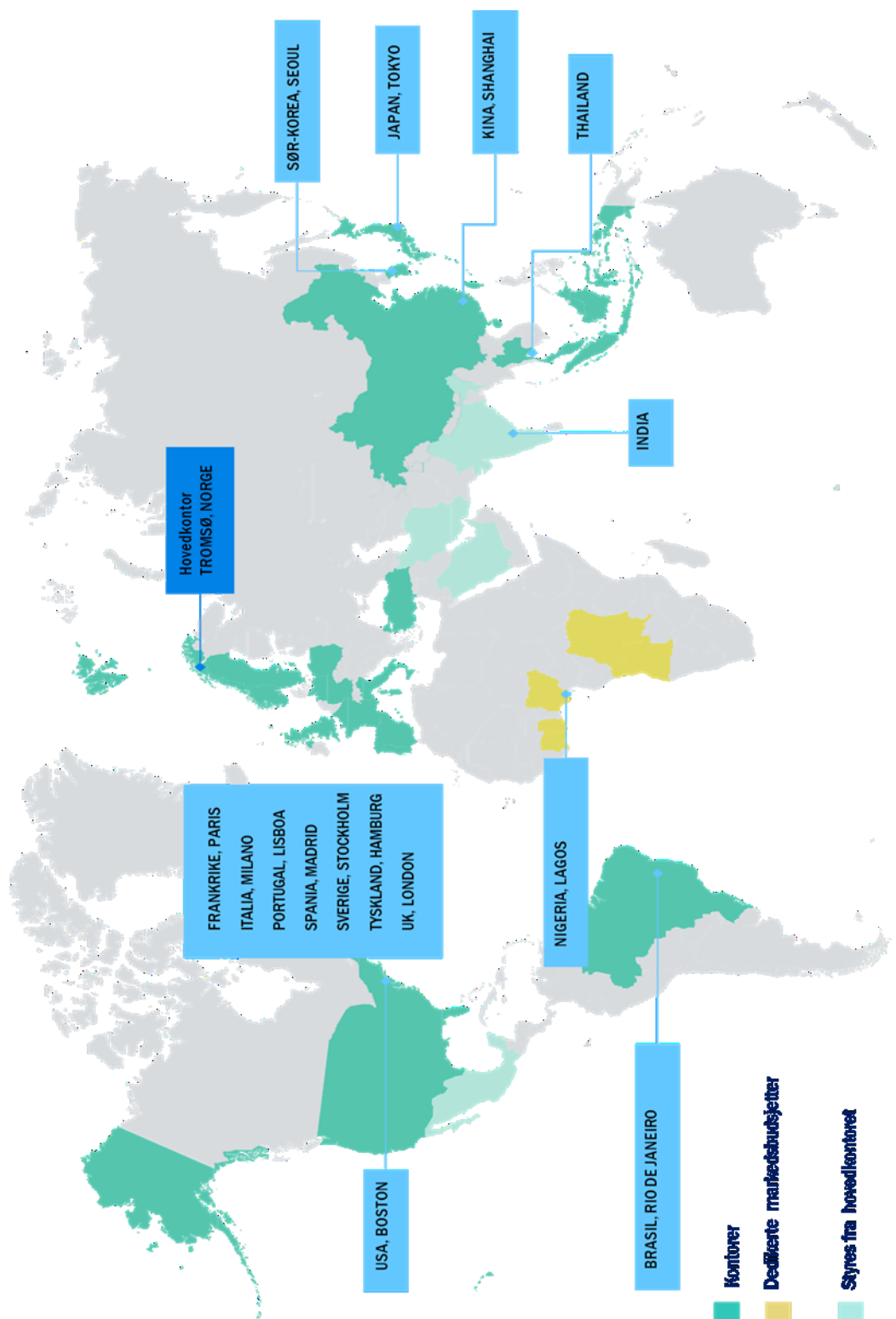
- *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 10.
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten*.
- OECD (2015) *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*.
- *Retningslinjer for forvaltning av statlige eierinteresser i aksjeselskaper, allmennaksjeselskaper, statsforetak og særlovsselskaper under Nærings- og fiskeridepartementet*, av 17.11.2017.
- *Retningslinjer for forvaltningen av statens eierinteresser i Norges sjømatråd AS i henhold til økonomireglementet i staten § 10*, av 2012.
- *Retningslinjer for forberedelse av valg til styret i heleide selskaper (og i deleide uten eksterne valgkomiteer)*, utarbeidet av Nærings- og fiskeridepartementet, av 26.04.2013.
- *Kvartalsvis selskapsoppfølging (kvartalsmøte og -vurdering)*. Veileder fra Nærings- og fiskeridepartementet, av 23.10.2017.

Rapporter

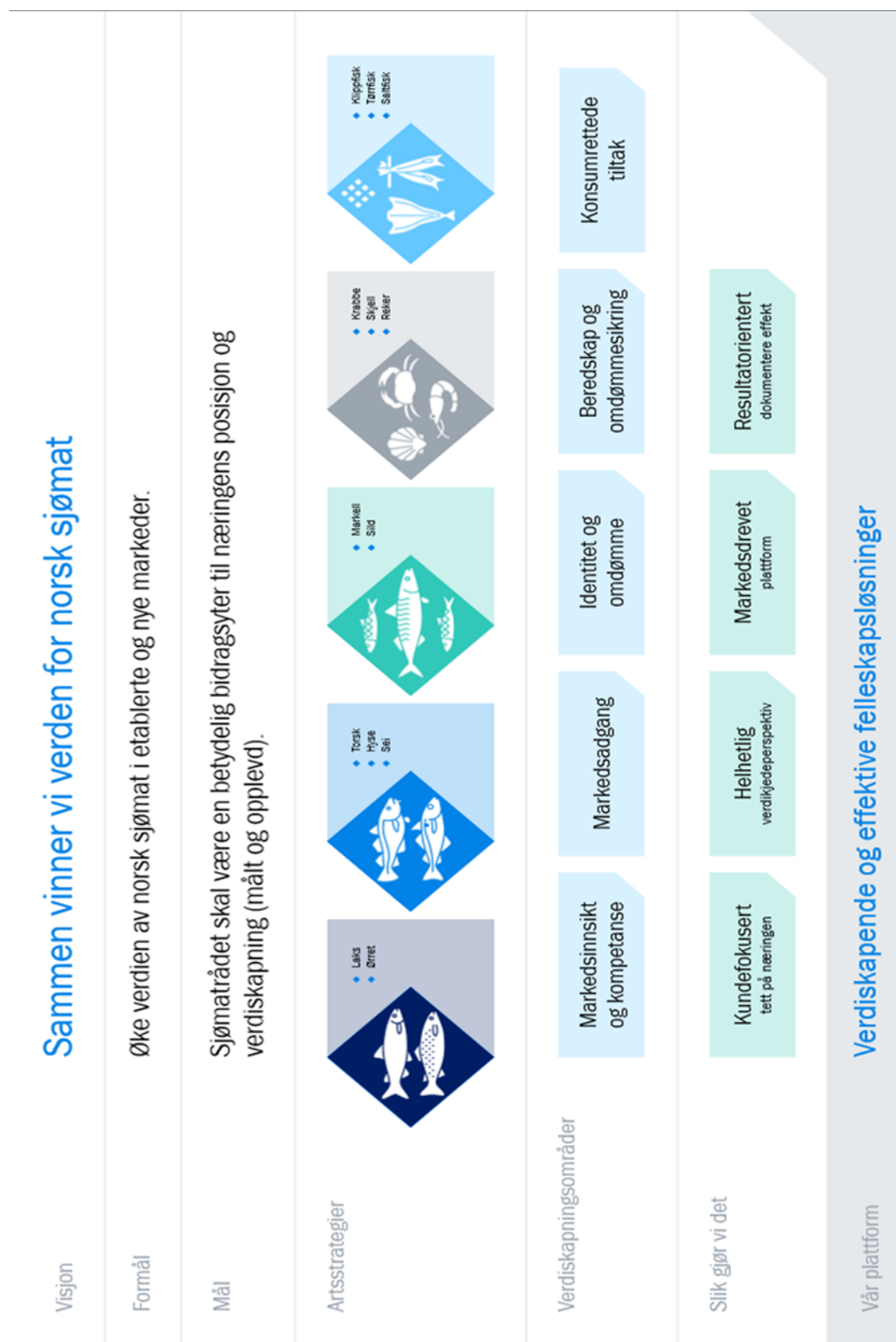
- Statskonsult (2002) *Eksportutvalget for fisk – evaluering av tilknytningsformen*. Rapport 2002:4.
- Menon Business Economics og SNF (2014) *Evaluering av Norges sjømatråd*.
- Dokument 3:2 (2014–2015) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2013*, «Kapitalstruktur i selskaper med statlige eierinteresser».
- Dokument 3:2 (2017–2018) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2016*, «Mål og indikatorer for måloppnåelse og effektiv drift i heleide selskaper der staten har en samfunnsmessig begrunnelse eller et sektorpolitisk mål med eierskapet».
- Norges sjømatråd (2018), *Fiskespiseren, en innsiktsrapport om den norske matkonsumenten*.

7 Vedlegg

Vedlegg 1: Sjømatrådets tilstedeværelse i utemarkedene



Vedlegg 2: Sjømatrådets strategioversikt



Vedlegg 3: Sjømatrådets målhierarki

