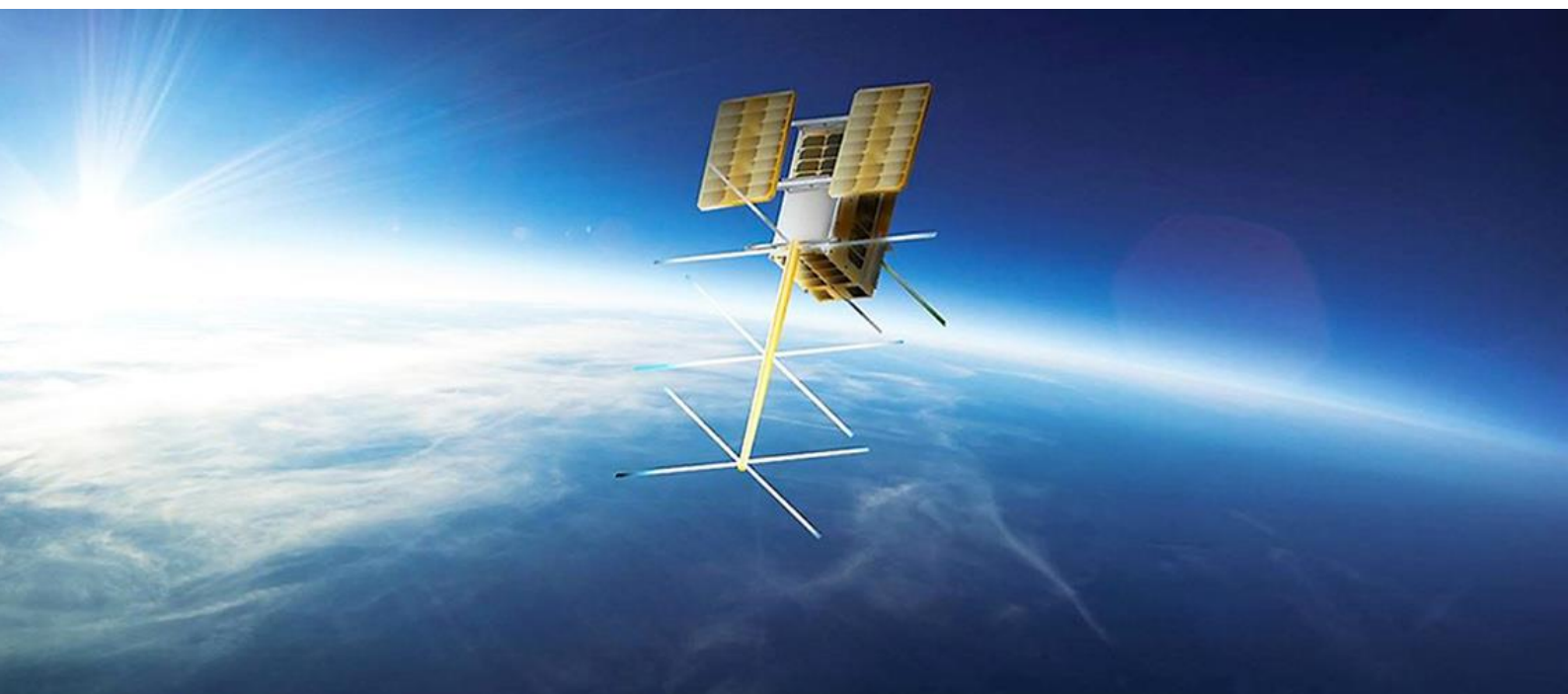


Riksrevisjonens undersøkelse av  
styring og oppfølging av drift og måloppnåelse i  
Space Norway AS

---

Rapportvedlegg til Dokument 3:2 (2020–2021)



**Revisjonen er gjennomført i henhold til lov om Riksrevisjonen § 9 andre ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 5 andre ledd. Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens faglige retningslinjer for selskapskontroll, Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon og INTOSAIs standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000).**

Forsidebilde: Illustrasjon av satellitten NorSat-2 utarbeidet av Norsk Romsenter før oppskytingen i 2017.

ISBN-978-82-8229-491-1

# Innhold

|                                                                                                               |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Rapportvedlegg til Dokument 3:2 (2020–2021)</b>                                                            | <b>1</b>  |
| <b>1 Innledning</b>                                                                                           | <b>6</b>  |
| 1.1 Bakgrunn                                                                                                  | 6         |
| 1.2 Mål og problemstillinger                                                                                  | 7         |
| <b>2 Metodisk tilnærming og gjennomføring</b>                                                                 | <b>8</b>  |
| 2.1 Regnskapsanalyse                                                                                          | 8         |
| 2.2 Dokumentanalyse                                                                                           | 8         |
| 2.3 Analyse av svar på spørrebrev                                                                             | 9         |
| <b>3 Revisjonskriterier</b>                                                                                   | <b>10</b> |
| 3.1 Krav til effektiv drift og sektorpolitisk måloppnåelse                                                    | 10        |
| 3.2 Krav til system for internkontroll og risikostyring                                                       | 11        |
| 3.3 Krav til eiers styring og oppfølging                                                                      | 11        |
| <b>4 Intern styring og kontroll i Space Norway AS</b>                                                         | <b>13</b> |
| 4.1 Organisering og rammer for konsernets virksomhet                                                          | 13        |
| 4.2 Konsernets økonomiske utvikling og finansielle stilling                                                   | 19        |
| 4.3 Virksomhetsstyringen i Space Norway AS                                                                    | 24        |
| <b>5 Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging av Space Norway AS</b>                                      | <b>37</b> |
| 5.1 Departementets etablerte styringsdialog                                                                   | 37        |
| 5.2 Departementets oppfølging av selskapets økonomi                                                           | 38        |
| 5.3 Departementets oppfølging av selskapets oppgaver, drift og sektorpolitiske måloppnåelse...                | 40        |
| 5.4 Departementets oppfølging av selskapets utvikling av strategi og system for mål- og resultatstyring       | 42        |
| <b>6 Vurderinger</b>                                                                                          | <b>44</b> |
| 6.1 Space Norway AS' aktiviteter har ikke vært tilpasset selskapets finansielle rammer                        | 44        |
| 6.2 Space Norway AS' kapasitet har ikke vært tilpasset kompleksiteten i og omfanget på selskapets aktiviteter | 45        |
| 6.3 Departementet har ikke innhentet tilstrekkelig informasjon om selskapets økonomi og virksomhet            | 46        |
| 6.4 Departementets oppfølging av selskapets utviklingsoppgaver har vært svak                                  | 47        |
| <b>7 Referanseliste</b>                                                                                       | <b>48</b> |

## **Tabelloversikt**

Tabell 1 Hovedstørrelser fra konsernets resultatregnskap og balanse i perioden 2014–2019 i NOK

Tabell 2 Fagområder og tilhørende styringsparametere gjeldende for konsernet fra 2020

Tabell 3 Utvikling i antall egne personellressurser i perioden 2014–2019

Tabell 4 Utvikling i samlede personellkostnader i perioden 2014–2019

Tabell 5 Oversikt over antall hovedleverandører og konsulenter per oppgave i oppgaveporteføljen

## **Figuroversikt**

Figur 1 Organisasjonskart for Space Norway i 2019

Figur 2 Utvikling i ordinært resultat og inntekter for morselskap og konsern med og uten eierskapet i KSAT i perioden 2014–2019 i MNOK

Figur 3 Forskjellen mellom morselskapets mottatte utbytte og konsernets resultatandel av eierskapet i KSAT i perioden 2014–2019 i MNOK

Figur 4 Utvikling i morselskapets likviditet i perioden 2015–2019 i MNOK

Figur 5 Utvikling i balanseverdi og egenkapitalandel for morselskap og konsern i perioden 2014–2019

Figur 6 Prosjektorganisering i Space Norway AS

Figur 7 Fasene i MicroSAR-prosjektet

Figur 8 Organisering av MicroSAR-prosjektet i test- og demonstrasjonsfasen

## Ordliste og forkortelser

|                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Satellitter</b>   | Er legemer som beveger seg i bane rundt et himmellegeme. Satellitter er enten naturlige eller kunstige. Planetene er naturlige satellitter, siden de går i bane rundt solen. Menneskeskapte satellitter er kunstige satellitter som går i ulike baner avhengig av hva som er formålet med satellitten. Banene deles opp etter høyden de går i over jordoverflaten, fra 200 til 40 000 km, eller hvordan de beveger seg rundt jorden. Hastigheten på satellitter må være høyere i lave baner enn i høye baner. De geostasjonære satellittene går i sirkulær bane rundt ekvator 35 000–40 000 km over jordoverflaten, og bruker like lang tid på å gå rundt jorden som jorden bruker på å gå rundt seg selv, altså om lag 24 timer. |
| <b>Nyttelast</b>     | Er den belastningen en konstruksjon kan bli belastet med etter at konstruksjonens egenlast er trukket fra. Nyttelaster på kunstige satellitter kan både være av kommersiell karakter, som kringkasting og tele- og datakommunikasjon, og knyttet til forsknings-, sikkerhets- eller beredskapsrelaterte myndighetsoppgaver.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>NASA</b>          | Forkortelse for National Aeronautics and Space Administration                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>NOAA</b>          | Forkortelse for National Oceanic and Atmospheric Administration                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>ESA</b>           | Forkortelse for European Space Agency                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Galileo</b>       | EUs satellittnavigasjonsprogram, tilsvarende det amerikanske GPS-programmet og Russlands GLONASS-program.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>EGNOS</b>         | Forkortelse for European Geostationary Overlay Service, som er et støttesystem for satellittnavigasjon. Bruk av EGNOS gir bedre presisjon og nøyaktighet, noe som er særlig viktig i for eksempel luftfart.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Copernicus</b>    | EUs jordobservasjonsprogram. Satellittene i Copernicus-systemet samler inn data som er viktige for blant annet forskning, miljø- og klimaovervåking og samfunnssikkerhet.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>AIS</b>           | Forkortelsen for Automatic Identification System. Et enveis antikollisjonssystem for skip, utviklet på 90-tallet, som sender ut informasjon om identitet, posisjon, fart, kurs osv.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>VDES</b>          | Forkortelse for VHF Data Exchange System. Et toveis høyhastighetssystem for maritim meldingskommunikasjon mellom skip og land utviklet som en global standard. Systemet er en videreutvikling av AIS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>VDE-SAT</b>       | Satellittkomponenten i VDES som ved hjelp av noen få småsatellitter i Arktis muliggjør meldingskommunikasjon hvor geostasjonære satellitter ikke har dekning.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Prince2</b>       | Anerkjent internasjonal standardisert metode for prosjektledelse, opprinnelig utviklet i Storbritannia på 1990-tallet.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Business Case</b> | <p>Begrep fra Prince2 for dokumentet som brukes til å vurdere om et prosjekt er <i>ønskelig</i> (balansen mellom kostnad, gevinst og usikkerhet), <i>levedyktig</i> (prosjektet kan levere produktene) og <i>oppnåelig</i> (produktene kan gi gevinstene), og er et virkemiddel for å støtte beslutninger om iverksetting av og investering i prosjektet.</p> <p>I prosjektveiviseren til Digitaliseringsdirektoratet (tidligere Difi), som er basert på Prince2, brukes betegnelsen prosjektbegrunnelse i stedet for Business Case. Det er et styringsredskap for å vurdere balansen mellom prosjektets kostnader og forventede gevinster.</p> <p>Et annet ord for Business Case kan være forretningsplan.</p>                   |

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Stiftelsen Norsk Romsenter skilte i 1995 ut en del av sin virksomhet i et heleid selskap, som fram til 2014 het Norsk Romsenter Eiendom AS. I 2005 ble stiftelsen Norsk Romsenter omdannet til et forvaltningsorgan under Nærings- og fiskeridepartementet.<sup>1</sup> Samtidig ble eierandelene i Norsk Romsenter Eiendom AS overført til staten, men eierforvaltningen ble værende i Norsk Romsenter. I 2014 ble eierforvaltningen flyttet fra Norsk Romsenter og lagt direkte under Nærings- og fiskeridepartementet som et heleid sektorpolitisk selskap. I den forbindelse byttet selskapet navn til Space Norway AS og fikk en egen administrasjon og administrerende direktør. Selskapet har fram til sommeren 2019 vært i en oppbyggings- og utviklingsfase.

Space Norway AS er et sentralt sektorpolitisk virkemiddel for norsk romvirksomhet. Gjennom sin virksomhet skal selskapet bidra til drift og utvikling av romrelatert infrastruktur for å dekke nasjonale brukerbehov og tilrettelegging for verdiskapning basert på romvirksomhet i Norge. Hovedaktivitetene i Space Norway AS er å eie og drifte sjøfiberkabelen fra Fastlands-Norge til Svalbard (Svalbardkabelen), og drifte den langsiktige leieavtalen til én transponder i Telenors Thor 7satellitt, som skal sikre kommunikasjon til Trollstasjonen i Antarktis. I tillegg eier Space Norway AS de to heleide datterselskapene Statsat AS (opprettet i 2013) og Space Norway Heosat AS (opprettet i 2018) samt 50 prosent av aksjene i det tilknyttede selskapet Kongsberg Satellite Services AS (KSAT).<sup>2</sup>

Space Norway AS mottar ikke driftstilskudd og skal innenfor rammen av sitt sektorpolitiske mandat ha effektiv drift og drives på forretningsmessig grunnlag. Regjeringen ga i 2019 Space Norway AS tilsagn om tilførsel av inntil 101 millioner amerikanske dollar i egenkapital.<sup>3</sup> Kapitalen tilføres over flere år, i takt med kapitalbehovet til etableringen av satellittbasert bredbåndskommunikasjon i nordområdene gjennom datterselskapet Space Norway Heosat AS. For 2020 har regjeringen foreslått å bevilge 72,6 millioner kroner i kapitaltilførsel, som tilsvarer 8,3 millioner amerikanske dollar.<sup>4</sup>

Konsernet Space Norway eier og drifter kritisk infrastruktur og er underlagt både lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) og lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven), med tilhørende forskrifter. Konsernet har store, komplekse og kapitalkrevende oppgaver på tvers av departementsområder. Disse oppgavene er knyttet til Svalbard- og nordområdepolitikk, sikkerhets- og forsvarspolitikk og kommunikasjon og beredskap innenfor sjøredning, oljeberedskap og krisehåndtering.

I Dokument 3:2 (2017–2018) kom det fram at Nærings- og fiskeridepartementet verken hadde stilt tydelige forventninger til Space Norway AS' sektorpolitiske måloppnåelse og effektive drift eller krav til rapportering om dette. Videre kom det fram at styret i Space Norway AS heller ikke hadde satt egne mål for selskapets måloppnåelse eller effektive drift.<sup>5</sup> Manglende eller uklare forventninger kan gjøre det vanskelig å følge opp om statens mål med eierskapet blir ivarettatt.

---

<sup>1</sup> Norsk Romsenter fremmer og ivaretar Norges interesser gjennom deltakelse i den europeiske romorganisasjonen ESA og EUs romprogrammer Galileo, EGNOS og Copernicus. Norsk Romsenter forvalter i tillegg nasjonale følgemidler og støtter norske industriaktører.

<sup>2</sup> De resterende 50 prosentene av aksjene eies av Kongsberg Defence & Aerospace AS, et heleid selskap under Kongsberg Gruppen.

<sup>3</sup> Innst. 330 S (2017–2018) Innstilling fra næringskomiteen om Space Norway AS og prosjekt for satellittkommunikasjon i nordområdene, jf. Prop. 55 S (2017–2018) Space Norway AS og prosjekt for satellittkommunikasjon i nordområdene.

<sup>4</sup> Prop. 1 S (2019–2020) For budsjettåret 2020. Nærings- og fiskeridepartementet, kapittel 922 Romvirksomhet, post 95 Egenkapital Space Norway AS.

<sup>5</sup> Dokument 3:2 (2017–2018) Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2016. Sak 1: Mål og indikatorer for måloppnåelse og effektiv drift i heleide selskaper hvor staten har en samfunnsmessig begrunnelse eller et sektorpolitisk mål med eierskapet.

## 1.2 Mål og problemstillinger

Undersøkelsens mål er å vurdere om styringen og oppfølgingen av Space Norway AS understøtter effektiv drift og sektorpolitisk måloppnåelse.

Målet er belyst gjennom følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad sikrer Space Norway AS gjennom intern styring og kontroll at driften er effektiv, og at de sektorpolitiske målene nås på en effektiv måte?
  - 1.1. Hvordan sikrer Space Norway AS at mål- og resultatstyringen er hensiktsmessig?
  - 1.2. Hvordan sikrer Space Norway AS at kapitalstrukturen er tilpasset selskapets formål og situasjon?
  - 1.3. Hvordan sikrer Space Norway AS at det har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å styre og følge opp virksomheten og oppgaveporteføljen på en effektiv måte?
2. I hvilken grad følger Nærings- og fiskeridepartementet opp at Space Norway AS har effektiv drift og sektorpolitisk måloppnåelse?
  - 2.1. Hvordan følger Nærings- og fiskeridepartementet opp at Space Norway AS har en finansiering som er tilpasset selskapets formål og situasjon?
  - 2.2. Hvordan følger Nærings- og fiskeridepartementet opp at styret i Space Norway AS har etablert en god intern kontroll og hensiktsmessig risikostyring?
  - 2.3. Hvordan følger Nærings- og fiskeridepartementet opp at virksomheten til Space Norway AS bidrar til at målene med statens eierskap nås?

## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å belyse problemstillingene er det gjennomført sammenstilling og analyse av regnskapsdata, dokumentanalyse og analyse av skriftlige svar på tilsendte spørsmål (spørrebrev). Sistnevnte metode ble gjort i to omganger, fordi spørrebrev måtte erstatte planlagte intervjuer/møter med styrelederen og ledelsen i Space Norway AS på grunn av koronasituasjonen. Digitale intervjuer/møter lot seg ikke gjøre grunnet den tette koblingen det er mellom selskapets virksomhet og sikkerhetsforvaltning etter sikkerhetsloven og ekomloven. Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden fra januar til juni 2020. Undersøkellesperioden er fra 2014 til 2019.

### 2.1 Regnskapsanalyse

For å vise finansiering og økonomisk utvikling i Space Norway AS er det benyttet data<sup>6</sup> fra årsregnskapene for konsernet Space Norway og morselskapet Space Norway AS for årene 2014–2019. Dette er blitt sammenholdt med data fra årsregnskapene til datterselskapet Statsat AS for årene 2014–2019 og datterselskapet Space Norway Heosat AS for 2019. Verdier for det enkelte år er ikke blitt justert med eventuelt oppdaterte tall i senere årsregnskap. Egenkapitalandelen for det enkelte år er beregnet som summen av bokført egenkapital delt på summen av bokført egenkapital og gjeld (totalkapital) ved utgangen av året. Tall for utvikling i likviditeten er hentet fra internregnskapene til Space Norway AS. Dataene er sammenstilt og analysert i Excel. Det er ikke blitt justert for prisstigning i den aktuelle perioden.

I beskrivelsen av selskapets finansiering og økonomiske utvikling er det også brukt informasjon fra års- og halvårsrapporter utarbeidet av Space Norway AS, underlagsdokumenter til styremøter og skriftlig korrespondanse mellom selskapet og Nærings- og fiskeridepartementet. I omtalen av kapitalstruktur i kapittel 4.2.3 er det i tillegg vist til teori fra faglitteraturen. Omtalen for øvrig bygger på selskapets svar på tilsendte spørsmål.

### 2.2 Dokumentanalyse

Denne metoden er brukt for å belyse begge hovedproblemstillingene.

For å få oversikt over de sektorpolitiske rammene som er førende for virksomheten til Space Norway AS er alle stortingsdokumenter, som er eller har vært relevante for norsk romvirksomhet generelt og for virksomheten til selskapet spesielt, gjennomgått og analysert.

Space Norway AS' organisering, interne styring og kontroll knyttet til økonomistyring, oppgavestyring og personellressurser er belyst gjennom en analyse av dokumenter fra selskapet. Disse inkluderer blant annet vedtekter, organisasjonskart og interne rutiner for henholdsvis økonomistyring, administrasjon og rapportering. I tillegg er selskapets rutiner for arbeidet med prosjektstyring / styring av utviklingsprosjekter analysert. Selskapets oppfølging av økonomi, driftsoppgaver og utviklingsprosjekter er videre kartlagt gjennom en analyse av protokoller fra og underlagsdokumentasjon til styremøter i Space Norway AS. Omtalen i kapittel 4.1 til 4.3 bygger for øvrig på selskapets svar på tilsendte spørsmål.

Space Norway AS' virksomhetsstyring og strategiarbeid er kartlagt gjennom en analyse av selskapets underlagsdokumenter til styremøter. Disse dokumentene inneholder informasjon om oppfølging av økonomi, måloppnåelse, risiko og arbeidet med å utvikle strategiplaner og etablere system for mål- og resultatstyring. Videre er administrasjonens kvartals- og halvårsrapporter til styret gjennomgått og analysert. I analysen inngår det også informasjon fra den skriftlige dialogen mellom selskapet og Nærings- og fiskeridepartementet. Omtalen av selskapets virksomhetsstyring i kapittel 4.3 bygger for øvrig på selskapets svar på tilsendte spørsmål.

---

<sup>6</sup> Bokførte verdier for driftsinntekter, kostnader, finansinntekter, egenkapital og gjeld.

Nærings- og fiskeridepartementets styring og oppfølging av Space Norway AS er belyst ved å analysere departementets retningslinjer for forvaltningen av statens eierinteresser i selskapet. I tillegg er det innhentet dokumentasjon fra den etablerte styringsdialogen mellom departementet og selskapet. Disse handler om gjennomføringen av generalforsamlinger og øvrig eierdialog i form av de innsendte rapportene fra styret i Space Norway AS og de påfølgende oppfølgingsmøtene. Dokumentanalysen inkluderer også statsrådets årlige beretning til Riksrevisjonen om utøvelsen av eierskapet i Space Norway AS for årene 2014 til og med 2018.

### **2.3 Analyse av svar på spørrebrev**

For å belyse hovedproblemstilling 1 har Space Norway AS fått tilsendt skriftlige spørsmål om selskapets økonomistyring, ressurs- og oppgavestyring, kontraktstyring, prosjektstyring og virksomhetsstyring, blant annet mål- og resultatstyring. Analysen av de skriftlige svarene inngår i omtalen av intern styring og kontroll i Space Norway AS, som er omtalt i kapittel 4.

## 3 Revisjonskriterier

### 3.1 Krav til effektiv drift og sektorpolitisk måloppnåelse

Målet med statens eierskap i Space Norway AS i undersøkelsesperioden 2014–2019 har vært å bidra til drift og utvikling av romrelatert infrastruktur for å dekke nasjonale brukerbehov og tilrettelegging for verdiskapning basert på romvirksomhet i Norge.<sup>7</sup> I siste eierskapsmelding er statens mål som eier å tilby kostnadseffektiv og forsvarlig forvaltet romrelatert infrastruktur som dekker viktige norske samfunnsbehov.<sup>8</sup> Space Norway AS er et selskap med sektorpolitiske mål som skal ha effektiv drift og drives på forretningsmessig grunnlag innenfor rammen av sitt sektorpolitiske mandat.<sup>9</sup>

Ifølge aksjeloven skal et selskap til enhver tid ha en egenkapital og likviditet som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i selskapet.<sup>10</sup> Det er styret som er ansvarlig for dette. Hvor mye egenkapital et selskap bør ha, er avhengig av virksomhetens art og sammensetningen av eiendelene. Ifølge faglitteratur kan det i enkelte selskaper være tilstrekkelig med 25 prosent egenkapitalandel, mens selskaper med lav låneevne, stor forretningsmessig risiko og høye krav til finansiell beredskap kanskje må ha en egenkapitalandel på 75–100 prosent.<sup>11</sup> Dersom styret mener at egenkapitalen er lavere enn hva som er forsvarlig, utløses det en handlingsplikt for styret.<sup>12</sup> Samtidig følger det av Grunnloven § 75 bokstav d og eierskapsmeldingen at det må innhentes samtykke fra Stortinget ved vedtak om kapitaltilførsel som innebærer utbetaling for staten.<sup>13</sup>

Det følger av regnskapsloven at alle aksjeselskaper har regnskapsplikt.<sup>14</sup> Det er et grunnleggende krav at alle årsregnskap skal gi et rettviseende bilde av eiendeler og gjeld, finansiell stilling og resultat.<sup>15</sup> Bildet utdypes gjennom kravene som stilles til noteopplysninger. Disse opplysningene skal gi informasjonen som er nødvendig for å bedømme den delen av konsernets stilling og resultat som ikke framgår av årsregnskapet.<sup>16</sup> Konsernet Space Norway følger regnskapsreglene for små foretak<sup>17</sup>, som blant annet har begrensede krav til noteopplysningene i årsregnskapet.<sup>18</sup> For å kunne følge reglene for små foretak må beløpsgrensene for konsernet som en enhet ikke være overskredet på mer enn to av tre vilkår på balansedagen: salgsinntekt 70 millioner kroner, balansesum 35 millioner kroner og 50 årsverk målt i gjennomsnittlig antall ansatte i regnskapsåret.<sup>19</sup> Ekstern revisor skal vurdere om årsregnskapet er utarbeidet og fastsatt i samsvar med lov og forskrift.<sup>20</sup> Dersom regnskapet ikke gir de opplysninger om resultat og stilling som burde vært gitt, skal revisor ta forbehold, og eventuelt gi nødvendige tilleggsopplysninger i sin beretning.<sup>21</sup>

Styret har det øverste ansvaret for selskapets resultater og skal realisere målene som er satt av eier. Videre skal styret sørge for at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, vedtekter og retningslinjer osv. Styret skal fastsette planer, budsjetter og strategier. I selskaper med sektorpolitiske mål bør styret sette mål som gjør at selskapene kan rapportere om graden av sektorpolitisk måloppnåelse til eier, og at effektivitet og måloppnåelse kan evalueres.<sup>22</sup>

I OECDs retningslinjer for Corporate Governance i statlig eide selskaper<sup>23</sup> påpekes det at selskapene skal legge fram vesentlig informasjon på områder av betydning for staten som eier og for offentligheten. Slik informasjon kan være en klar uttalelse om et selskaps mål og måloppnåelse. Et selskap med statlig eierandel bør formulere et begrenset antall overordnede mål, som legges fram

<sup>7</sup> Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 116.

<sup>8</sup> Meld. St. 8 (2019–2020) *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskapning*, lagt fram 22. november 2019

<sup>9</sup> Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 116.

<sup>10</sup> Lov om aksjeselskaper § 3-4.

<sup>11</sup> Dahl, Gunnar A. (2006). *Hvordan bør bedrifter finansieres?* I: Lederkilden: <[www.lederkilden.no/tema/hvordan-bor-bedrifter-finansieres](http://www.lederkilden.no/tema/hvordan-bor-bedrifter-finansieres)>

<sup>12</sup> Lov om aksjeselskaper § 3-5.

<sup>13</sup> Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 60.

<sup>14</sup> Lov om årsregnskap m.v. § 1-2.

<sup>15</sup> Lov om årsregnskap m.v. § 3-2 a.

<sup>16</sup> Lov om årsregnskap m.v. § 7-1.

<sup>17</sup> Lov om årsregnskap m.v. § 1-6.

<sup>18</sup> Lov om årsregnskap m.v., kapittel 7 del II (§§ 7-35–7-46).

<sup>19</sup> Lov om årsregnskap m.v. § 1-6.

<sup>20</sup> Lov om revisjon og revisorer § 5-1.

<sup>21</sup> Lov om revisjon og revisorer § 5-6.

<sup>22</sup> Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 68–69 og 74–78.

<sup>23</sup> OECD Guidelines on Corporate Governance State-Owned Enterprises, 2015 Edition, Chapter VI Disclosure and transparency, Item A.

sammen med informasjon om hvordan selskapet håndterer avveininger mellom potensielt motstridende mål. Selskapet bør rapportere om hvordan det har oppfylt sine mål ved å legge fram prestasjonsindikatorer. For selskaper som er redskaper for å fremme sektorpolitiske mål bør det også rapporteres om hvordan disse målene er nådd.

## 3.2 Krav til system for internkontroll og risikostyring

Eierskapsmeldingen slår fast at det statlige eierskapet skal utøves profesjonelt innenfor rammen av norsk selskapslovgivning, og at det skal være basert på allment aksepterte eierstyringsprinsipper – slik disse er omtalt i blant annet Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse.<sup>24</sup>

Aksjeloven slår fast at forvaltningen av selskapet er styrets ansvar og at styret skal føre tilsyn med den daglige ledelse og selskapets virksomhet.<sup>25</sup> I eierskapsmeldingen er det presisert at styret blant annet har ansvaret for å fastsette hvilken risikoprofil selskapet skal ha. Styret skal videre påse at selskapet har god intern kontroll, tilstrekkelig systemer og ressurser for å sikre at lovbestemmelser etterleves og hensiktsmessige systemer for risikostyring. Formålet med risikostyringen og selskapets interne kontroll er å håndtere risikoer knyttet til virksomhetsutøvelsen på en forsvarlig måte.<sup>26</sup>

Ifølge Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse skal styret påse at selskapet har god intern kontroll og hensiktsmessige systemer for risikostyring i forhold til omfanget og arten av selskapets virksomhet. Styret bør årlig foreta en gjennomgang av selskapets viktigste risikoområder og den interne kontroll. Gjennomgangen bør omfatte forhold som er tatt opp i rapporter til styret gjennom året, og eventuell tilleggsinformasjon som er nødvendig for å sikre at styret har tatt i betraktning alle forhold knyttet til selskapets interne kontroll. Anbefalingen er en presisering av styrets lovpålagte ansvar etter aksjeloven.<sup>27</sup>

## 3.3 Krav til eiers styring og oppfølging

Ifølge eierskapsmeldingen er det bred politisk enighet om at det statlige eierskapet skal utøves profesjonelt innenfor rammen av norsk selskapslovgivning. Videre skal det baseres på allment aksepterte eierstyringsprinsipper, slik disse er omtalt i Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse, og OECDs retningslinjer for Corporate Governance i statlig eide selskaper.<sup>28</sup>

Aksjeloven slår fast at eier utøver sin myndighet gjennom generalforsamling.<sup>29</sup> Generalforsamlingen er ansvarlig for å velge styret og ekstern revisor og for å godkjenne årsregnskapet og styrets årsberetning.<sup>30</sup> At eier skal utøve sin myndighet gjennom generalforsamling er likevel ikke til hinder for at eierdepartementet i møter tar opp forhold som selskapet bør vurdere i tilknytning til sin virksomhet og utvikling. I den forbindelse er eierdepartementets synspunkter å betrakte som innspill til selskapets administrasjon og styre. Styret har ansvar for å forvalte selskapet til selskapets og eiers beste og skal foreta de konkrete avveininger og beslutninger. Saker som krever tilslutning fra eier, må tas opp på generalforsamling på ordinær måte.<sup>31</sup>

Formålet med prinsipper for eierstyring er å klargjøre rollefordelingen mellom eierne, styret og den daglige ledelsen i et selskap utover det som følger av lovgivningen. En tydelig rollefordeling skal styrke tilliten til selskapet og bidra til størst mulig verdiskapning over tid – til det beste for eierne, ansatte og andre interessenter. Det er fastsatt ti prinsipper for god eierstyring, slik at utøvelsen av det statlige eierskapet skal bidra til profesjonalitet, åpenhet, forutsigbarhet og ivareta statens verdier på en best mulig måte.<sup>32</sup> Det er disse ti prinsippene det vises til i § 10 i reglement for økonomistyring i staten, når

<sup>24</sup> Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 66.

<sup>25</sup> Lov om aksjeselskaper §§ 6-12 og 6-13.

<sup>26</sup> Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 71.

<sup>27</sup> Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse, kapittel 10 Risikostyring og intern kontroll, utgitt av Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) 17. oktober 2018.

<sup>28</sup> Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 66.

<sup>29</sup> Lov om aksjeselskaper § 5-1.

<sup>30</sup> Lov om aksjeselskaper § 6-3 (valg av styremedlemmer), § 7-1 (valg av revisor) og § 5-5 (godkjenning av årsregnskap og årsberetning).

<sup>31</sup> Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 86.

<sup>32</sup> Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 66–73.

det der slås fast at eier skal forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring, med særlig vekt på at selskapets vedtekter, finansiering og styresammensetning er hensiktsmessig for selskapets formål og eierskap. Statens eierskapsutøvelse skal understøtte en klar fordeling av myndighet og ansvar mellom eiere og styret. Videre skal styring, oppfølging og kontroll og tilhørende retningslinjer, tilpasses statens eierandel og selskapets egenart, risiko og vesentlighet.

Prinsippene for god eierstyring retter seg mot alle selskaper hvor staten er eier, enten de er heleide eller deleide av staten, og de dekker både selskaper der driften er forretningsmessig basert, og selskaper der staten søker å realisere ulike sektorpolitiske og samfunnsmessige formål.<sup>33</sup> I eierstyringsprinsipp nr. 5 slås det fast at kapitalstrukturen i et selskap skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon, mens det i prinsipp nr. 6 slås fast at styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra selskapets egenart.

---

<sup>33</sup> Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 66.

## 4 Intern styring og kontroll i Space Norway AS

Dette kapitlet gir oversikt over hvilke rammer som gjelder for virksomheten til Space Norway AS og viser hvordan selskapet har rigget sin virksomhet når det gjelder organisering, økonomi og styring.

### 4.1 Organisering og rammer for konsernets virksomhet

#### 4.1.1 Hovedaktiviteter

Målet med statens eierskap i Space Norway AS (tidligere Norsk Romsenter Eiendom AS) er å bidra til drift og utvikling av romrelatert infrastruktur for å dekke nasjonale brukerbehov og tilrettelegging for verdiskapning basert på romvirksomhet i Norge. Selskapet identifiserer og utvikler nye muligheter og prosjekter med langsiktig horisont, og samarbeider med andre nasjonale kommunikasjons- og romaktører. Space Norway AS skal drives i henhold til vanlige forretningsmessige prinsipper og ha en effektiv drift.

Det vedtektsfestede formålet til Space Norway AS er å eie og leie ut infrastruktur innen romrelatert infrastruktur og foreta andre investeringer innen romvirksomhet, herunder eie aksjer i andre selskaper med romrelatert virksomhet.

**Figur 1 Organisasjonskart for Space Norway i 2019**



Kilde: Space Norway AS

Hovedaktivitetene i morselskapet Space Norway AS er å eie og/eller drifte infrastruktur og drive med innovasjon og utvikling. Etter hvert som nye muligheter og prosjekter er utviklet og besluttet gjennomført har Space Norway AS valgt å opprette heleide datterselskaper som skal stå for videre gjennomføring og drift av disse. Løsningen med datterselskaper er valgt for å sikre at Space Norway AS ikke blir stående økonomisk ansvarlig for selve driften av prosjektene. Per desember 2019 bestod konsernet av morselskapet Space Norway AS og de to heleide datterselskapene Statsat AS og Space Norway Heosat AS med til sammen 27 ansatte. Hele konsernet ligger på samme adresse i Oslo.

Konsernets aktiviteter viser at det er et sentralt sektorpolitisk virkemiddel for norsk romvirksomhet, som utøves av en rekke offentlige og private aktører, med forvaltningsorganet Norsk Romsenter som statens strategiske, samordnede og utøvende organ. Norsk Romsenter ligger på samme adresse som Space Norway AS. Det er et utstrakt faglig samarbeid mellom aktørene, i tillegg til noe utveksling av ressurser mellom forvaltningsorganet og selskapet.

#### 4.1.2 Sektorpolitiske rammer for virksomheten

Målet med statens eierskap i Space Norway AS innebærer at de generelle sektorpolitiske rammene for norsk romvirksomhet er førende for selskapets aktiviteter.

I Meld. St. 32 (2012–2013) *Mellom himmel og jord: Norsk romvirksomhet for næring og nytte* framgår det at rombasert infrastruktur i økende grad har strategisk betydning, ettersom slik infrastruktur blir stadig viktigere for myndighetsutøvelse og samfunnsskrittiske tjenester. Videre framgår det at en viss grad av nasjonal kontroll og egegneve er nødvendig for å sikre våre interesser, også i tilfeller der tjenester kan kjøpes kommersielt. Norge har spesielle behov i nordområdene, og det er ikke gitt at aktører utenfor Norge vil ha evne til eller interesse for å utvikle gode løsninger for disse. Innflytelse på utbyggingen av viktig infrastruktur vil ha betydning for samfunnssikkerhet og krisehåndtering. Ny rommelding ble lagt frem 13. desember 2019.<sup>34</sup>

Under behandlingen av Meld. St. 32 (2012–2013) sluttet næringskomiteen seg i Innst. 367 S (2012–2013) til regjeringens fire foreslåtte mål for norsk romvirksomhet:

- lønnsomme bedrifter, vekst og sysselsetting
- dekning av viktige samfunns- og brukerbehov
- bedre utnyttelse av internasjonalt samarbeid om romvirksomhet
- god nasjonal forvaltning av norsk romvirksomhet

Videre uttalte næringskomiteen at den er kjent med at det finnes få eller ingen alternativer til satellittbaserte løsninger for å ivareta behovene for kommunikasjon, navigasjon, beredskap og overvåking i nordområdene. Eksisterende satellittkommunikasjonssystemer har liten eller ingen dekning nord for 75 grader, og komiteen mente at kommunikasjonssatellitter som går i bane over polene, kan løse denne utfordringen.

I siste Svalbard-melding, Meld. St. 32 (2015–2016) *Svalbard*, framgår det at regjeringen er opptatt av at norske aktører innenfor romvirksomheten utnytter konkurransefortrinnene Svalbards beliggenhet og egenskaper gir innenfor romrelatert forskning, innovasjon og næringsutvikling. Videre framgår det at velfungerende kommunikasjonssystemer er en nødvendig forutsetning for en sikker navigasjon og en effektiv og sikker redningstjeneste, men at eksisterende satellittkommunikasjonssystemer har liten eller ingen dekning nord for 75 grader.

Ved behandlingen av Meld. St. 32 (2015–2016) viste utenriks- og forsvarskomiteen i Innst. 88 S (2016–2017) til at godt utbygde kommunikasjonsmuligheter er viktig for å legge til rette for forskning og klima- og miljøovervåking og for å styrke søk- og redningsoperasjoner i krevende havområder. Komiteen mente derfor at det bør vurderes å styrke og modernisere aktuelle kommunikasjonsløsninger på og rundt Svalbard. Komiteen uttalte at Svalbard har en sentral rolle i norsk romvirksomhet, og at den geografiske plasseringen er ideell for både utforskning av atmosfæren og nedlesing av satellittdata.

At det er et behov for en god digital infrastruktur og satellittbaserte tjenester, kommer tydelig fram i henholdsvis regjeringens havstrategi fra 2017 (Nærings- og fiskeridepartementet), nordområdestrategi fra 2017 (Utenriksdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet) og langtidsplan for forsvarssektoren 2017–2020 (Forsvarsdepartementet). God digital infrastruktur og satellittbaserte tjenester vil kunne utløse verdiskapning og stats- og samfunnssikkerhet innen de aktuelle politikkområdene.

Viktige elementer i havstrategien er å unngå overfiske, bekjempe ulovlig fiske og å redusere forurensning og marin forsøpling både nasjonalt og internasjonalt. Dette krever overvåking av store havområder, og da er overvåking ved bruk av satellitter det eneste realistiske alternativet for å kunne gi en tilnærmet kontinuerlig oversikt.

Nordområdestrategien skal forene mål for Norges viktigste utenrikspolitiske interesseområde med innenrikspolitiske mål. I nordområdene er det lange avstander, tøffe værforhold og relativt få

---

<sup>34</sup> Meld. St. 10 (2019–2020) *Høytflyvende satellitter - jordnære formål - En strategi for norsk romvirksomhet*.

redningsressurser, og her har Norge, gjennom internasjonale avtaler, påtatt seg ansvaret i sin sektor helt til Nordpolen. Økt aktivitet lenger nord er en pådriver for å bedre kapasiteten til kommunikasjon, navigasjon og overvåking ved hjelp av satellitter.

I langtidsplanen for forsvarssektoren 2017–2020 blir det vektlagt at utnyttelsen av verdensrommet kan gi kostnadseffektive bidrag til å styrke forsvarssektorens videre satsing, og at en tverrsektoriell og sivilmilitær tilnærming er nødvendig for å ivareta samfunnets og Forsvarets avhengigheter og sårbarheter i forbindelse med romvirksomheten.

#### 4.1.3 Infrastrukturoppgavene i Space Norway AS

Space Norway AS eier og drifter sjøfiberkabelen mellom Fastlands-Norge og Svalbard (Svalbardkabelen), og drifter en langsiktig leieavtale til én transponder i Telenors Thor 7-satellitt, som skal sikre kommunikasjon til Trollstasjonen i Antarktis.

*Svalbardkabelen* er en fiberoptisk kabelforbindelse mellom Fastlands-Norge og Svalbard. Kabelen ble primært etablert for å sikre pålitelig dataoverføring for satellittvirksomheten på Svalbard. Det var samarbeidet med NASA og NOAA som var utslagsgivende for at det ble lagt fiberkabel til Svalbard i 2003. Forbindelsen består av to kabler, hvor den ene kabelen er en reserve for den andre. Etter ilandføring knyttes fiberkabelen sammen med Telenors kabler og utstyr. Space Norway AS eier forbindelsen og noe av det elektroniske linjetermineringsutstyret, og det er inngått kontrakt med Telenor Svalbard om linjeleie og lokaler for linjetermineringsutstyr både på Svalbard og på fastlandet. Svalbardkabelen benyttes av KSAT til overføring av data som hentes ned på Svalbard til ulike kunder og brukere i inn- og utland. Kabelen brukes også av Telenor Svalbard til overføring av teleforbindelser (telefon, TV, radio og Internett) og av Uninett til overføring av forskningsdata fra Svalbard til Norge og utlandet. I tillegg har Space Norway AS leid satellittkapasitet for et enkelt tjeneste- eller sikringssamband i tilfelle det blir brudd i kabelforbindelsen. All overvåking og drift av anleggene og trafikken gjennom kabelen er ivaretatt av Telenor, gjennom en avtale mellom Space Norway AS og Telenor Svalbard. Svalbardkabelen anses som en særdeles viktig del av den norske rominfrastrukturen, og den er kritisk for Svalbards kommunikasjonsløsninger med fastlandet. Kabelen er også kritisk med tanke på Norges internasjonale forpliktelser. Den er beregnet å ha en levetid til rundt 2029. I 2014 ble kabelforbindelsen brutt to ganger: 4,5 timer i juni og ca. 10 minutter i september. Begge gangene skjedde bruddet i forbindelse med oppgradering av endeutstyret i kabelen, og begge gangene som følge av en svikt hos underleverandører som utførte selve oppgraderingsarbeidet. Det første bruddet fikk store konsekvenser for brukerne, blant annet måtte Svalbard lufthavn stanse all flytrafikk.<sup>35</sup> Hendelsen ble i ettertid evaluert av en ekstern konsulent. Rapportene fra henholdsvis konsulenten og Space Norway AS har blitt behandlet i departementet og drøftet i interdepartementale fora. Space Norway AS gjorde i 2014 en større gjennomgang av forvaltningen av fiberkabelen, med sikte på ytterligere sårbarhetsreduksjon.<sup>36</sup> I 2018 gjennomførte Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) et felles tilsyn med Svalbardkabelen. Space Norway AS har i ettertid jobbet aktivt med å lukke de påpekte avvikene, gjennomføre risikoreduserende tiltak og bygge opp et risikobasert styringssystem for Svalbardkabelen, som departementet mener har redusert risikoen for øvrige utfall.

*Thor 7* er en satellitt som eies av Telenor. Satellitten ble skutt opp i 2015 og forbedret i stor grad mulighetene for bredbåndskommunikasjon til og fra Trollstasjonen i Antarktis. I 2010 inngikk Space Norway AS en avtale med Telenor om å leie kapasitet (én transponder) over Thor 7-satellitten for bredbåndskommunikasjon til Trollstat. Avtalen har en verdi på om lag 100 millioner kroner. Space Norway har leid kapasiteten videre til KSAT, som er hovedbruker, men hele forskningsstasjonen Troll nyter godt av forbindelsen. Satellitten er utstyrt med to forskjellige nyttelaster, som benytter hver sine radiofrekvensbånd. Den ene nyttelasten er for datakommunikasjon, spesiallaget for maritime brukere som skip, mindre båter og oljeinstallasjoner via Ka-båndet (radiofrekvensene mellom 26,5 og 40 GHz). Den andre nyttelasten er for kringkasting (TV og radio) via Ku-båndet (radiofrekvensene mellom 12 og 18 GHz).

<sup>35</sup> NOU 2015: 13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn. Beskytte enkeltmennesker og samfunn i en digitalisert verden*, boks 12.2 Svalbardkabelen.

<sup>36</sup> Statsrådets beretning til Riksrevisjonen om forvaltningen av statens interesser i Space Norway AS for 2014.

#### 4.1.4 Innovasjons- og utviklingsoppgavene i Space Norway AS

I tillegg til driftsoppgavene knyttet til infrastruktur skal Space Norway AS drive med innovasjon og utvikling. I flere av innovasjons- og utviklingsoppgavene må Space Norway AS forholde seg til ett eller flere departementer som kunder. Selskapet opplyser i svar på spørrebrev at det har hatt mye kontakt med Forsvarsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, og noe kontakt med Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kontakten foregår dels i skriftlig form, dels i form av møter. Nærings- og fiskeridepartementet involveres som regel ved å være gjenpartsadressat på aktuelle skrivelser, men departementet har også deltatt på enkelte møter. Selskapet opplyser at det så langt ikke har opplevd vesentlige utfordringer med myndighetskontakten.

Innovasjons- og utviklingsoppgavene organiseres i prosjekter, og oppgavene anses ikke som driftsoppgaver før infrastrukturen som skal utvikles, er etablert. Prosjektporteføljen til Space Norway AS har økt betydelig i omfang og kompleksitet siden 2014. Den består både av testoppdrag for den europeiske romorganisasjonen ESA av nytt meldingssystem for skip (VDES og VDE-SAT) og utvikling av ressurs- og kapitalkrevende konseptprosjekter knyttet til løsninger for satellittkommunikasjon i nordområdene (Heosat) og radarsatellitter for maritim overvåking i norske områder (MicroSAR).

##### Testoppdrag for ESA av nytt meldingssystem for skip (VDES)

Space Norway AS har siden 2015 vært med på å utvikle VDES sammen med kystverkenes internasjonale samarbeidsorganisasjon (IALA) og Den internasjonale telekommunikasjonsunionen (ITU). Space Norway AS har som en del av dette vært hovedleverandør på fire av ESAs kontrakter for utvikling av meldingssystemets satellittkomponent (VDE-SAT). Ved hjelp av småsatellitter skal dette muliggjøre kommunikasjon i Arktis, hvor geostasjonære satellitter ikke har dekning. Selskapets nøkkelpartnere i disse kontraktsoppdragene har vært Kongsberg Seatex AS, et datterselskap i Kongsberg Gruppen, og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI).

Den første kontrakten, som dreide seg om systemspesifikasjoner, utvikling av skipsutstyr og analyser av feltnålinger i nordområdene, la grunnlaget for den sterke norske posisjonen innenfor VDES og for at de påfølgende ESA-kontraktene ble vunnet. De påfølgende tre kontraktene dreide seg om utvikling, demonstrasjon og verifisering av test- og simuleringsløsninger knyttet til forbedring av navigasjonsnøyaktighet og sanntidsdekning.

Space Norway AS er også underleverandør på øvrige ESA-kontrakter, der blant annet Kongsberg Seatex er hovedleverandør.

##### Heosat

Space Norway AS har siden 2015 jobbet med å etablere en løsning for satellittbasert bredbånds-kommunikasjon i nordområdene. Bakgrunnen for prosjektet har vært behovet for bedre elektroniske kommunikasjonsmuligheter nord for 72. breddegrad. Dette er avdekket og dokumentert gjennom en rekke stortingsmeldinger og offentlige utredninger, deriblant disse:

- Meld. St. 32 (2012–2013) Mellom himmel og jord: Norsk romvirksomhet for næring og nytte
- prosjektet Arktisk satellittkommunikasjon (ASK) 2012–2014 ledet av Norsk Romsenter (NRS)
- regjeringens rapport Nordkloden fra 2014
- regjeringens maritime strategi fra 2015: Maritime muligheter – blå vekst for grønn fremtid
- Meld. St. 32 Svalbard
- regjeringens nordområdestrategi fra 2017: Nordområdestrategi – mellom geopolittikk og samfunnsutvikling
- konseptvalgutredning: KVVU for elektronisk kommunikasjon i nordområdene, Menon-publikasjon nr. 26/2017

Det er særlig kommunikasjonsbehovene innenfor maritime næringer som fiskeri, cruiseturisme og skipsfart som er framhevet. I tillegg kommer offentlig sektors behov for kommunikasjon i forbindelse med søk og redning, overvåking, forsvar og forskning. Petroleumsnæringen og luftfart har også behov for bedre kommunikasjonssystemer i nordområdene.

Den konseptuelle løsningen til Space Norway AS innebærer et kommunikasjonssystem med to satellitter i høyelliptisk bane (HEO) med tilhørende bakkestruktur. Dette vil gi dekning 24 timer i døgnet

i området nord for 65. breddegrad, til en samlet kostnad på om lag 4 milliarder kroner. Systemet vil tilby kapasitet til kommersielle og offentlige aktører over både sivile og militære frekvensbånd. Satellittene har en forventet levetid på 15 år og skal etter planen skytes opp i slutten av 2022. En konseptvalgutredning (KVU) for elektronisk kommunikasjon i nordområdene, i tråd med statens retningslinjer for store statlige investeringer, ble igangsatt høsten 2016. KVU-rapporten, som ble levert i april 2017, anbefalte den konseptuelle løsningen til Space Norway AS.<sup>37</sup>

For å kunne etablere og forvalte den foreslåtte løsningen vil det ifølge Space Norway AS være behov for betydelige investeringer. Både tilgang til lån og inngåelse av bindende kundekontrakter forutsetter en egenkapitalfinansiering på minimum 25 prosent. Å få lån til akseptable betingelser er igjen betinget av at det foreligger bindende kundekontrakter. I forbindelse med styrets søknad til Nærings- og fiskeridepartementet om tilførsel av egenkapital på 1040 millioner kroner i juni 2017 ble følgende prosjektinvesteringsplan presentert:

- 25 prosent egenkapitalfinansiering
- 25 prosent forhåndsbetaling fra kunder
- 50 prosent lånefinansiering i satellitt-produsentlandets Export Credit Agency (ECA)

Styret understreket i forbindelse med sin søknad at det var viktig å få tilsagn om egenkapital så tidlig som mulig for å kunne vise nødvendig risikokapital og for å kunne oppnå fullfinansiering og gode kundeavtaler med store internasjonale aktører. Styret påpekte også at det å få lånefinansiering gjennom ECA er en omfattende prosess som krever at det engasjeres eksterne rådgivere på flere områder (økonomi, marked, teknisk, juridisk og regulatorisk). Disse rådgivningskostnadene ville påløpt fra høsten 2017 og måtte dekkes av selskapets egenkapital. Dersom staten kunne bevilget en tilsvarende type lånefinansiering eller ansvarlig lån, ville en kostnadspost på ca. 40 millioner kroner kunne bortfalle.

Kapitalsøknaden kunne ikke ferdigbehandles før den eksterne kvalitetssikringen av konseptvalg-utredningen var gjennomført og de ulike samfunnsbehovene for løsningen var tilstrekkelig kartlagt. KS1-rapporten forelå 17. oktober 2017, og i stedet for å støtte KVU-ens anbefaling ble det tilrådet et revidert nullalternativ. De eksterne kvalitetssikrerne mente at samfunnsbehovene for kommunikasjon i nord i løpet av noen år i stor grad vil være løst gjennom ulike initiativ fra markedet, og at det på dette tidspunktet ikke var grunnlag for statlige tiltak. Departementet engasjerte rådgivningsselskapet EY for å vurdere forretningsmessigheten i prosjektet til Space Norway AS. EYs konklusjon, som ble levert 28. august 2017, var at prosjektet var lønnsomt basert på de forutsetningene som selskapet la til grunn.<sup>38</sup>

31. januar 2018 leverte Space Norway AS en revidert søknad til departementet om tilførsel av 139 millioner amerikanske dollar. Beløpet tilsvarer 25 prosent av prosjektets totale kapitalbehov på 556 millioner amerikanske dollar. Rådgivningsselskapet EY gjorde en ny gjennomgang og konkluderte med at prosjektet fortsatt ble vurdert å være forretningsmessig lønnsomt, med prosjektavkastning og egenkapitalavkastning på henholdsvis 6,0 og 6,9 prosent. Det ble gjennomført en høring hos relevante departementer og direktorater. Flere høringsinstanser påpekte at KS1 undervurderte eksisterende og framtidige behov for bredbånd i nordområdene og overvurderte kapasiteten som kan oppnås fra alternative løsninger. Nærings- og fiskeridepartementet vurderte at reelle samfunnsbehov tilsier at det er nødvendig å få på plass styrket kapasitet for satellittkommunikasjon i nordområdene, som er Norges viktigste strategiske ansvarsområde. Norske myndigheters tilstedeværelse og operative evne er et vesentlig element i nordområdepolitikken. Stabile og sikre kommunikasjonsløsninger er en vesentlig faktor for dette. Prosjektet til Space Norway AS er etter departementets vurdering den mest kostnadseffektive måten å dekke samfunnsbehovene i nordområdene på. Regjeringen fremmet forslag til Stortinget om å gi Space Norway AS et betinget tilsagn om egenkapital, begrenset oppad til 139 millioner amerikanske dollar, som Stortinget sluttet seg til 4. juni 2018. Tilsagnet ble gitt med forbehold om at prosjektet ikke skulle settes i gang før inntektene for hele prosjektperioden på 15 år var sikret. Videre skulle alle kundene dekke sin andel av investerings- og driftskostnadene, prosjektet

---

<sup>37</sup> Innst. 330 S (2017–2018) Innstilling fra næringskomiteen om Space Norway AS og prosjekt for satellittkommunikasjon i nordområdene, jf. Prop. 55 S (2017–2018) Space Norway AS og prosjekt for satellittkommunikasjon i nordområdene.

<sup>38</sup> Innst. 330 S (2017–2018) Innstilling fra næringskomiteen om Space Norway AS og prosjekt for satellittkommunikasjon i nordområdene, jf. Prop. 55 S (2017–2018) Space Norway AS og prosjekt for satellittkommunikasjon i nordområdene.

skulle generere ønsket avkastning, tilstrekkelig likviditet skulle være sikret og prosjektet skulle ivareta Forsvarets behov for militært bredbånd under norsk kontroll.<sup>39</sup>

I næringsministerens redegjørelse for Stortinget 21. juni 2019 framgår det at Space Norway AS siden juni 2018 har forhandlet med kunder, leverandører og banker med mål om et prosjekt som møter Stortingets betingelser. Det framgår også at det finnes få forretningscaser der en så stor andel av inntekter, investeringer og kostnader er avtaleregulert som i dette prosjektet. Regjeringen vurderer den forretningsmessige avkastningen i prosjektet til å være med knapp margin, og at forventet avkastning til eier er akseptabel sett opp mot risiko. Næringsministeren uttalte at det er viktig at det nå tas en beslutning. Ved utsettelse er det fare for at prosjektet blir vesentlig dyrere, slik at det ikke vil være mulig å oppnå forretningsmessig avkastning. I verste fall kan prosjektet bli terminert som følge av at en av hovedkundene trekker seg.<sup>40</sup>

Samme dag som næringsministeren redegjorde for Stortinget, inngikk regjeringen en avtale med Space Norway AS om å etablere bredbåndskommunikasjon i nord ved hjelp av satellitter. Det ble også avtalt at selskapet skulle få tilført inntil 101 millioner amerikanske dollar i egenkapital over flere år. I pressemeldingen framgår det blant annet at Space Norway AS har inngått en kundeavtale med Forsvarsdepartementet, og at departementet ivaretar det amerikanske forsvarsdepartementets rettigheter og forpliktelser i prosjektet. Videre framgår det at prosjektet skal gjennomføres – og systemet eies og driftes – av det heleide datterselskapet Space Norway Heosat AS, som ble opprettet for dette formålet i oktober 2018. Datterselskapets oppgaver blir omtalt i kapittel 4.1.5.

#### **MicroSAR**

Siden 2015 har Space Norway AS samarbeidet med KSAT om å utvikle småsatellitter for skipsdeteksjon og havovervåking, med bedre tidsdata og til lavere pris enn de eksisterende radarsatellittene. Ved signeringen av kontrakten med leverandøren i desember 2016 gikk MicroSAR-prosjektet inn i en test- og demonstrasjonsfase, hvor en satellitt skulle utvikles, testes ut og evalueres. I løpet av test- og demonstrasjonsfasen skal også satellittens markedspotensial bli bekreftet. Dersom det er interesse blant aktuelle kunder for dette konseptet, vil prosjektet gå over i en konstellasjonsfase, hvor det vil bli anskaffet flere satellitter. I test- og demonstrasjonsfasen har det vært store framdriftsutfordringer blant annet grunnet forsinkelser hos leverandøren. Styringen av prosjektet og oppfølgingen av leverandøren blir omtalt i kapittel 4.3.4.

#### **4.1.5 Oppgavene i de andre eide selskapene**

*Statsat AS* ble opprettet i 2013, men ble først bemannet i 2014. Statsat AS utvikler, anskaffer og drifter småsatellitter for statlige formål, og dekker et behov for nasjonal rominfrastruktur som det er viktig for staten å ha kontroll på. Statsat opererer to satellitter på vegne av Kystverket, AISSat-1 og AISSat-2. I tillegg drifter selskapet satellittene NorSat-1 og NorSat-2, som begge ble skutt opp i 2017. Statsat ledet arbeidet med etableringen av Kystverkets nedlesningsstasjon i Vardø, som er det primære punktet for kommunikasjon med selskapets fire satellitter, men benytter også KSATs bakkestasjon på Svalbard. Selskapet har et tett samarbeid med forvaltningsorganet Norsk Romsenter og er prosjektansvarlig på flere av deres småsatellittprosjekter. Selskapet opererer i utvidet egenregi, noe som innebærer at selskapet kan gjennomføre oppdrag for statlige etater uten at disse settes ut på anbud. Statsat AS finansieres i all hovedsak gjennom oppdragene det utfører for Norsk Romsenter på vegne av Kystverket. Statsat AS har fire ansatte som deler av året jobber for morselskapet Space Norway AS.

*Space Norway Heosat AS* ble opprettet i oktober 2018. Selskapet skal anskaffe, eie og drifte to satellitter i høyelliptisk bane (HEO) med tilhørende bakkeinfrastruktur (satellittbasert bredbåndskommunikasjon). Satellittene skal ivareta sikkerhets- og beredskapsrelaterte myndighetsoppgaver, som sjøredning, oljeberedskap og krisehåndtering i nordområdene og forsvarets behov for stabil og sikker kommunikasjon ved operasjoner i nordområdene. Det planlegges å skyte opp de to satellittene sent i 2022 i en høyelliptisk bane som vil gi kontinuerlig dekning nord for 65 grader. Det inkluderer hele området nord for Polarsirkelen. Hver av satellittene har flere nyttelaster, og systemet vil være operativt

<sup>39</sup> Innst. 330 S (2017–2018) Innstilling fra næringskomiteen om Space Norway AS og prosjekt for satellittkommunikasjon i nordområdene, jf. Prop. 55 S (2017–2018) Space Norway AS og prosjekt for satellittkommunikasjon i nordområdene.

<sup>40</sup> Redegjørelse av næringsministeren om Space Norway AS og prosjekt for satellittkommunikasjon i nordområdene, møte i Stortinget 21. juni 2019.

i minst 15 år. I forbindelse med etableringen har Space Norway AS fått tilsagn om tilførsel av inntil 101 millioner amerikanske dollar i egenkapital fra staten, mens de øvrige kostnadene finansieres gjennom banklån og kundeavtaler for satellittenes levetid, jf. omtalen i kapittel 4.1.4.

I tillegg til de to datterselskapene eier Space Norway AS halvparten av selskapet Kongsberg Satellite Services AS (KSAT). De resterende 50 prosent av aksjene eies av Kongsberg Defence & Aerospace AS, et heleid datterselskap i Kongsberg Gruppen.

*Kongsberg Satellite Services AS (KSAT)* ble etablert i 2001, på initiativ fra Space Norway AS (tidligere Norsk Romsenter Eiendom AS), for å utnytte Svalbards geografiske konkurransefortrinn til både å styrke norsk romvirksomhet, støtte opp om økt norsk virksomhet på Svalbard og skape lønnsomme arbeidsplasser. Selskapet har utviklet seg til å bli en verdensledende kommersiell operatør som leverer tjenester på forretningsmessig grunnlag. Gjennom sin virksomhet er KSAT en betydelig bidragsyter til å oppnå statens mål for svalbardpolitikken, samtidig som Space Norways eierskap i KSAT bidrar til statlig kontroll over strategisk viktig infrastruktur. KSAT har verdens største bakkestasjoner for nedlesning fra satellitter i polare baner. Selskapet har i dag bakkestasjoner på Svalbard (SvalSat), i Tromsø, i Vardø og ved den norske Troll-basen (TrollSat) i Antarktis, men også i blant annet Dubai, Sør-Afrika, Singapore, Mauritius og Grønland. I tillegg har KSAT inngått avtaler med underleverandører om tilgang til data fra stasjoner i Sør-Amerika, Nord-Amerika og Australia. KSAT har også satset betydelig på å levere satellittbaserte jordobservasjonstjenester, og selskapet er verdensledende på oljesøloversvåking. I tillegg leverer det tjenester knyttet til skipsdeteksjon, is- og snøkartlegging og isnavigering.

## 4.2 Konsernets økonomiske utvikling og finansielle stilling

### 4.2.1 Oversikt over konsernets resultat og balanse i perioden 2014–2019

**Tabell 1 Hovedstørrelser fra konsernets resultatregnskap og balanse i perioden 2014–2019 i NOK**

|                           | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019          |
|---------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| <b>Resultatregnskapet</b> |             |             |             |             |             |               |
| Sum driftsinntekter       | 32 210 329  | 46 005 125  | 57 160 576  | 58 860 449  | 61 313 593  | 69 655 929    |
| Sum driftskostnader       | 37 914 682  | 62 588 302  | 86 226 955  | 91 682 387  | 120 752 118 | 97 607 144    |
| Resultat finansposter     | 48 293 850  | 71 737 534  | 67 277 720  | 88 521 216  | 101 164 243 | 137 694 087   |
| Ordinært resultat         | 46 459 450  | 61 118 303  | 46 768 916  | 34 638 390  | 41 663 840  | 109 674 626   |
|                           |             |             |             |             |             |               |
| <b>Balanse</b>            |             |             |             |             |             |               |
| Eiendeler                 | 580 254 130 | 664 736 509 | 712 285 535 | 726 149 703 | 758 705 538 | 1 743 685 700 |
| Egenkapital               | 315 018 136 | 406 136 440 | 452 905 357 | 487 779 267 | 530 247 609 | 639 978 245   |
| Gjeld                     | 265 235 994 | 258 600 068 | 259 380 178 | 238 370 437 | 228 457 930 | 1 103 707 457 |

Kilde: Konsernets årsregnskaper

Tabell 1 viser at konsernets samlede driftsinntekter i hele perioden 2014–2019 har ligget lavere enn de samlede driftskostnadene, men som en følge av høye finansinntekter blir årsresultatet likevel positivt, slik at driften går med overskudd. Av balansen går det fram at konsernet helt fram til 2019 har hatt en egenkapital som har ligget høyere enn gjelden. I 2019 fikk konsernet en betydelig økning i både eiendeler og gjeld, noe som har sammenheng med etableringen av datterselskapet Space Norway Heosat AS.

Den største inntektsposten for konsernet er inntekt på investering i andre selskaper. Som en følge av at KSAT er et tilknyttet selskap, konsolideres eierposten inn i årsregnskapet etter egenkapitalmetoden. Videre føres den i resultatet som finansinntekt på investering i aksjer og i balansen som eiendel i form

av aksjer i andre selskaper.<sup>41</sup> Dette innebærer at KSAT ikke har et eget offentlig årsregnskap, men at selskapets interne regnskap splittes mellom de to eierne med 50 prosent på hver og føres i eierkonsernernes årsregnskaper. Utover inntektene fra eierskapet i KSAT består inntektene til morselskapet Space Norway AS hovedsakelig av leieinntekter fra salg av kommunikasjonskapasitet i Svalbardkabelen og utleie av kapasitet i THOR 7-transponderen.

Gjelden består i all hovedsak av langsiktige forpliktelser til de amerikanske romorganisasjonene NASA og NOAA, som en følge av forskuddsfinansieringen av Svalbardkabelen på 40 millioner amerikanske dollar i 2002 gjennom myndighetsavtalen mellom USA og Norge (ved Norsk Romsenter). Disse forpliktelsene skal nedbetales i form av tjenester, ved at romorganisasjonene via Svalbardkabelen får overført data som er lest ned ved KSATs bakkestasjon ved Longyearbyen. Aktiviteten til datterselskapet Space Norway Heosat AS vil finansieres på samme måte, med et forskudd fra aktuelle brukere og et tilsagn fra Stortinget på inntil 101 millioner amerikanske dollar. Tilsagnet tilsvarer om lag 25 prosent av de samlede kostnadene ved byggingen av satellittbasert bredbåndskommunikasjon i nordområdene.

#### 4.2.2 Økonomisk utvikling i perioden 2014–2019

Gjennomgangen av årsregnskapene for 2014–2019 viser at den finansielle avhengigheten av eierskapet i KSAT er stor og helt avgjørende for at det årlige økonomiske resultatet er positivt, jf. figur 2.

**Figur 2 Utvikling i ordinært resultat og inntekter for morselskap og konsern med og uten eierskapet i KSAT i perioden 2014–2019 i MNOK**



Kilde: Konsernets årsregnskaper

Figur 2 viser utviklingen i årsresultat for morselskapet Space Norway AS og konsernet i perioden 2014 til 2019, med og uten utbytte fra KSAT. I 2017 og 2018 var det ordinære årsresultatet for morselskapet negativt selv etter utbytte fra KSAT. Underskuddet på 18,8 millioner i 2017 skyldes kostnadsføring av en utsatt skattefordel på 21,1 millioner som stod i balansen. Underskuddet på 12,8 millioner kroner i

<sup>41</sup> Egenkapitalmetoden er hjemlet i lov om årsregnskap m.v. § 7-36.

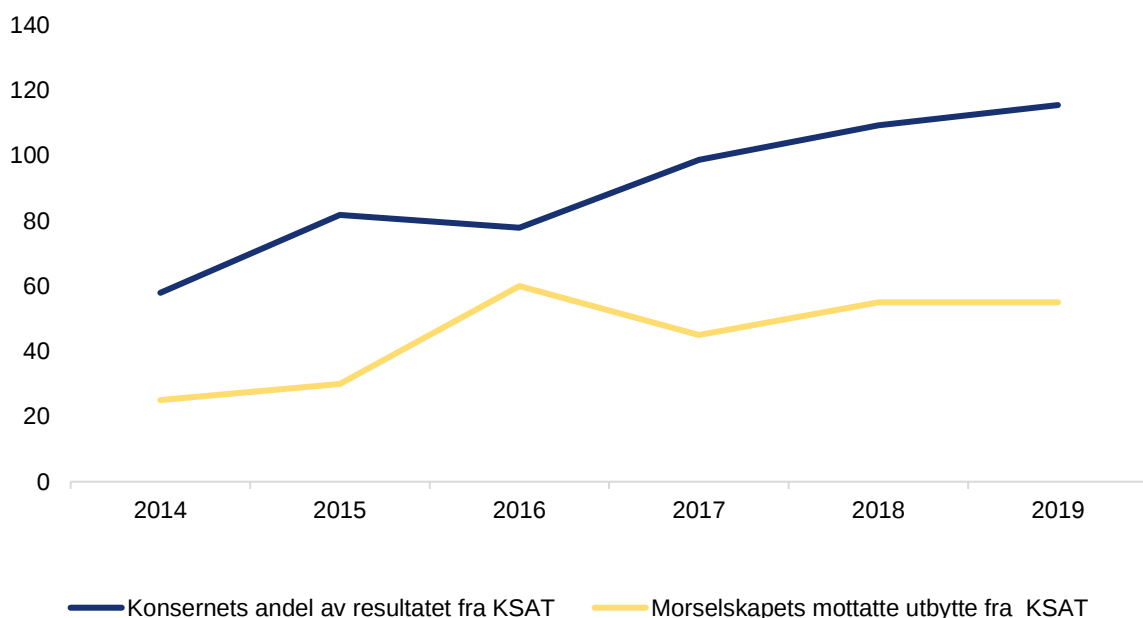
2018 skyldes utgiftsføring av kostnader knyttet til utviklingsprosjekter som Heosat og MicroSAR.<sup>42</sup> For de øvrige årene i perioden har både morselskapet og konsernet hatt et positivt årsresultat. I 2019 er årsresultatet for både morselskapet og konsernet betydelig høyere enn for de øvrige årene. Dette skyldes hovedsakelig at utbetalinger knyttet til MicroSAR er forskjøvet til 2020 og at utbyttet fra KSAT for 2018 ble høyere enn budsjettet.<sup>43</sup> I 2019 fikk morselskapet også overført midler fra datterselskapet Space Norway Heosat AS for utlegg for kostnader fra 2018 og 2019 knyttet til Heosat-prosjektet etter at aktiviteten i prosjektet ble overført fra morselskapet til datterselskapet.<sup>44</sup>

Videre viser figur 2 at morselskapets driftsinntekter økte betydelig fra 2018 til 2019. Space Norway AS oppgir at dette skyldes engangseffekter knyttet til at morselskapet fikk tilbakebetalt utviklingskostnader fra datterselskapet Heosat AS på 62,7 millioner kroner, og at morselskapet mottok et engangstilskudd for sikringstiltak på Svalbardkabelen fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom). I tillegg fikk morselskapet i 2019 økte inntekter fra kontrakter med ESA.

Figur 2 viser også at eierskapet i KSAT i perioden 2014 til 2019 har gitt morselskapet et årlig utbytte på 30 til 55 millioner kroner, noe som gjør det til en viktig kilde til finansiering av morselskapets aktiviteter.

Eierskapet i KSAT har en større positiv påvirkning på konsernets årsresultat enn på morselskapets årsresultat. Årsaken til dette er at hele andelen av resultatet fra KSAT resultatføres i konsernregnskapet, mens bare utbyttet resultatføres i morselskapets regnskap. Differansen mellom andelen av KSATs overskudd som utbetales som utbytte (utbytteandelen), og resultatandelen som føres i konsernregnskapet, er tilbakeholdt resultat i KSAT. Denne resultatandelen tilfører ikke morselskapet likviditet det enkelte år, men kan gi morselskapet høyere framtidig utbytte fra KSAT. Utbytteandelen fra KSAT har ligget på omtrent 50 prosent i hele undersøkelsesperioden.

**Figur 3 Forskjellen mellom morselskapets mottatte utbytte og konsernets resultatandel av eierskapet i KSAT i perioden 2014–2019 i MNOK**



Kilde: Konsernets årsregnskaper

Figur 3 viser at differansen mellom konsernets andel av resultatet fra KSAT og utbyttet morselskapet har mottatt, har ligget mellom 18 og 60 millioner kroner. I 2016 var differansen bare 18 millioner

<sup>42</sup> Konsernets årsrapport for 2017 og 2018.

<sup>43</sup> Halvårsrapport for Space Norway AS for andre halvår 2019.

<sup>44</sup> Avtale mellom Space Norway AS som leverandør og Space Norway Heosat AS som kunde av 12.12.2019.

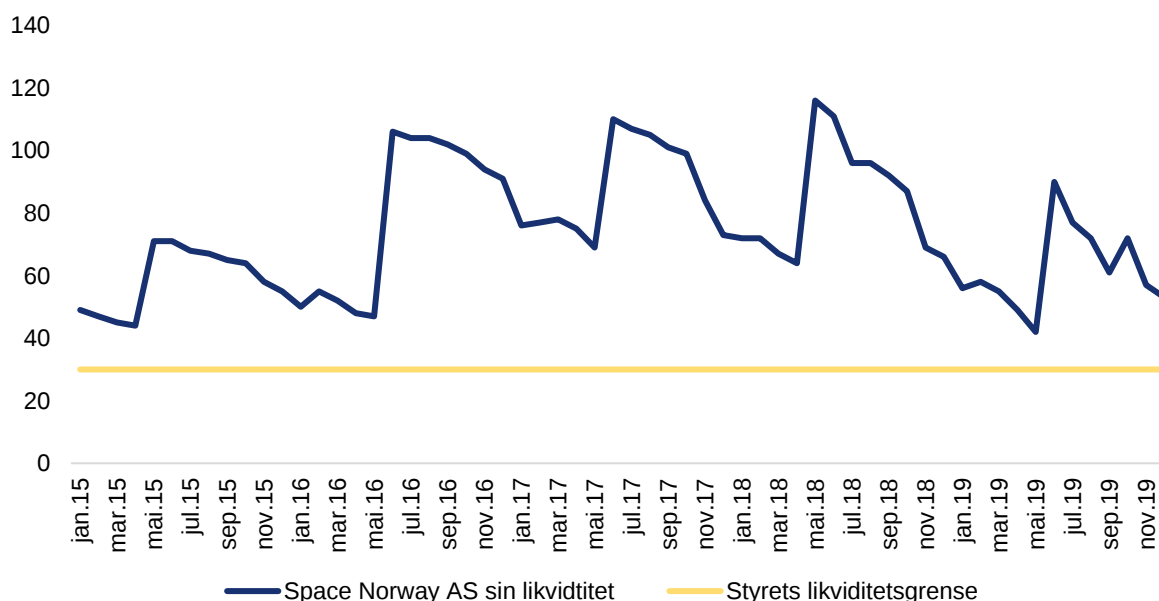
kroner, noe som skyldes at resultatet til KSAT var relativt lavt, samtidig som utbytteandelen var høy. Fra 2017 har differansen økt gradvis. Det kan i all hovedsak forklares med at aktiviteten i KSAT har vært økende, noe som har gitt selskapet svært gode resultater. I 2018 og 2019 hadde KSAT et overskudd etter skatt på henholdsvis 218,5 og 230 millioner kroner.

#### 4.2.3 Finansiering, likviditet og kapitalstruktur

Space Norway AS mottar ikke driftstilskudd fra staten, og må finansiere sin virksomhet gjennom egne midler. Selskapets eiendeler består i hovedsak av kritisk infrastruktur, som ikke egner seg for sikkerhetsstillelse. Selskapets aktiviteter og oppgaver kan av den grunn ikke finansieres gjennom ordinære banklån. Dette innebærer at selskapets investeringer må finansieres gjennom langsiktige avtaler med framtidige brukere og kunder. Kostnadene selskapet har fram til det inngår kontrakter om tjenesteleveranser og forskuddsbetaling, må det imidlertid dekke gjennom egne midler.

Finansiering gjennom forskuddsbetaling kombinert med manglende mulighet til å ta opp ordinære banklån, gir selskapet en begrenset kontantstrøm. Dette har resultert i store svingninger i likviditetssituasjonen og har tidvis gjort det finansielt krevende å utvikle nye oppgaver. I 2017 fastsatte styret morselskapets minstegrense for likviditetsreserve til 30 millioner kroner. Space Norway AS oppgir at det i hovedsak er behovet for å kunne handle raskt dersom det oppstår brudd på Svalbardkabelen, som ble vektlagt ved fastsettelsen.

**Figur 4 Utvikling i morselskapets likviditet i perioden 2015–2019 i MNOK**



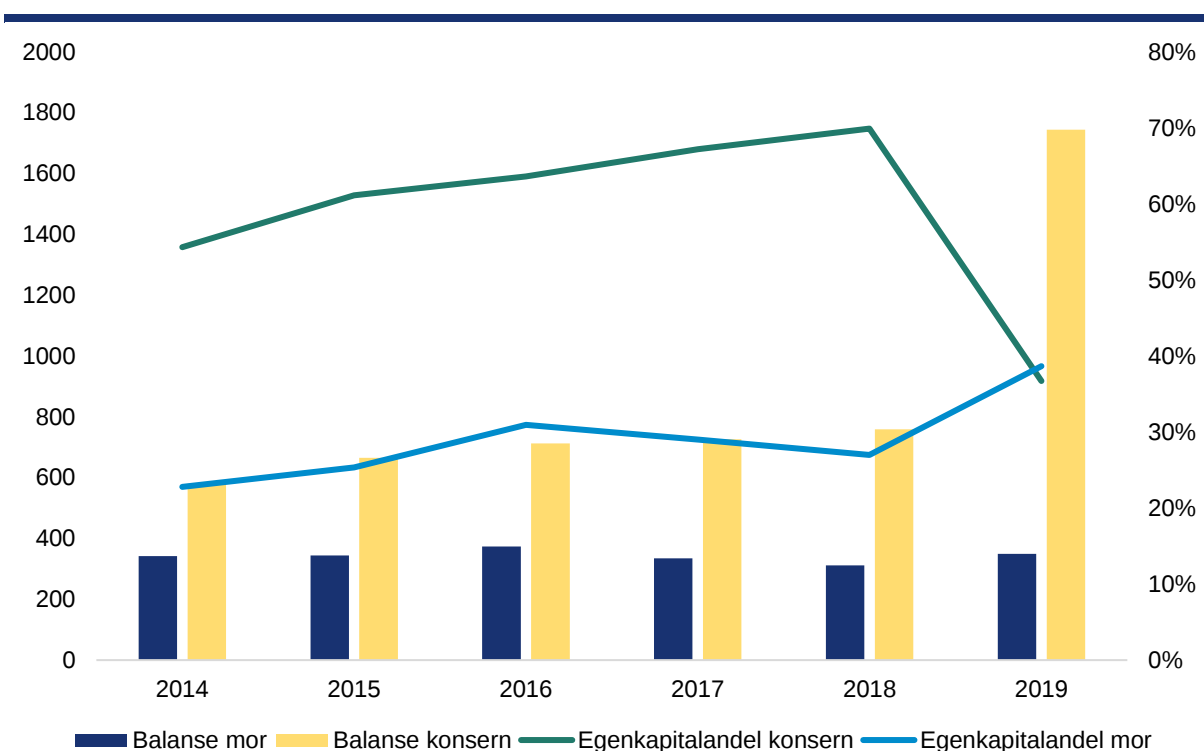
Kilde: Space Norway AS

Figur 4 viser at det gjennom året er store svingninger i morselskapets likviditet, og at likviditeten for enkelte perioder har vært nær styrets fastsatte grense på 30 millioner. På det laveste, i mai 2019, hadde selskapet en likviditet på 42 millioner kroner, som er 12 millioner mer enn likviditetsgrensen. Gjennom hele perioden 2015–2019 har morselskapets likviditet ligget på det laveste i april eller mai, som er rett før selskapet mottar det årlige utbyttet fra KSAT. Det er dette utbyttet morselskapet hovedsakelig benytter for å dekke selskapets løpende kostnader gjennom resten av året. På spørsmålet om hvilke konsekvenser det ville hatt for selskapets likviditet og evne til å dekke prosjektkostnader dersom utbyttet fra KSAT hadde uteblitt, eller blitt vesentlig lavere enn forventet, svarer Space Norway AS at dette ville vært kritisk for henholdsvis prosjektutvikling og drift, og at det ville ha fordret tilpasning i konsulentbruk og aktivitetsnivå. I dialogen om rapporten presiserer Space Norway AS at utbytte fra KSAT har en sikker tidshorisont på tre år, noe som gjør at det er lite sannsynlig at utbyttet blir vesentlig lavere enn forventet eller uteblir.

Kapitalstruktur er kombinasjonen av egenkapital og gjeld. Kapitalstrukturen brukes til å finansiere et selskaps eiendeler og kan på ulike måter påvirke selskapets verdiskapning. Hvor mye egenkapital et selskap bør ha, er avhengig av virksomhetens art og sammensetningen av eiendelene. Dermed kan det være tilstrekkelig med 25 prosent egenkapitalandel i enkelte selskaper, mens selskaper med lav belåningsevne, stor forretningsmessig risiko og høye krav til finansiell beredskap kanskje må ha en egenkapitalandel på 75–100 prosent.<sup>45</sup> Space Norway AS har lite evne til å ta opp ordinære banklån som en følge av at eiendelene ikke egner seg for å stilles som sikkerhet. Samtidig er det viktig at selskapet har finansiell fleksibilitet til å håndtere uforutsette hendelser relatert til Svalbardkabelen. Ifølge styret er selskapet avhengig av å ha både en tilfredsstillende egenkapitalsituasjon og likviditetssituasjon, fordi utbedring av eventuell skade på kabelen og etablering av reserveløsninger vil kunne kreve betydelig likviditet på kort varsel.<sup>46</sup> Sannsynligheten for og konsekvensen av et stort og kostnadskrevende brudd i Svalbardkabelen er nærmere omtalt i kap 5.2.

Et mål på kapitalstrukturen kan være egenkapitalens andel av den totale balansen, jf. figur 5.

**Figur 5 Utvikling i balanseverdi og egenkapitalandel for morselskap og konsern i perioden 2014–2019**



Kilde: Konsernets årsregnskaper

Figur 5 viser at balanseverdien for konsernet som helhet økte jevnt fra 580 millioner kroner i 2014 til 760 millioner kroner i 2018. I 2019 økte konsernets balanseverdi til 1,75 milliarder kroner, noe som henger sammen med etableringen av datterselskapet Space Norway Heosat AS. Konsernets egenkapitalandel, som i perioden fram til da hadde økt stabilt fra 54 prosent i 2014 til 70 prosent i 2018, falt til 37 prosent i 2019. Dette skyldes at de eiendelene i Heosat, som består av anleggsmidler og bankinnskudd på til sammen 954 millioner kroner, i all hovedsak er gjeldsfinansiert gjennom forskuddsbetalinger fra kunder.

<sup>45</sup> Dahl, Gunnar A. (2006). *Hvordan bør bedrifter finansieres?* I: Lederkilden: <[www.lederkilden.no/tema/hvordan-bor-bedrifter-finansieres](http://www.lederkilden.no/tema/hvordan-bor-bedrifter-finansieres)>

<sup>46</sup> Space Norway AS' brev av 18. februar 2016 til Nærings- og fiskeridepartementet.

For morselskapet har balansen i hele perioden ligget på rundt 350 millioner kroner, men gjelden har gradvis blitt mindre. Egenkapitalandelen har vært relativt lav og økt litt mellom 2014 og 2018, fra 23 prosent til 27 prosent. I 2019 steg den til 39 prosent som følge av det gode resultatet dette året. Hele resultatet ble tilbakeholdt i selskapet, samtidig som selskapet fortsatte å redusere gjelden.

Til tross for at Space Norway AS har gått med et samlet overskudd på 71 millioner kroner fra 2014 til 2019, har ikke selskapet gitt utbytte i noen av årene. Det reflekterer at styret og departementet mener konsernet har behov for å bygge opp en kapitalbuffer. Et hyppig tema i dialogen mellom styret og departementet har vært utfordringer knyttet til egenkapital og likviditetsbehov som følge av prosjekter under utvikling. Tilførsel av egenkapital fra eier kan være en måte å forbedre kapitalstrukturen på, og styret har søkt Nærings- og fiskeridepartementet om tilførsel av kapital. Dialogen om dette omtales nærmere i kapittel 5.2.

## 4.3 Virksomhetsstyringen i Space Norway AS

### 4.3.1 Mål- og resultatstyringen

#### Oppfølging av fastsatte mål og risiko

Selskapets strategiplan og mål diskuteres i styret årlig. Ifølge strategiplanen for 2016–2021 er dette de fastsatte målene:

1. forvalte og videreutvikle fiberkabelen til Svalbard
2. bidra til utvikling av KSAT
3. forvalte Statsat AS
4. bredbåndkommunikasjon til Arktis
5. satellittbasert havovervåking med småsatellitter
6. være en respektert samfunnsaktør innen norsk romvirksomhet
7. videreutvikling av selskapets virkeområder og aktiviteter
8. selskapets økonomiske og administrative fundament

Dokumentanalysen viser at Space Norway AS ikke skiller mellom de langsiktige strategiske målene og kortsiktige virksomhetsmål i sin virksomhetsstyring, og at styring og oppfølging i all hovedsak skjer etter de langsiktige strategiske målene. Selskapet har ikke etablert et målhierarki med strategiske mål brutt ned i årlige virksomhetsmål og delmål, noe som ville vært et verktøy for å understøtte effektiv drift og måloppnåelse.

Space Norway AS skal drives effektivt, jf. statens mål med eierskapet. Overfor departementet har selskapet uttrykt at styret mener at effektiv drift betyr at selskapet – med inntektene fra eiendelene sine – skal gå med overskudd og forvalte kapitalen på en fornuftig måte. Selskapet må ivareta og videreutvikle sine eksisterende engasjementer og samtidig evne å utvikle nye prosjekter. Dette fordrer at selskapet har bred kompetanse som kan brukes på tvers av prosjektene i størst mulig grad, og at det samtidig har evne til og et strategisk blikk for å utvikle nye. Selskapet har fokus på prosjektutvikling og prosjektgjennomføring, og i ethvert Business Case vil kostnadene i prosjektets levetid være en viktig faktor. Den effektive driften i selskapets nåværende fase viser seg først og fremst ved at selskapet ivaretar ansvaret som kabeleier, og ved at det utvikler nye prosjekter. De nye prosjektene skal være samfunnsnyttige, gi verdiskapning og ha en positiv avkastning forretningsmessig og samfunnsmessig. Styret vil i sin oppfølging av selskapet tydelig rette oppmerksomheten mot både god økonomiforvaltning og måloppnåelse i henhold til selskapets strategiplan.<sup>47</sup>

Dokumentanalysen viser at Space Norway AS ikke har rutiner som beskriver hvordan mål skal følges opp, eller hvem som ivaretar roller og ansvar i oppfølgingen og i den helhetlige risikostyringen. I sitt svar på spørrebrev oppgir selskapet at det er administrerende direktør og styret som er ansvarlige for å følge opp målene i den gjeldende strategiplanen. Selskapet oppgir også at administrasjonen rapporterte til styret om måloppnåelse hvert kvartal fram til høsten 2017, deretter hvert halvår. I disse rapportene har administrasjonen gitt innspill til styrets risikovurdering, basert på en kvalitativ vurdering

---

<sup>47</sup> Space Norway AS' brev av 21. juni 2016 til Nærings- og fiskeridepartementet.

av infrastrukturdriften og gjennomføringen av prosjekter i henhold til selskapets strategiplan. Etter at styret har behandlet rapportene, sendes de til Nærings- og fiskeridepartementet.

På spørsmål om hvordan selskapet i perioden 2014–2019 har jobbet systematisk med å identifisere og følge opp risiko for å sikre måloppnåelse, svarer Space Norway AS at det i 2016 ble gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse på Svalbardkabelen. Denne ble fulgt opp med sikkerhetstiltak og en sikkerhetsoppgradering i samråd med NSM og NKom. For Heosat-prosjektet er det gjennomført kontinuerlige risikoanalyser med vekt på risikoreduserende tiltak. Selskapet oppgir at det også gjennomføres risikovurderinger for andre aktiviteter, men ikke i samme omfang.

Analysene av administrasjonens rapporter til styret viser at rapportene, til tross for noe oppdatert regnskapsinformasjon, preges av automatikk i hva som tas opp, og hvordan økonomi, måloppnåelse og risiko blir framtilt. Mye plass går dessuten med til tekniske beskrivelser av status i utviklingsprosjektene. Det rapporteres gjennomgående at selskapets største risiko er Svalbardkabelen og leveranseforpliktelsene til NASA i kabelens levetid, og at Space Norway AS må gjenopprette avbrudd for egen kostnad og risiko. Det rapporteres også gjennomgående om teknisk risiko i MicroSAR-prosjektet og om HEO-prosjektets utfordringer knyttet til likviditet, ressurser og tid. Det rapporteres lite om hva som er driverne for selskapets inntekter og kostnader, og hvordan den økonomiske informasjonen fordeler seg på oppgave- og prosjektnivå. Den økonomiske informasjonen i rapportene til styret er derfor relativt lite egnet som grunnlag for å vurdere hvorvidt selskapets drift og måloppnåelse er effektiv. Likevel konkluderer styret gjennomgående med at Space Norway AS har en effektiv drift siden aktivitetsnivået har vært betydelig i forhold til utgiftsnivået, og at selskapet bidrar godt til å nå sektorpolitiske mål. I den forbindelse viser styret til regjeringens fire mål for romvirksomheten i Meld. St. 32 (2012–2013)<sup>48</sup>, ikke til de åtte hovedmålene fastsatt i selskapets strategiplan 2016–2021.

### **Etablering av et system for mål- og resultatstyring**

Høsten 2017 startet Space Norway AS en prosess for å etablere et sett med hensiktsmessige mål- og resultatindikatorer. Bakgrunnen for dette var at Nærings- og fiskeridepartementet i 2016 hadde bedt styret om informasjon knyttet til utviklingen og oppfølgingen av selskapets strategi, i tillegg til at Riksrevisjonen hadde en pågående forvaltningsrevisjon om mål og indikatorer for effektiv drift og sektorpolitisk måloppnåelse<sup>49</sup>. Prosessen i Space Norway AS skulle vise seg å ta flere år. I svar på spørrebrev forklarer selskapet at dette skyldes prioriteringer; selskapet måtte prioritere sine begrensede ressurser hardt for å klare å utvikle Heosat-prosjektet.

Med utgangspunkt i selskapets åtte hovedmål i strategiplanen for 2016–2021 la administrasjonen fram forslag til 32 delmål med tilhørende mulige mål- og resultatindikatorer til styremøtet 19. oktober 2017. Det framgår av saksunderlaget til styremøtet at administrasjonen anså mål- og resultatindikatorer som et verktøy for å kunne si noe om i hvilken grad målene nås. Administrasjonen mente at indikatorene dermed burde være kvantifiserbare, eller de måtte kunne benyttes til å gjøre en kvalitativ vurdering av måloppnåelsen. Videre mente administrasjonen at de åtte hovedmålene ikke var beskrevet på en måte som gjorde dem direkte målbare, og at det derfor hadde vært noe utfordrende å etablere gode indikatorer. Etter administrasjonens syn ville de foreslåtte indikatorene likevel være til god hjelp for å formidle innholdet i ulike statusrapporter til styret. Indikatorene ville også kunne gi god hjelp til å etablere mer målbare mål (måltall) når strategien skulle oppdateres og kompletteres.

Protokollen fra styremøtet 19. oktober 2017 viser at styret ved behandlingen av forslaget ba administrasjonen om å begrense antallet indikatorer og velge noen få konkrete målekriterier og KPI-er. Administrasjonen ble bedt om å klargjøre et nytt forslag for vedtak innen styremøtet 8. februar 2018. Strategiarbeidet var imidlertid ikke et tema i styremøtene i 2018 før styremøtet 13. juni; protokollen fra dette møtet viser at administrasjonen ikke hadde hatt ressurser til å prioritere arbeidet med forslaget. Styret ba da om å få et nytt forslag til styremøtet 26. november 2018.

---

<sup>48</sup> 1. lønnsomme bedrifter, vekst og sysselsetting, 2. dekning av viktige samfunns- og brukerbehov, 3. bedre utnyttelse av internasjonalt samarbeid om romvirksomhet og 4. god nasjonal forankring av norsk romvirksomhet.

<sup>49</sup> Dokument 3:2 (2017–2018) Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2016. Sak 1. Mål og indikatorer for måloppnåelse og effektiv drift i heleide selskaper hvor staten har en samfunnsmessig begrunnelse eller et sektorpolitisk mål med eierskapet.

Til styremøtet 26. november 2018 la administrasjonen fram et samlet strategidokument som inneholdt en virksomhets- og forretningsplan for 2019–2023 med sju resultatmål med til sammen 34 tilhørende aktivitetskrav. Aktivitetskravene er i liten grad formulert på en målbar måte. De sju resultatmålene for perioden 2019–2023 er:

1. forvalte og videreutvikle fibersambandet til Svalbard
2. bidra til utvikling og vekst i KSAT
3. forvalte og utvikle Statsat AS
4. utvikle og realisere bredbåndkommunikasjon til Arktis (Heo)
5. utvikle og realisere satellittbasert overvåking av norske hav- og interesseområder (MicroSAR)
6. bidra til innovasjon og utvikling innen romrelaterte tjenester og systemer
7. være et kompetent og respektert selskap med effektiv drift

Det framgår av protokollen fra dette styremøtet at styret mente at dokumentet ga en god oversikt over hvor Space Norway AS ønsker å bidra innenfor sitt mandat, og at styret besluttet å fremme strategidokumentet til Nærings- og fiskeridepartementet for gjennomgang og forankring. Den påfølgende dialogen mellom Space Norway AS og departementet omtales i kapittel 5.4.

I svar på spørrebrev oppgir Space Norway AS at systemet for mål- og resultatstyring fortsatt er under utvikling, men at selskapet fra 2020 har etablert tre tverrgående fagområder for konsernet. For hvert av disse områdene blir det rapportert styringsparametere til styret i det enkelte styremøte og videre i rapporteringen til Nærings- og fiskeridepartementet. I styrets rapport til departementet for andre halvår 2019 går det fram hvilke tverrgående fagområder og styringsparametere dette er, jf. tabell 2.

**Tabell 2 Fagområder og tilhørende styringsparametere gjeldende for konsernet fra 2020**

| Økonomi og finans                      | Sikkerhet                                  | Ansvarlig virksomhet og bærekraft |
|----------------------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------|
| Budsjettoppfølging                     | Gjennomføre årshjulet for sikkerhet        | Sykefravær                        |
| Kostnadskontroll                       | Etterlevelse av sikkerhetsloven            | Miljøpåvirkning                   |
| Ajourhold av systemer og transaksjoner | Åpne versus lukkede avvik etter tilsyn     | Antikorrupsjon og varsling        |
| Kapitalstruktur                        | Ajourhold av klareringer og autorisasjoner | Likestilling                      |
|                                        |                                            | Arbeidsmiljø                      |

Kilde: Space Norway AS' rapport for andre halvår 2019 til Nærings- og fiskeridepartementet 27. februar 2020

Gjennomgangen av styrets rapport for andre halvår 2019 viser at rapporten bærer preg av å være en beskrivelse av status med få konkrete vurderinger av hvordan selskapet ligger an, og hva som er ønsket retning i henhold til de fastsatte resultatmålene. I rapporten vurderer styret likevel at selskapet bidrar til å oppnå de sektorpolitiske målene satt for romvirksomheten generelt og selskapet spesielt, og at selskapet har en effektiv drift.

#### 4.3.2 Økonomistyringen

Det er økonomi- og administrasjonssjefen og den administrerende direktøren som er ansvarlige for å sikre en helhetlig økonomistyring av konsernets oppgaver. Det er etablert seks skriftlige rutiner for hvordan økonomistyringen i konsernet skal gjennomføres.<sup>50</sup> Rutinene som gjelder for undersøkelsesperioden 2014–2019, er fra 2017, men alle ble oppdatert i 2020. Det går fram av konsernets hovedrutine for økonomi, administrasjon, personal og IT at det er økonomi- og administrasjonssjefen som har ansvaret for budsjettprosessen, oppfølgingen av regnskapsfører og revisor på konsernnivå, personalregisteret, HMS og internkontroll, i tillegg til å være sekretær for styret og generalforsamlingen. Regnskapet føres av en ekstern regnskapsfører og kontrolleres av en ekstern revisor. Inntil 2020 var det økonomi- og administrasjonssjefen som var ansvarlig for å følge opp og

<sup>50</sup> Dette er rutiner for økonomi, administrasjon, personal og IT, inngående faktura, innkjøp, rapportering, utgående faktura og reiseregninger og utlegg.

rapportere økonomien i hele konsernet. Fra 2020 er det den økonomiansvarlige i det enkelte datterselskap som er ansvarlig for å utarbeide budsjett, følge opp regnskapsfører og revisor samt rapportere. Når det gjelder de store utviklingsprosjektene, går det ikke klart fram av hovedrutinen om den økonomiansvarlige eller prosjektlederen har det samme ansvaret som den økonomiansvarlige i datterselskapene.

I konsernet er det utarbeidet en egen rutine for innkjøp, hvor det går fram at innkjøp skal konkurranseutsettes ved å innhente to–tre anbud, og at rammeavtaler skal brukes der dette er hensiktsmessig for å oppnå en rasjonell anskaffelsesprosess. Nytt fra 2020 er at administrerende direktør kan godkjenne avvik fra hovedregelen om konkurranseutsetting på investeringer under to millioner kroner, noe som er en økning på én million kroner. Konsernet er ikke underlagt anskaffelsesreglementet og kan derfor – når det er nødvendig eller hensiktsmessig – fravike prinsippene om konkurranse.<sup>51</sup> Dette er imidlertid ikke omtalt i rutinen om innkjøp.

Det er utarbeidet en egen rutine for å rapportere til administrasjonen, styret og eieren, hvor det er oppgitt frister og krav til innholdet i rapporteringen. Hver måned skal det skal utarbeides et driftsregnskap og balanse for interne forhold.<sup>52</sup> Det skal også utarbeides månedlige regnskapstall for de enkelte prosjektene. For de store prosjektene holdes det i tillegg egne oppfølgingsmøter. Styret skal motta kvartalsvis regnskapsrapportering, hvor det skal gis kommentarer til vesentlige forhold i perioden, forventninger framover og forventede avvik fra budsjett og prognose. I tillegg mottar styret, til de fleste styremøtene, statusrapportering om de store utviklingsprosjektene, datterselskapene, morselskapet og konsernet. Når det gjelder det tilknyttede selskapet KSAT, gis det kun en muntlig orientering på styremøtene, og regnskapstallene legges inn i konsernregnskapet ved årsavslutningen. Styret utarbeider et årshjul som viser systematikken i de temaene som skal tas opp på styremøtene. For de enkelte prosjektene er det prosjektlederen, sammen med økonomi- og administrasjonsavdelingen, som er ansvarlig for å utarbeide økonomisk styringsinformasjon, mens økonomi- og administrasjonssjefen er ansvarlig for å rapportere om morselskapet og konsernet. Det går ikke fram av rutineene hvem som er ansvarlig for å kvalitetssikre informasjonen som rapporteres, men morselskapet oppgir at revisjon og gjennomgang med prosjektlederen skal sikre at styringsinformasjonen er pålitelig og korrekt. Utover at det skal gis kommentarer til vesentlige forhold, forventninger og avvik fra budsjett og prognose er det ikke lagt noen særskilte føringer for hva som skal inngå i rapporteringen til styret. Innholdet i rapportene varierer da også mye mellom de ulike prosjektene og selskapene. Enkelte av rapportene gir grundige beskrivelser med omfattende tekniske detaljer, mens andre er korte og lite problematiserende. Av dokumentasjonen kommer det ikke tydelig fram hva som ligger bak forskjellene, eller om dette er en bevisst prioritering.

Siden høsten 2017 har eier mottatt rapportering hvert halvår, mens det tidligere ble rapportert kvartalsvis. Av selskapets rutine går det fram at rapporteringen skal inneholde vesentlige forhold for perioden, forventninger framover og avvik fra budsjett og prognoser. Utover dette gir rutinen få føringer for hva rapporteringen skal inneholde for at den kan være god styringsinformasjon og gi et godt grunnlag for beslutninger – til tross for at Nærings- og fiskeridepartementet har gitt føringer for innholdet i rapporteringen fra selskapet. Dette er nærmere omtalt i kapittel 5.

Konsernet Space Norway er underlagt regnskapsreglene for små foretak, som blant annet reduserer kravene til noteopplysninger i årsregnskapet.<sup>53</sup> Gjennomgangen av årsregnskapene for perioden 2014–2019 viser at noteopplysningene gir lite informasjon om det faktiske innholdet i de ulike regnskapspostene. Dette gjør at den reelle finansielle stillingen og årsakene til det økonomiske resultatet er lite tilgjengelig og vanskelig å forstå. På spørsmål om hvorfor konsernet har valgt å gi begrensede noteopplysninger i årsrapportene, svarer Space Norway AS at det i samråd med revisor følger minimumskravene til offentlig rapportering. Space Norway AS oppgir i dialogen om rapporten at det vil se på hvordan notene kan forbedres.

---

<sup>51</sup> Anskaffelsesstrategien har vært vurdert med hensyn til Space Norways stilling som et heleid statlig selskap av blant annet et advokatfirma. Space Norway er ikke underlagt *Lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven). Hovedbegrunnelsen er at selskapets virksomhet er av forretningsmessig karakter og at selskapet dermed ikke kan sies å være et offentligrettslig organ. Space Norway skal imidlertid følge prinsippene i anskaffelsesloven og legge til rette for konkurranse i sine anskaffelser og sikre likebehandling. Prinsippene om konkurranse kan imidlertid fravikes dersom Space Norway mener det er nødvendig eller hensiktsmessig.

<sup>52</sup> For januar og februar slås driftsregnskapet sammen på grunn av årsavslutningen, og regnskapet for juli avsluttes mot slutten av august på grunn av ferieavvikling.

<sup>53</sup> Jf. *Lov om årsregnskap m.v.*, kapittel 7 del II (§§ 7-35–7-46).

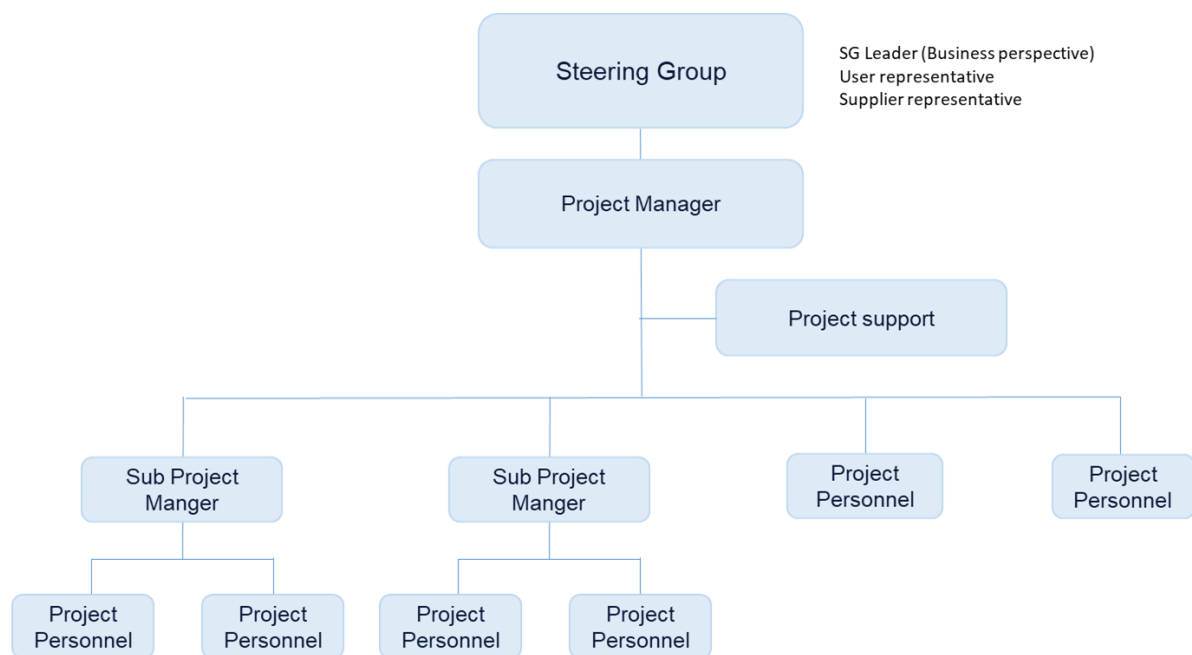
#### 4.3.3 Styringen av utviklingsoppgaver

##### Rutiner for styring av utviklingsprosjekter

Høsten 2017 etablerte Space Norway AS et rammeverk for gjennomføring av utviklingsprosjekter, som i tillegg til konkrete verktøy består av en prosjekthåndbok med overordnede rutiner for alle prosjektforløpene. Prosjekthåndboken er basert på Prince2, som er en internasjonalt anerkjent og standardisert metode for prosjektledelse, opprinnelig utviklet i Storbritannia i 1990-årene.

Prosjekthåndboken er utarbeidet av en organisatorisk enhet i Space Norway AS kalt Project Support Office (PSO) og godkjent av den daglige lederen. Ifølge prosjekthåndboken opererer Space Norway AS med en prosjektorganisering som illustrert i figur 6.

**Figur 6 Prosjektorganisering i Space Norway AS**



Kilde: Prosjekthåndboken til Space Norway AS

Figur 6 viser at prosjektene er organisert i flere nivåer. Øverst har hvert prosjekt en styringsgruppe som representerer alle interessentperspektivene i prosjektet, som business, kunde og leverandør. Styringsgruppen godkjenner planer og ressurser i tillegg til å oppnevne en prosjektleder og øvrig nøkkelpersonell i prosjektet. Prosjektlederen er ansvarlig for den daglige styringen og har i den forbindelse tilgang til prosjektstøtte. Et prosjekt kan deles opp i flere underprosjekter med ansvar for aktiviteter relatert til anskaffelser, tekniske, finansielle eller operasjonell forhold og delleransers. Et underprosjekt vil i tilfelle bli ledet av en underprosjektleder.

Ifølge prosjekthåndboken innebærer prosjektstyring å planlegge, delegere, overvåke og kontrollere. Dette skal sikre at prosjektleveransene er i tråd med fastsatt tid, kostnad, kvalitet, omfang, gevinst og risiko. Videre slår prosjekthåndboken fast at prosjektene skal gjennomføres etter følgende sju prinsipper:

**1. Kontinuerlig forretningsmessig forankring**

Prinsippet innebærer at prosjektene til enhver tid må være forankret i en aktuell behovsbegrunnelse i det enkelte prosjekts Business Case, som enten er godkjent av administrerende direktør (små prosjekter) eller av styret (store prosjekter).

## 2. *Lære av erfaringer*

Prinsippet slår fast at det er en strategisk hjørnestein for selskapet å bygge kompetanse og erfaringer for å kunne initiere nye framtidige prosjekter til beste for eier. Dette fordrer at det ved oppstarten av prosjektene blir identifisert og tatt hensyn til erfaringer fra tidligere relevante prosjekter, at erfaringer blir notert underveis i prosjektforløpet og at det blir utarbeidet en erfaringsrapport ved fullført prosjekt. Det må også vurderes om det er et behov for å gjennomføre et internt erfaringsseminar for å videreføre lærdom for senere anvendelse.

## 3. *Definerte roller og ansvar*

Prinsippet innebærer at prosjektene skal organiseres slik figur 6 viser. Dette skal sikre at det etableres roller med tydelig ansvar, slik at det i ethvert prosjekt tas hensyn til alle interessentperspektivene, som business, kunde og leverandør.

## 4. *Styre i faser*

Prinsippet innebærer at prosjektene skal styres etter fem initierings- og gjennomføringsfaser. Hvert prosjekts Business Case skal evalueres i slutten av hver fase for at det kan fattes beslutninger knyttet til den videre framdriften. De fem fasene, som kan skli noe over i hverandre, er disse:

1. *Pre-project*, som avsluttes med ledelsens beslutning om oppstart og prosjektmandat
2. *Concept*, der ulike konseptalternativer utredes og foreløpig Business Case og prosjektplan utarbeides
3. *Definition*<sup>54</sup>, der det utredes hvordan valgt konseptløsning kan realiseres og detaljert Business Case utvikles
4. *Delivery*, som avsluttes med at det skal foreligge en oppdatert Business Case og prosjektplan med en beskrivelse av strategier for å realisere valgt konseptløsning
5. *Final delivery fase*, som omfatter slutføring og overlevering til kunde og utarbeidelse av sluttrapport

## 5. *Avviksledelse*

Prinsippet innebærer at det i hvert prosjekt skal defineres toleransegrenser for avvik når det gjelder tid, kostnad, kvalitet, omfang, risiko og gevinst tilpasset den beslutningsmyndigheten som er delegert til den enkelte prosjektleder.

## 6. *Fokus på prosjektets produkter*

Prinsippet skal sikre at det definerte behovet dekkes gjennom produktene som skal leveres i det enkelte prosjekt. I forbindelse med planleggingen bør det derfor utarbeides oversikter som viser hva som skal produseres, og avhengigheten mellom de ulike produktene. Dette gjøres i en såkalt Product Breakdown Structure. Hvilke aktiviteter som skal utføres, vil framgå av en såkalt Work Breakdown Structure.

## 7. *Tilpasset prosjektmangivelsene*

Prinsippet innebærer at bruken prosjekthåndboken må tilpasses det enkelte prosjekts karakter og behov for informasjon og beslutninger. Det er viktig å unngå unødig byråkrati i prosjektstyringen.

Ifølge prosjekthåndboken er det prosjektlederens ansvar å utarbeide og rapportere styringsinformasjon til styringsgruppen – som grunnlag for ledelsens framdriftsbeslutninger innen de ulike prosjektfasene, jf. omtalen av prinsipp 4 ovenfor.

I svar på spørrebrev oppgir Space Norway AS at det er prosjektlederen og den økonomiansvarlige som skal utarbeide styringsinformasjonen til ledelsen og styret. Innhentede eksempler på rapportert styringsinformasjon om utviklingsprosjektene i form av saksnotater til styret i 2018 og 2019 viser at det rapporteres om status knyttet til fremdrift, økonomi, risiko og tidvis om behov for personell og kompetanse.

---

<sup>54</sup> Definition-fasen kan sammenlignes med forprosjektet i et tradisjonelt byggeprosjekt.

Eksempel 1: Til styremøtet 30. januar 2018 ble rapportert at de igangsatte *ESA-prosjektene* var i rute, og at det var muligheter for ytterligere oppdrag fra ESA til samlet ramme på 2,2 millioner euro. Dette ville gi vesentlig kompetanseoppbygging og behov for å øke personellressursene.

Eksempel 2: På styremøtet 10. april 2018 ble det gitt en presentasjon av status i *MicroSAR-prosjektet*, der det blant annet kom fram at usikkerheten var redusert, og at det fortsatt var evne til å håndtere at kontrakten med leverandøren gikk mot cap. På spørsmål om hva Space Norway AS mente med cap, svarte selskapet at det på det tidspunktet forelå et satellittdesign som skulle kunne levere forutsatt ytelse i henhold til konseptet, og at usikkerhetsavsetningene ble ansett som tilstrekkelige til å håndtere en situasjon hvor utbetalingene kunne gå mot det høyeste avtalte kostnadsnivå og ikke mot forventet nivå.

Eksempel 3: Til styremøtet 26. november 2018 ble det blant annet rapportert at kostnadsbildet i *Heosat-prosjektet* var høyere enn det som tidligere var lagt til grunn, og at due-diligence-prosessen var utsatt grunnet nyttelastendringer og likviditetssituasjonen.

Eksempel 4: Til styremøtet 7. mars 2019 ble det rapportert at de første *VDES-kontraktene* med ESA var avsluttet, og at sluttrapporter var utarbeidet og presentert i februar 2019.

Eksempel 5: Til styremøtet 7. mars 2019 ble det rapportert at tidsplanen for å oppfylle Stortingets betingede tilsagn om egenkapital (i juni 2018) i *Heosat-prosjektet* var særdeles ambisiøs og fordret mange parallelle prosesser som var krevende for organisasjonen og ga betydelig risiko. Siden nyttår var det gjort en omfattende jobb med kostnadsreduksjoner, noe som ga en forventning om at pristilbud fra leverandøranbyderne ville være merkbart lavere. En justert Business Case basert på de mottatte pristilbudene skulle foreligge 25. mars 2019. Parallelt med anskaffelsesprosessen pågikk det krevende forhandlinger for å få landet kundeavtalene, noe som fordrer stor grad av juridisk kompetanse.

#### 4.3.4 Ressursstyringen

Siden de formålsangitte sektorpolitiske oppgavene til Space Norway AS er store og komplekse, ble selskapet spurt om hvilken kompetanse det selv anser som kritisk for å kunne ivareta og følge opp oppgavene. I sitt svar legger selskapet særlig vekt på kompetanse innenfor prosjektledelse, teknologi – inkludert programmering og elektronikk, økonomi og kommersielle forhandlinger. Samtidig oppgir selskapet at det i 2018 og 2019 har manglet spesielt teknisk, økonomisk og juridisk kompetanse, og at det derfor har hatt et økt behov for å leie inn konsulenter i disse årene. Utviklingen i konsernets egne personellressurser og samlede personellkostnader viser at behovet for innleide konsulenter har økt i takt med at Space Norway AS har vokst, og at utviklingen av nye og komplekse prosjekter har startet opp, jf. tabell 3 og 4.

**Tabell 3 Utvikling i antall egne personellressurser i perioden 2014–2019**

| Antall personellressurser | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Egne ansatte              | 12   | 14   | 15   | 19   | 22   | 27   |

Kilde: Konsernets årsregnskaper

**Tabell 4 Utvikling i samlede personellkostnader i perioden 2014–2019**

| Personellkostnader                 | 2014      | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       | 2019       |
|------------------------------------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Kostnader til egne ansatte         | 7 528 644 | 15 462 936 | 17 260 899 | 21 890 003 | 24 816 188 | 30 726 074 |
| Kostnader til innleide konsulenter | 5 548 000 | 7 612 000  | 8 796 500  | 7 975 200  | 36 042 888 | 32 912 957 |
| Kostnader til juridiske tjenester  | 1 012 294 | 490 949    | 1 021 900  | 4 314 600  | 3 292 892  | 11 911 036 |

Kilde: Konsernets årsregnskaper og Space Norway AS' egne beregninger

Selskapet oppgir at konsernet har benyttet to typer konsulenter: midlertidige konsulenter som besitter en spesialkompetanse selskapet har hatt behov for i kortere perioder, og konsulenter med god erfaring og kompetanse som over en lengre periode har bidratt til prosjektutviklingen, særlig i Heosat. Den

høye konsulentbruken skyldes at Space Norway AS' driftsinntekter og kapitalstruktur ikke har gitt rom for å ansette fast personell før det ble avklart om Heosat-prosjektet skulle realiseres. Det har hele tiden vært en dialog med konsulentene om muligheten for fast ansettelse dersom prosjektet ble videreført, og etter realiseringsdatoen i juli 2019 har flere av konsulentene blitt fast ansatt.

Med relativt få ansatte i konsernet og mange komplekse oppgaver oppgir Space Norway AS at de bruker leverandører og/eller konsulenter på alle oppgavene sine, slik tabell 5 viser.

**Tabell 5 Oversikt over antall hovedleverandører og konsulenter per oppgave i oppgaveporteføljen**

| Oppgave                                       | Antall leverandører | Antall konsulenter |
|-----------------------------------------------|---------------------|--------------------|
| Statsat AS – driftsoppgave                    | 4                   | 0                  |
| Infrastruktur Svalbardkabelen – driftsoppgave | 11                  | 0                  |
| VDES – utviklingsoppgave                      | 1                   | 2                  |
| Heosat – utviklingsoppgave                    | 3                   | 14                 |
| MicroSAR – utviklingsoppgave                  | 4                   | 1                  |

Kilde: Space Norway AS

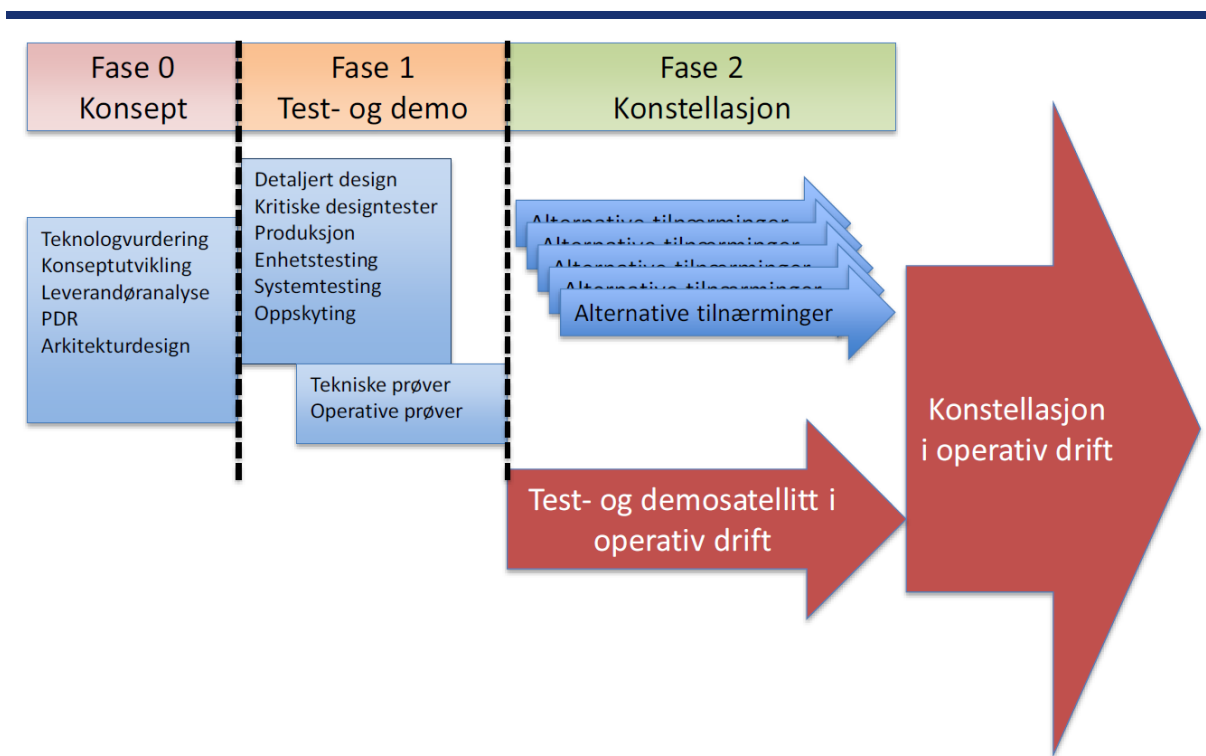
Oversikten i tabell 5 er ifølge selskapet ikke uttømmende, men den viser likevel at Space Norway AS er avhengig av å bruke leverandører og/eller konsulenter for å kunne utføre både driftsoppgavene og innovasjons- og utviklingsoppgavene. Mens leverandørene utfører oppgaver knyttet til drift av etablert infrastruktur og utvikling av løsningskonsepter og bygging/produksjon av ny infrastruktur, leverer konsulentene rådgivningstjenester av økonomisk, teknisk, juridisk og regulatorisk karakter. Disse rådgivningstjenestene er blant annet knyttet til finansiering av og inngåelse av kundekontrakter i utviklingsprosjektene. Det har særlig vært et stort behov for leverandører i forbindelse med drift av Svalbardkabelen og konsulentrådgivningstjenester i forbindelse med utviklingen av Heosat-prosjektet.

I alle utviklingsprosjektene brukes det leverandører til blant annet utvikling av konseptløsninger og Business Caser. Bidragene fra leverandørene er essensielle i prosessen for å inngå kundekontrakter om finansiering av prosjektene gjennom avtaler om forskuddsbetaling. I svar på spørrebrev oppgir Space Norway AS at det er prosjektlederen som er ansvarlig for å følge opp leverandørene som brukes i det enkelte prosjekt. Prinsipp 5 om avviksledelse i prosjekthåndboken slår fast at det skal defineres toleransegrenser for avvik når det gjelder tid, kostnad, kvalitet, omfang, risiko og gevinst tilpasset prosjektleders beslutningsmyndighet. Prosjekthåndboken inneholder imidlertid ikke noe konkret om hvordan kontraktsoppfølgingen av leverandørene skal foregå, og hva det er særlig viktig at prosjektlederen følger opp.

#### **4.3.5 Case for å belyse styringen av utviklingsoppgaver – utviklingsprosjektet MicroSAR**

I undersøkelsen er MicroSAR-prosjektet benyttet som et case for belyse styring og oppfølging av utviklingsprosjekter i Space Norway AS. I MicroSAR-prosjektet benyttes tre faser, jf. figur 7.

**Figur 7 Fasene i MicroSAR-prosjektet**



Kilde: Space Norway AS

Figur 7 viser hvilke oppgaver som ligger til de ulike fasene. I konseptfasen (fase 0) skal det gjennomføres teknologivurdering, konseptutvikling, leverandøranalyse, PDR («Preliminary Design Review») og arkitekturdesign. Den neste fasen er test- og demonstrasjonsfasen (fase 1), hvor prosjektet skal få et detaljert design, og det skal gjennomføres kritiske designtester. Videre skal test- og demonstrasjonssatellitten produseres, og det skal gjennomføres enhetstesting, systemtesting og oppskyting. Tekniske og operative prøver ligger også til denne fasen. Den siste fasen er konstellasjonsfasen (fase 2), hvor test- og demonstrasjonssatellitten settes i operativ drift. Her vil det også utarbeides alternative tilnærminger før hele konstellasjonen på 8–10 satellitter settes i operativ drift.

Konseptfasen pågikk fra slutten av 2015 og fram til desember 2016, hvor prosjektet gikk over i test- og demonstrasjonsfasen. I henhold til framdriftsplanen i denne fasen skulle testsatellitten skytes opp innen andre kvartal i 2018, med endelig overlevering innen andre kvartal i 2019. Grunnet forsinkelser ble det på styremøtet 6. februar 2020 lagt opp til at testsatellitten skal skytes opp i 2021–2022, altså 3–4 år senere enn først planlagt. Forsinkelsene har medført at utbetalinger knyttet til MicroSAR-prosjektet i 2019 er utsatt til 2020.

### Konseptfasen

KSAT var initiativtaker til MicroSAR-prosjektet overfor Space Norway AS og hadde tidlig tett kontakt med leverandøren som senere ble valgt til å utvikle ideen. Før Space Norway AS sluttet seg til dette prosjektet, ble det vurdert en alternativ tilnærming hvor Norsk Romsenter skulle stille en satellittplattform til rådighet for utviklingsarbeidet.<sup>55</sup> Tidsfaktoren spilte en viktig rolle i Space Norway AS' beslutning om å velge samarbeidsprosjektet med KSAT. Det ble antatt at et samarbeidsprosjekt med Norsk Romsenter ville ta for lang tid til at satellittene kunne klare å være like tidlig ute i markedet som i samarbeidet med KSAT.

I konseptfasen ble den opprinnelige prosjektideen videreutviklet av personer med teknisk og markedsmessig kompetanse, og på bakgrunn av dette arbeidet la administrasjonen i Space Norway

<sup>55</sup> Mer konkret ville Norsk Romsenter stille til rådighet en satellittplattform hvor Space Norway AS kunne utvikle en SAR-nyttelast.

AS fram et beslutningsgrunnlag overfor styret med et forslag om å videreføre prosjektet. Ved framleggelsen – i desember 2016 – gikk prosjektet over i test- og demonstrasjonsfasen.

I beslutningsgrunnlaget ble det anbefalt at Space Norway AS inngikk en framforhandlet kontrakt med en allerede utvalgt leverandør for å utvikle en test- og demonstrasjonssatellitt. Anbefalingen ble gjort på bakgrunn av KSATs vurdering av denne leverandøren sett opp mot andre leverandører i de eksisterende mikrosatellitt-miljøene. KSAT hadde også tidligere samarbeidet med denne leverandøren. Space Norway AS og prosjektteamet gjorde en egen vurdering av den aktuelle leverandøren høsten 2016, hvor de kom fram til samme konklusjon som KSAT. Anskaffelsesstrategien innebar at Space Norway AS inngikk en utviklingskontrakt der leverandøren dekket 25 prosent av kostnadene med opsjon på også å levere konstellasjonssatellittene. Et advokatfirma vurderte anskaffelsesstrategien på bakgrunn av at Space Norway AS er et statlig heleid selskap, og den ble funnet legitim. Prosjektsamarbeidet og fordelingen av framtidige inntekter, roller og ansvar mellom Space Norway AS og KSAT er formalisert i en avtale, som ble inngått med bistand fra et advokatfirma. Ifølge avtalen skal Space Norway AS anskaffe og eie satellittene, mens KSAT har ansvaret for bakkenettverk, markedsføring og salg av data og tjenester.

Som en del av beslutningsgrunnlaget ble det utarbeidet en Business Case/forretningsplan for test- og demonstrasjonsfasen. I markedsvurderingene, som ble lagt til grunn for å vurdere MicroSAR-prosjektet, baserte Space Norway AS seg i hovedsak på innspill fra KSAT. Markedet ble vurdert å ha behov for supplerende kapasitet innenfor havovervåking. Tidsaspektet var sentralt, og det ble lagt vekt på å være ute i markedet så tidlig som mulig. I kontrakten med leverandøren, som ble inngått i desember 2016, var det tatt høyde for ulike utfall for endelige kostnader, og det var utarbeidet en plan for betaling, milepæler og leveranser. Det ble lagt opp til at Space Norway AS skulle dekke størstedelen av kostnadene i denne fasen, i hovedsak gjennom utbyttet fra KSAT. Test- og demonstrasjonsfasen for prosjektet var forventet å gå i null, men det var både teknisk, markedsmessig og økonomisk risiko involvert.

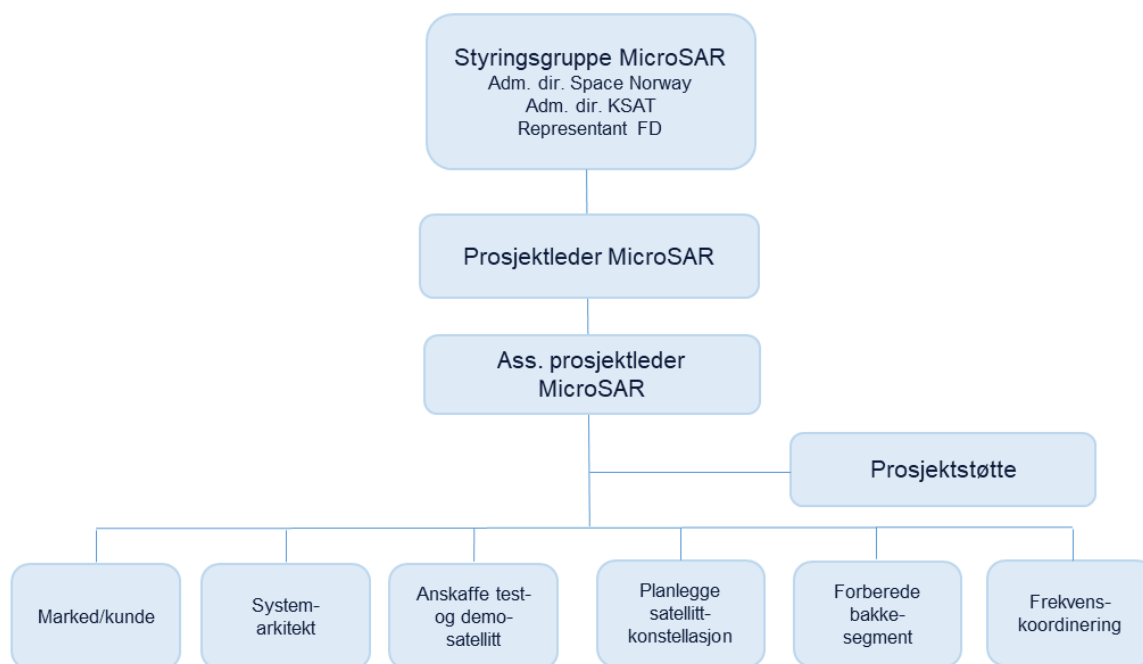
Av risikovurderingene i beslutningsgrunnlaget gikk det fram at det var usikkert om prosjektet ville lykkes, og at det var risiko knyttet til markedet, økonomi og bruk av ny teknologi. Space Norway AS mente at leverandøren hadde god nok kompetanse, og at det ikke var en større teknisk risiko i dette prosjektet enn hva som er vanlig for denne typen prosjekter. I risikoavveiningen, som ble gjort i beslutningsgrunnlaget, overgikk de potensielle gevinstene den framlagte risikoen. Gevinstene som prosjektet kunne gi både KSAT og Space Norway AS, rettferdiggjorde prosjektet. Prosjektet var strategisk relevant ved å dekke nasjonale brukerbehov for skipsdeteksjon og bidra med samfunnskritisk infrastruktur. I tillegg var prosjektet viktig for forvaltningen av eierskapet i KSAT.

I beslutningsgrunnlaget ble det også gitt informasjon om konstellasjonsfasen på et overordnet nivå. I den forbindelse ble det opplyst om at det var planer om å gjennomføre flere større prosjekter samtidig innenfor konsernet, og at det dermed kunne oppstå et behov for egenkapital for å få gjennomført konstellasjonen. På styremøtet 10. oktober 2017 kom det fram at erfaringer fra Heosat-prosjektet har vist at det har vært krevende å anskaffe rominfrastruktur fordi Space Norway har blitt ansett for å være svakt kapitalisert.

## Test- og demonstrasjonsfasen

Figur 8 viser hvordan MicroSAR-prosjektet er organisert i test- og demonstrasjonsfasen.

**Figur 8 Organisering av MicroSAR-prosjektet i test- og demonstrasjonsfasen**



Kilde: Space Norway AS

Figur 8 viser at prosjektlederen rapporterer til styringsgruppen, som består av administrerende direktør i henholdsvis Space Norway AS og KSAT. I tillegg deltar Forsvarsdepartementet med en representant fra Forsvaret. Det er Space Norway AS som har ansvaret for å lede styringsgruppen i test- og demonstrasjonsfasen. I konsernets rutiner for prosjektstyring legges det opp til at styringsgruppen skal dekke interessentperspektivene forretning (business), kunde og leverandør. Space Norway AS oppgir i svar på spørrebrev at styringsgruppen bare delvis er etablert etter prinsippene i Prince2. I MicroSAR-prosjektet representerer Space Norway AS forretningsperspektivet, men også leverandørperspektivet siden selskapet bidrar med både personellressurser og økonomiske innsatsmidler. KSAT representerer brukerperspektivet – med bakgrunn i at de skal operere satellittene – men også leverandørperspektivet ved å levere ressurser til prosjektet. Forsvaret representerer i hovedsak brukerperspektivet.

Prosjektet har både en prosjektleder og en assisterende prosjektleder, og det er representanter fra Space Norway AS og KSAT som fyller disse funksjonene. Arbeidsfordelingen har vært faglig ved at KSATs representant har konsentrert seg om den delen av prosjektet som har med bakkevirksomheten å gjøre, mens representanten fra Space Norway AS har konsentrert seg om satellittvirksomheten. Ved oppstarten hadde KSAT prosjektlederrollen, men høsten 2017 byttet de om rollene slik at Space Norway AS fikk rollen som prosjektleder. Det er i tillegg etablert en støttefunksjon for ledelsen av prosjektet. Space Norway AS opplyser i sitt svar på spørrebrev at støttefunksjonen i prinsippet skal bistå i spørsmål om planlegging, økonomioppfølging, finansiering og rapportering. Ifølge selskapet har det variert i hvilken grad det har vært tilgjengelig kapasitet og kompetanse til dette arbeidet.

Space Norway AS opplyser videre at prosjektlederen har rapportert til styringsgruppen to–tre ganger årlig i test- og demonstrasjonsfasen. Rapporteringen har inneholdt en orientering om status basert på milepæler, og eventuell risiko for at milepælene ikke nås. Styringsgruppen har fulgt opp framdriften i

prosjektet ved å ha aksjonspunkter til neste styringsgruppemøte. Utover dette har framdriften blitt fulgt opp internt i Space Norway AS og KSAT. Akutte eller uventede problemer i forbindelse med gjennomføringen av MicroSAR-prosjektet har prosjektlederen tatt opp i eget selskap. Deretter har det blitt vurdert hvordan styringsgruppen skal involveres. Ansvar for å følge opp ressurs- og kostnadsbruken ligger hos de respektive selskapene.

MicroSAR-prosjektet har seks underprosjekter som representerer ansvarsområdene marked/kunde, systemarkitekt, anskaffe test- og demonstrasjonssatellitt, planlegge satellitt-konstellasjon, forberede bakkeselement og frekvensordning. I sitt svar på spørrebrev opplyser Space Norway AS at prosjektlederen mottar rapportering fra alle underprosjektene. Rapporteringen internt i prosjektet har vært løpende og av muntlig karakter. Det holdes prosjektmøter annenhver uke med unntak av i ferieperioder. Rapporteringen skal inneholde informasjon om aksjonspunkter, avvik og risiko. Prosjektlederen følger opp underprosjektene ved å etablere nye aksjonspunkter som så følges opp. Videre opplyser Space Norway AS at det for dette prosjektet ikke har vært definert noen toleransegrenser for avvik når det gjelder tid, kostnad, kvalitet, omfang, risiko og gevinst tilpasset prosjektleders beslutningsmyndighet, slik det er lagt opp til i prinsippet om avviksledelse i prosjekthåndboken.

Styret i Space Norway AS ble i februar 2017 informert om at oppstarten av arbeidet i test- og demonstrasjonsfasen ble forsinket som følge av usikkerhet knyttet til finansieringen hos en av kundene, Forsvarsdepartementet. Det kom fram at Forsvarsdepartementets deltakelse i prosjektet ikke var helt avklart. Det ble lagt opp til at Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) skulle være Forsvarsdepartementet representant i prosjektet, men det ble ikke enighet om prinsippene for instituttets deltakelse. I påvente av en avklaring om finansieringen, som kom i oktober samme år, måtte Space Norway AS dekke utviklingskostnadene selv. I april 2018 ble Forsvarsdepartementets rolle i prosjektet styrket.

Allerede i februar 2017 ble styret i Space Norway AS gjort kjent med at leverandøren hadde inngått en stor kontrakt med en annen kunde, men at MicroSAR-prosjektet skulle ha førsteprioritet hos leverandøren. Likevel kom leverandøren i prioriteringskonflikter utover i 2017. I kontrakten med leverandøren, som ble inngått i desember 2016, ble det lagt inn mekanismer som skulle sikre at prosjektet kunne avbrytes dersom det ikke vil være mulig å realisere ønsket funksjonalitet. Ved forsinkelser skulle leverandøren få betaling først ved oppnådde milepæler. Space Norway AS opplyser i sitt svar på spørrebrev at framdriften i prosjektet har vært styrt gjennom milepælsrapportering, hvor også betalingen til leverandøren har vært bundet opp i milepælene. I mars 2017 ble styret orientert om at Space Norway AS og leverandøren hadde blitt enige om en modifisert milepæls- og betalingsplan. Dette innebar en leveranse av satellitten én måned senere enn i den opprinnelige planen. Utover i 2017 ble det rapportert til styret om stadig flere forsinkelser i prosjektet.

I januar 2018, som er ett år etter oppstarten av test- og demonstrasjonsfasen, ble det gjennomført en evaluering av prosjektet, også omtalt som CDR («Critical Design Review»). Her ble design og analyser lagt fram og omarbeidet i tråd med tilbakemeldinger fra Space Norway AS. I CDR-gjennomgangen ble det åpenbart at framdriften er en utfordring. Etter evalueringen ble det innført at det skal føres et prosjektreknskap som skal legges fram på styremøtene. I april 2018 ble det rapportert til styret om kostnadsøkninger som følge av tekniske utfordringer. Disse ville imidlertid bli dekket av risikoavsetningen. Videre ble det rapportert til styret at oppfølgingen av framdriften skulle intensiveres ved at prosjektlederen i større grad ville være fysisk til stede hos og ha flere møter med leverandørens ledelse. Det ble også foreslått fra prosjektet å leie inn konsulenter for å sikre framdrift i kritiske aktiviteter.

Space Norway AS uttrykker i sitt svar på spørrebrev at selskapet ved starten av 2019 fortsatt hadde tro på at leverandøren av test- og demonstrasjonssatellitten skulle klare å realisere prosjektet innen de avtalte rammene. Utover våren 2019 ble det stadig flere forsinkelser og det oppstod usikkerhet rundt vilkårene for en eventuell forlengelse av avtalen med leverandøren. På bakgrunn av dette innhentet Space Norway AS juridisk kompetanse for å vurdere sin posisjon i avtalen. Space Norway AS forklarer i sitt svar på spørrebrev at konsulenten i sine juridiske råd var tydelig på at det var risiko knyttet til ensidig å avslutte kontrakten kun basert på forsinkelsene. Risikoen skyldtes at Space Norway AS til dels hadde gått med på forsinkelsene ved å akseptere justeringer av milepælsplanen tidligere (mars 2017). Space Norway AS ble derfor rådet til å komme til enighet med leverandøren om å avslutte

avtalen. Den gjeldende avtalen med leverandøren ville utløpe i desember 2019, og en eventuell forlengelse måtte reforhandles. Avtalen ble avsluttet i oktober 2019. I arbeidet med å utforme en avviklingsavtale med leverandøren benyttet Space Norway AS seg av bistand fra et advokatfirma. På spørsmål om Space Norway AS har hatt noe økonomisk tap som følge av forsinkelsene, svarer selskapet at utbetalingene til leverandøren ikke kan anses som tapte kostnader siden de har fått utviklet et konsept, verifisert tekniske løsninger og utviklet en antenneløsning. Selskapet tilføyer at dette har vært et utviklingsprosjekt hvor selskapet har høstet erfaringer og opparbeidet seg kunnskap for det videre prosjektløpet.

I oktober 2019 ble det satt i gang forstudier for å få etablert et beslutningsgrunnlag for å kunne videreføre arbeidet med test- og demonstrasjonssatellitten. Administrasjonen i Space Norway AS har uttrykt at arbeidet med å fullføre realiseringen vil kreve en strukturert prosjektorganisasjon med god styring. I arbeidet med fordelingen av roller og ansvar har Space Norway AS lagt opp til at det skal dras nytte av de erfaringene som har blitt gjort i MicroSAR-prosjektet så langt, men også av erfaringer fra Heosat-prosjektet.

I styremøtet 17. oktober 2019 la styret vekt på betydningen av å sjekke nye mulige leverandører grundig både når det gjelder selskapsstruktur, organisasjon, kompetanse og gjennomføringsevne. I arbeidet med forstudiene har det kommet fram at det vil være en fordel om framtidige satellitter blir levert av den samme leverandøren som blir valgt for å ferdigstille test- og demonstrasjonssatellitten. Dette var også vurderingen som ble gjort i det sentrale styringsdokumentet for konstellasjonen. Det ble her lagt vekt på de store fordelene som var knyttet til kompetanse og tidsbruk ved å bruke samme leverandør. Det ble imidlertid påpekt at konkurranse hadde vært ønskelig; leverandøren i test- og demonstrasjonsfasen kunne oppfatte seg som «eneleverandør», og det kunne påvirke prisen.

## 5 Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging av Space Norway AS

Dette kapitlet redegjør for styringsdialogen som er etablert mellom Space Norway AS og Nærings- og fiskeridepartementet, departementets oppfølging av selskapets økonomi, drift og sektorpolitiske måloppnåelse og utviklingen av strategien og systemet for mål- og resultatstyring.

### 5.1 Departementets etablerte styringsdialog

Romvirksomhet og industriutvikling er et satsingsområde for regjeringen som Nærings- og fiskeridepartementet har ansvaret for. Det innebærer blant annet at departementet har det overordnede ansvaret for norsk romvirksomhet og den norske deltakelsen i Den europeiske romorganisasjonen (ESA) og i EUs romprogrammer Galileo, EGNOS og Copernicus gjennom EØS-avtalen. I tillegg leder departementet det interdepartementale romutvalget og romsikkerhetsutvalget. Innad i departementet er det forsknings- og innovasjonsavdelingen som forvalter etatsansvaret for forvaltningsorganet Norsk Romsenter og eieransvaret for de statlige sektorpolitiske selskapene Space Norway AS og Andøya Space Center AS.<sup>56</sup>

I tråd med økonomireglementet har eierskapsavdelingen i departementet utarbeidet skriftlige retningslinjer for forvaltningen av eierinteressene i selskaper som Nærings- og fiskeridepartementet har eierandeler i. Disse retningslinjene gjelder også for forsknings- og innovasjonsavdelingens forvaltning av eierskapet i Space Norway AS. Ifølge retningslinjene skal eierrollen utøves på en måte som respekterer selskapslovgivningens oppgave- og rollefordeling mellom selskapets ulike organer og eiere. Videre går det fram at departementet også forventer effektiv drift i selskaper der staten har sektorpolitiske mål med eierskapet, slik som Space Norway AS.

Når det gjelder oppfølging, står det i retningslinjene at departementet til enhver tid skal søke å forstå selskapene best mulig, slik at det er i stand til å utøve godt eierskap – blant annet ved å ha relevant og oppdatert informasjon om selskapene og deres virksomhet. Departementet skal videre gjøre egne vurderinger av relevante sider ved selskapenes økonomiske resultater og utvikling, deriblant av avkastning og risiko. De ovennevnte retningslinjene danner grunnlaget for oppfølgingen av statens mål med eierskapet, utøvelsen av eierrollen på generalforsamlinger, behandlingen av spørsmål om kapitaltilførsel, oppfølgingen av aktuelle stortingsvedtak og forventningene i eierskapsmeldingen.

Som eier av Space Norway AS velger departementet selskapets styre, godkjenner årsberetning og årsregnskap og fastsetter selskapets vedtekter, hvor de overordnede rammene og formålet for selskapets virksomhet reguleres. Den formelle eierstyringen skjer i generalforsamling. Dette er likevel ikke til hinder for at departementet kan følge opp selskapet gjennom øvrig dialog.

I forbindelse med generalforsamlingene avholdes det vanligvis et dialogmøte mellom departementet og styrelederen og ledelsen i Space Norway AS. Gjennom 2018 og 2019 hadde departementet ekstra dialog med selskapet om dets økonomi og kapitalstruktur, jf. omtalen i kapittel 5.2. Departementet oppgir at det dermed ble vurdert å ikke være behov for å avholde et dialogmøte i 2018 og 2019. I tillegg avholder departementet faste møter med Space Norway AS gjennom året, hvor temaet er den aktuelle rapporten departementet har pålagt selskapets styre å sende inn. Hvert år i januar eller februar gir departementet, via brev til Space Norway AS, retningslinjer for hva styrets rapporter skal inneholde. Fram til høsten 2017 ble selskapets rapporter innsendt, og de påfølgende møtene avholdt, per kvartal, deretter gikk syklusen for rapportene og møtene over til å bli halvårlig. Møtene avholdes vanligvis to–tre uker etter at departementet har mottatt styrets rapport. I forbindelse med møtene utarbeider departementet et forberedende bakgrunnsnotat i forkant og et møtereferat i etterkant. Ved særskilte behov avholder departementet også andre møter med selskapet og/eller har en skriftlig dialog med selskapet. Departementet oppgir i dialogen om rapporten at det at selskapet har vokst betydelig de siste 2–3 årene både i størrelse og kompleksitet, har vært med på å styrke behovet for

---

<sup>56</sup> Informasjon på regjeringens nettsider og Meld. St. 10 (2019–2020) *Høytflyvende satellitter – jordnære formål. En strategi for norsk romvirksomhet*. 1. juli 2020 skiftet Andøya Space Center AS navn til Andøya Space AS.

grundigere dokumentasjon. Bare i 2019 har departementet tatt opp temaet sektorpolitisk måloppnåelse og effektiv drift med selskapet hele ni ganger i form av møter, e-post og telefonsamtaler.

## 5.2 Departementets oppfølging av selskapets økonomi

Gjennomgangen av de vedtatte årsregnskapene for 2014–2019 viser at ekstern revisor har avgitt rene revisjonsberetninger, selv om noteopplysningen gir lite informasjon om det faktiske innholdet i de ulike regnskapspostene. Departementet har ikke stilt krav om mer utdypende informasjon i notene i årsregnskapene. I forbindelse med generalforsamlingene har departementet uttrykt at årsregnskapene er i samsvar med regnskaps- og aksjeloven, og at de gir et rettviseende bilde av konsernets finansielle stilling og resultater, som alt i alt anses som tilfredsstillende. Departementet oppgir i dialogen om rapporten at det forventer at selskapet er åpen om og rapporterer på vesentlige forhold knyttet til virksomheten.

I statsrådens årlige beretninger til Riksrevisjonen om utøvelsen av eierskapet i Space Norway AS – for årene 2014 til 2019 – går det fram at departementet ikke har fastsatt mål for konsernets økonomiske utvikling. Det framgår også at utbyttet fra eierposten i KSAT bidrar til å dekke inn underskuddet i den ordinære driften i Space Norway AS. Departementet oppgir i dialogen om rapporten at finansieringen av selskapet gjennom utbytterne fra KSAT gir relativt god visibilitet slik at selskapet kan tilpasse aktivitetsnivået deretter. Selskapets økonomi og drift reflekterer at det har en relativt liten organisasjon og store enkeltprosjekter. Videre går det fram at regnskapet er sterkt preget av periodiseringen av de store forskuddsbetalingene konsernet mottok i forbindelse med utbyggingen av Svalbardkabelen. Det framgår også at konsernet er forpliktet gjennom avtaler med internasjonale kunder til å opprettholde driften i kabelen. Det kan potensielt bli svært dyrt å utbedre et driftsavbrudd, noe som innebærer at konsernet trenger en betydelig likviditetsbuffer. Konsernet står samtidig overfor store investeringer i utbyggingen av satellittkommunikasjon i nordområdene (Heosat), noe som ytterligere forsterker behovet for en egenkapitalbuffer. I statsrådens beretning for 2019 står det at styret i Space Norway AS i styringsdialogen med departementet i 2018 og 2019 har tatt opp utfordringer knyttet til egenkapital og likviditetsbehovet i selskapet, som en følge av prosjekter under utvikling. Departementet har tidligere opplevd at halvårsrapporteringen fra selskapet har vært tynn når det gjelder regnskapstall og har etterspurt blant annet fullt balanseoppsett og regnskapstall per virksomhetsområde. Siste halvårsrapport (for andre halvår 2019) viser at selskapet har forsøkt å etterkomme dette ønsket, men det er fortsatt behov for videre dialog på dette området for å få bedre dokumentasjon på effektiv ressursbruk. Dette vil bli fulgt opp framover. Etter departementets vurdering er nivået på egenkapitalen i selskapet forsvarlig og hensiktsmessig gitt dagens aktivitetsnivå.<sup>57</sup>

I forbindelse med departementets prosess for å gjennomgå eierskapet i Space Norway AS ble styret i 2015–2016 blant annet bedt om å vurdere om selskapets kapitalstruktur var hensiktsmessig, og hvilket investeringsbehov som forventes de neste årene.<sup>58</sup> I svaret til departementet understreket styret at dagens kapitalstruktur ikke inneholder nødvendig finansiell handlekraft til å kunne løfte større prosjekter på egen hånd. Nødvendig egenkapital og/eller finansiell styrking av selskapet ville kunne bli aktuelt i forbindelse med gjennomføring av nye store oppgaver. Det var ikke realistisk at Space Norway AS skulle kunne klare å øke egenkapitalen og kontantbeholdningen fra egen drift. Den type prosjekter som selskapet arbeider med å utvikle, særlig infrastrukturprosjektene, vil normalt kreve betydelig kapital. På lengre sikt må selskapet også utvikle neste generasjons løsninger for fiberkommunikasjon til Svalbard og satellittkommunikasjon til Antarktis. Begge de eksisterende systemene har en beregnet levetid til rundt 2029. Det er ifølge styret lite trolig at andre aktører vil være interessert i å erstatte fiberforbindelsen til Svalbard. I praksis betyr det at Space Norway AS må ha forslag til løsninger i løpet av 2025–2026, ettersom det tar lang tid å få løsningene på plass både teknisk og finansielt.<sup>59</sup>

For alle regnskapsårene i undersøkelsen, fra 2014 til og med 2019, har departementet i de årlige brevene til Space Norway AS bedt om å få tilsendt regnskapet for siste kvartal. Videre har det bedt om

<sup>57</sup> Statsrådens beretning for 2019 i brev av 3. juli 2020 til Riksrevisjonen.

<sup>58</sup> Nærings- og fiskeridepartementets brev av 15. desember 2015 til Space Norway AS.

<sup>59</sup> Space Norway AS' brev av 18. februar 2016 til Nærings- og fiskeridepartementet.

at rapportene skal inneholde styrets kommentarer til regnskapstallene, redegjørelse for hovedtrekkene i selskapets utvikling siden forrige rapport, risikovurdering og vurdering av utsiktene for neste kvartal. Fra og med regnskapsåret 2017 har departementet i tillegg bedt om at rapportene skal inneholde styrets redegjørelse for hovedtrekkene i datterselskapenes utvikling siden forrige rapport.

Gjennomgangen av dokumentasjonen fra den faste eierdialogen viser at departementet anser at styrets rapporter for årene 2014–2017 og rapporten for første halvår 2018 er i tråd med de gitte retningslinjene, og at rapportene dekker departementets informasjonsbehov. Videre viser dokumentasjonen at departementet først våren 2019, i dialogen om rapporten for andre halvår 2018, ba om at Space Norway AS framover kommer med utdypende informasjon i form av et mer detaljert budsjett for utviklingsprosjektene og å få regnskapspostene forklart med noter, oversikt over likviditetsutviklingen med utfyllende forklaring, prognose på likviditetsutviklingen og mer utfyllende rapportering om KSAT. Bakgrunnen for at departementet ville ha mer utdypende informasjon i styrets rapporter, var at departementet mente at rapporten for andre halvår 2018 manglet vesentlig informasjon rundt det økonomiske, og at departementet må vite mer om tall og fordeling for å vurdere hvorvidt selskapet drives effektivt. Videre påpekte departementet at Space Norway AS har like høye konsulentkostnader som personalkostnader. Departementet oppgir i dialogen om rapporten at det har sett utfordringer i oppfølgingen av selskapet og det har tatt tak i dette ved å tilføre ekstra ressurser, som inkluderer samarbeid mellom avdelinger i departementet.

Gjennom den faste eierdialogen rapporterte styret til departementet at likviditetssituasjonen stadig ble mer krevende utover i 2018 ettersom påløpte kostnader til utviklingsprosjektene (Heosat og MicroSAR) må dekkes av selskapets egne midler fram til kontrakter med kunder om tjenesteleveranser og forskuddsbetaling er inngått. Styret uttrykte overfor departementet at Space Norway AS etter sitt formål er lavt kapitalisert og søkte i oktober 2018 om å få styrket egenkapitalen i form av kapitalforhøyelse eller et ansvarlig lån på 50 millioner kroner. Styret begrunnet søknaden med at likviditetsreserven – ifølge budsjettprognosen for 2019 – ville gå ned mot 5 millioner kroner tidlig på våren. Dersom det skulle oppstå ytterligere forsinkelser i realiseringen og finansieringen av Heosat, jf. omtale i kapittel 4.3.1, så styret for seg en svært anstrengt likviditet høsten 2019. Gitt prognoser om svak likviditet og finansiell soliditet våren 2019, kombinert med høy aktivitet og store utviklingsprosjekter, ønsket styret også å diskutere selskapets kapitalstruktur og ambisjonsnivå med departementet.<sup>60</sup>

21. januar 2019 ble det på Space Norway AS' initiativ avholdt et møte mellom selskapet og Nærings- og fiskeridepartementet. Av møtedokumentasjonen går det fram at selskapet mener at Heosat og MicroSAR er viktige, både for selskapet og for Norge. Selskapet har som visjon å ta frem utviklingsprosjektene på et forretningsmessig grunnlag. Fordi prosjektene er langsiktige, er det ikke sikkert en investor vil være fornøyd med den avkastningen selskapet kan tilby, og det tar ofte for lang tid å oppnå en tilfredstillende avkastning. Likevel er samfunnsgevinstene, og det prosjektene kan bety for annen næringsutvikling, i sum et positivt bidrag for Norge. Av møtedokumentasjonen framgår det videre at departementets utgangspunkt er at Space Norway AS må finansiere virksomheten sin gjennom egne inntekter. At styret legger opp til et høyt ambisjonsnivå, er etter departementets syn ikke i seg selv et argument for at staten bør tilføre ytterligere midler til selskapet. For departementet er det litt tidlig å se at selskapet har en ferdig utarbeidet modell for finansiering av store infrastrukturprosjekter. Det som var avgjørende i arbeidet med tilførsel av kapital til Heosat-prosjektet, er ifølge departementet at det offentlige brukerbehov ble tydelig definert. MicroSAR er i en tidlig fase sammenlignet med Heosat og må bli tydeligere på brukerbehovene.

I mars 2019 ble søknaden om å få styrket egenkapitalen, avslått av departementet. Avslaget hadde to begrunnelser.<sup>61</sup> For det første anså departementet at selskapets likviditet var forventet å være svak i bare en relativt kort periode. For det andre ga kapitalsøknaden inntrykk av å være en søknad om å få gå videre med MicroSAR-prosjektet – ettersom beløpet det var søkt om, tilsvarte prosjektkostnadene selskapet hadde budsjettet for i 2019. For at departementet skal gå videre med en søknad om midler over statsbudsjettet til å finansiere sektorpolitiske prosjekter, må det foreligge dokumenterte

---

<sup>60</sup> Space Norway AS' brev av 30. oktober 2018 til Nærings- og fiskeridepartementet.

<sup>61</sup> Nærings- og fiskeridepartementets brev av 15. mars 2019 til Space Norway AS.

brukerbehov og en mangel på alternative løsninger, noe departementet ikke kunne se å ha mottatt tilstrekkelig dokumentasjon på for MicroSAR. Videre mente departementet at det var naturlig å vente med å diskutere selskapets ambisjonsnivå og en eventuell tilpasning av kapitalsituasjonen til den nye romstrategien forelå.<sup>62</sup> I dialogen om rapporten presiserer departementet at det har kommunisert tydelig at eventuell tilførsel fra staten av finansiering til nye prosjekter krever at eier har et solid beslutningsgrunnlag, og at utviklingsarbeid der det ikke foreligger vedtak om statlig finansiering må kunne finansieres innenfor selskapets egne økonomiske rammer. Undersøkelsen viser at dette først ble tydelig kommunisert av departementet etter at det hadde mottatt søknaden fra Space Norway AS om å få styrket egenkapitalen med 50 millioner kroner.

I brev styret i Space Norway AS sendte til departementet i april 2019 framgår det at det er vesentlig, for styrets arbeid med å utvikle selskapet og håndtering av økonomisk risiko, at styret er i forkant av eventuelle finansielle utfordringer som kan oppstå i selskapets prosjekter og operasjonelle drift. Styret søkte om generell styrking av egenkapitalen for å bedre kapitalstrukturen og også likviditeten til å kunne holde på med HEO-prosjektet fram til forventet avklaring om finansiering av prosjektet i juni 2019. Som følge av at utbetalinger knyttet til MicroSAR-prosjektet i 2019 forskyves til 2020 grunnet forsinkelser (hos leverandøren), ble likviditetssituasjonen bedre og innenfor styrets fastsatte likviditesreserve. Med de strategiske oppgavene som selskapet har ansvar for, mener styret at selskapet likevel er noe svakt kapitalisert. Utfordringene er å håndtere likviditetssvingninger gjennom året og ha kapasitet til å bøte på større uforutsette hendelser.<sup>63</sup>

Departementet vurderer at avklaringen i Stortinget i juni 2019, i forbindelse med kapitalsøknaden til Heosat-prosjektet, reduserte usikkerheten knyttet til likviditetssituasjonen i selskapet. Forventet likviditet skal nå være forbedret ettersom selskapet har fått tilsagn om kapital til Heosat. I forbindelse med kapitalsøknader i større prosjekter har det vært kommunisert konkrete forventninger til finansiell avkastning. Departementet har i styringsdialogen etterspurt bedre og mer utdypende finansiell rapportering for å kunne vurdere selskapets resultater og finansielle stilling.<sup>64</sup>

Departementet oppgir i dialogen om rapporten at Space Norway AS etter departementets vurdering har hatt tilstrekkelig likviditet til å kunne dekke opprettingskostnader ved et eventuelt brudd i Svalbardkabelen. En kostbar hendelse på kabelen har svært lav sannsynlighet, men høy konsekvens. Selskapet opererer her med en viss risikotoleranse. Det er ikke mulig å eliminere all risiko for alle tenkelige og utenkelige hendelser for denne typen infrastruktur. Som eier er det ikke hensiktsmessig å kapitalisere selskapet for å kunne håndtere enhver hendelse. Departementet er opptatt av at selskapet har et bevisst forhold til sine risikoer og hvilket toleransenivå som legges til grunn.

### **5.3 Departementets oppfølging av selskapets oppgaver, drift og sektorpolitiske måloppnåelse**

Gjennomgangen av dokumentasjonen fra den faste eierdialogen viser at departementet i løpet av undersøkelsesperioden har blitt mer aktivt i sin oppfølging av selskapet ved å stille større krav til hva rapporteringen om sektorpolitisk måloppnåelse og effektiv drift skal inneholde. Departementet oppgir i dialogen om rapporten at styringen av selskapet hadde et forbedringspotensiale de første årene av undersøkelsesperioden. Før 2017 ba ikke departementet om noen spesifikk rapportering om dette i sitt årlige brev til Space Norway AS. Fra 2017 går det fram av de årlige brevene at selskapet skal sende rapporter til departementet med styrets vurdering av hvordan selskapets aktiviteter bidrar til sektorpolitiske mål, slik disse er fastsatt i Meld. St. 32 (2012–2013) og Prop. 1 S for henholdsvis 2017, 2018 og 2019. Rapportene skal også inneholde styrets vurdering av om driften i selskapet er effektiv, noe som innebærer en vurdering av forholdet mellom aktiviteter og utgiftsnivå.

I styrets kvartalsrapporter for 2017 gis det lite informasjon om selskapets sektorpolitiske måloppnåelse og effektive drift. På bakgrunn av dokumentasjon fra den faste eierdialogen kommer det fram at departementet mener rapportene for 2017 dekker informasjonsbehovet, men det ber likevel om en tilleggsrapport for fjerde kvartal på bakgrunn av mangler ved rapporteringen om den sektorpolitiske

<sup>62</sup> Meld. St. 10 (2019–2020) *Høytflyvende satellitter – jordnære formål. En strategi for norsk romvirksomhet* ble lagt fram 13. desember 2019.

<sup>63</sup> Space Norway AS' brev av 8. april 2019 til Nærings- og fiskeridepartementet.

<sup>64</sup> Statsrådets beretning for 2018 i brev av 17. juli 2019 til Riksrevisjonen.

måloppnåelsen. Space Norway AS utarbeidet en tilleggsrapport hvor det ble informert om selskapets bidrag til å nå de overordnede målene for norsk romvirksomhet. Der ble det også orientert om selskapets bidrag til effektiv drift.

Gjennomgangen av dokumentasjonen fra den faste eierdialogen i 2018 og 2019 viser at departementet kun anser styrets rapport for første halvår 2018 til å være i tråd retningslinjene som er gitt i de årlige brevene til Space Norway AS, og at rapporten dekker departementets informasjonsbehov. På møtene med departementet om rapportene fra og med andre halvår 2018 må derfor styrelederen gi en utdypende redegjørelse for selskapets bidrag til den sektorpolitiske måloppnåelsen.

På møtet høsten 2019 om styrets rapport for første halvår 2019 orienterte departementet om at det vil legge om møtene slik at de bedre adresserer de mest sentrale problemstillingene i dialogen mellom styret og eier. Sakslisten har tidligere hatt relativt faste punkter, og departementet vil i større grad vurdere hvilke saker som er aktuelle før hvert møte. På dette møtet kom det også fram at departementet ville avholde et eget møte med selskapet, hvor temaet skulle være rapportering om sektorpolitisk måloppnåelse og effektiv drift. Møtet ble avholdt i desember 2019. På møtet ba styrelederen om innspill fra departementet på hvordan effektiv drift kan dokumenteres, gitt selskapets sektorpolitiske rolle. I sitt svar understreket departementet betydningen av å bryte ned arbeidet, slik at selskapet kan måle og dokumentere helt ned på hver enkelt tjeneste eller virksomhetsområde som selskapet leverer på med tilhørende brukermål. Departementet viste til eksempler som kan være mulige tilnærminger for å dokumentere effektiv drift. Selskapet ønsket også å vite på hvilket nivå departementets oppfølging ville ligge. Departementet svarte at det vil være mest opptatt av brukereffekter, produkter og tjenester, men at det også kan være interessert i informasjon om innsatsfaktorer og aktiviteter.

Etter møtet i desember 2019 endret Space Norway AS rapporteringen til departementet, slik at oppmerksomheten i større grad vil bli rettet mot den sektorpolitiske måloppnåelsen for selskapet. Departementets økte oppmerksomhet på Space Norway AS' rapportering om sektorpolitisk måloppnåelse og effektiv drift går også fram av dokumentasjonen fra den faste eierdialogen knyttet til styrets rapport for andre halvår 2019. Departementet la her vekt på at det er viktig å følge opp selskapets arbeid med å utforme mål, delmål og måleindikatorer for sektorpolitisk måloppnåelse og effektiv drift. Det ble vist til at det er klare forventninger til dette i en ny Eiermelding, og til at Riksrevisjonen tidligere har påpekt manglende oppfølging fra departementet på dette området.<sup>65</sup>

I styrets årsberetninger til generalforsamlingen i undersøkelsesperioden er det gitt lite konkret informasjon om selskapets sektorpolitiske måloppnåelse eller effektive drift. Nærings- og fiskeridepartementet har likevel i dialogmøtene i forkant av generalforsamlingene i 2017 og 2018 uttrykt at Space Norway AS har bidratt til oppnåelse av sektorpolitiske mål for norsk romvirksomhet, slik de er fastsatt i Meld. St. 32 (2012–2013) *Mellom himmel og jord: Norsk romvirksomhet for næring og nytte*. I statsrådens beretninger til Riksrevisjonen om forvaltningen av statens interesser i Space Norway AS for årene 2014–2018 er redegjørelsen om selskapets sektorpolitiske måloppnåelse og effektive drift lite konkret. Likevel er det departementets vurdering at selskapet har bidratt til oppnåelse av sektorpolitiske mål for norsk romvirksomhet slik de er fastsatt i Meld. St. 32 (2012–2013). Departementet oppgir i dialogen om rapporten at det mener å ha hatt grunnlag for å trekke denne slutningen til tross for at departementet samtidig i dialogen med selskapet har uttrykt behov for bedre rapportering. Departementet viser til at statens mål som eier er å tilby kostnadseffektiv og forsvarlig forvaltet romrelatert infrastruktur.<sup>66</sup> Ifølge departementet har Space Norway AS dokumentert sikker drift av infrastrukturen, og utviklet et stort og viktig prosjekt for bredbåndskommunikasjon i nordområdene (Heosat- prosjektet). Departementet ser total ressursbruk opp mot totale leveranser for å vurdere effektiv drift, og ser at selskapet med svært begrensede ressurser har klart å levere god kvalitet på mange viktige områder. Likevel erkjenner departementet at selskapet kan legge mer arbeid i den dokumentasjonen som gis om sektorpolitisk måloppnåelse og effektiv drift. Dette tema har derfor blitt løftet fram av departementet i styringsdialogen med selskapet i 2019.

<sup>65</sup> Dokument 3:2 (2017–2018) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2016*. Sak 1: *Mål og indikatorer for måloppnåelse og effektiv drift i heleide selskaper hvor staten har en samfunnsmessig begrunnelse eller et sektorpolitisk mål med eierskapet*.

<sup>66</sup> Dette er målformuleringen i Meld. St. 8 (2019–2020) *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskapning*, lagt fram 22. november 2019.

Innovasjons- og utviklingsoppgaver er en del av Space Norway AS' sektorpolitiske oppdrag. De store kapitalkrevende oppgavene på dette feltet har i undersøkelsesperioden vært Heosat og MicroSAR. Nærings- og fiskeridepartementet har gjennom den faste eierdialogen mottatt informasjon om framdriften i prosjektene. Departementet oppgir i dialogen om rapporten at det overfor Space Norway AS har uttrykt at det ønsker å bli informert om vesentlig forhold ved selskapets utviklingsprosjekter. Likevel kommer det fram i dokumentasjonen fra eierdialogen at departementet mener den informasjonen det har fått fra Space Norway AS, ikke har vært tilstrekkelig. Gjennomgangen av dokumentasjonen fra den faste eierdialogen med Space Norway AS viser at departementet ikke har presisert hva det mener med vesentlige forhold i en tidlig fase av prosjektene. Informasjonen departementet har mottatt underveis i prosjektforløpene har derfor i stor grad vært basert på hva selskapet har ønsket å formidle. Selv ikke etter konseptvalgutredningen og den påfølgende eksterne kvalitetssikringen i forbindelse med kapitaltilførselen til Heosat-prosjektet i 2017, omtalt i kapittel 4.1.4, formidlet departementet hvilken informasjon som er nødvendig å motta fra selskapet for å sikre gode beslutningsgrunnlag for framtidige utviklingsoppgaver som vil komme til å ha behov for kapitaltilførsel fra staten. For MicroSAR-prosjektet, som i 2016 startet opp en test- og demonstrasjonsfase, signaliserte departementet et behov om mer informasjon først i 2018. Dette skjedde i tilknytning til selskapets søknad om egenkapitaltilførsel. Av dokumentasjonen fra den faste eierdialogen om rapporten for første halvår 2018 oppgir departementet at MicroSAR-prosjektet framstår som prematurt, og at et bidrag om kapital må begrunnes ut fra klare samfunnsbehov og en tilstrekkelig lønnsomhet.

21. januar 2019 ble det på Space Norway AS' initiativ avholdt et møte mellom selskapet og Nærings- og fiskeridepartementet. Av møtedokumentasjonen framgår det at departementet er av den oppfatning at selskapet i MicroSAR-prosjektet går for langt i å utvikle og gjennomføre et prosjekt som i praksis konkurrerer i et fungerende marked, uten at det foreligger særlige statlige kontrollbehov. Departementet mener at det på ingen måte er dokumentert at staten har et behov for å eie en egen MicroSAR-konstellasjon, og mener derfor at Space Norway AS bør utfordres på alternative strategier for å ta prosjektet videre.

Av dokumentasjonen fra den faste eierdialogen høsten 2019 om styrets rapport for første halvår 2019 framgår det at departementet etterlyser dokumentasjon på brukerbehov og mangel på alternative løsninger for MicroSAR-prosjektet. Departementet understreket at det er styrets ansvar å tilpasse aktiviteten til de rammene selskapet har, og gjentok budskapet om at det må foreligge et dokumentert brukerbehov og dokumentert mangel på alternative løsninger, for at departementet skal bringe videre en søknad om kapitaltilførsel for å finansiere sektorpolitiske prosjekter. I dialogen om rapporten presiserer departementet at det har uttrykt forventning om at selskapet skal dokumentere brukerbehov og markedssvik. Undersøkelsen viser imidlertid at departementet ikke har brukt begrepet markedssvik i den skriftlige dokumentasjonen fra den faste eierdialogen med selskapet.

## **5.4 Departementets oppfølging av selskapets utvikling av strategi og system for mål- og resultatstyring**

Forsknings- og innovasjonsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet startet i 2015 opp et arbeid for å vurdere formålet med statens eierskap i Space Norway AS, hvor det skulle legges vekt på hva rammene for selskapets kommersielle drift skulle være. Dette arbeidet skjedde i samarbeid med eierskapsavdelingen i departementet. Som et ledd i denne prosessen ble det i løpet av 2016 innhentet innspill fra styret i Space Norway AS i to omganger.

For å få et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag arrangerte Nærings- og fiskeridepartementet et møte i oktober 2016 med hele styret og administrasjonen i Space Norway AS og representanter fra Norsk Romsenter. Formålet med møtet var å legge et grunnlag for en anbefaling av formål og rammer for Space Norway AS' virksomhet. Høsten 2017 arrangerte departementet et møte med alle styrelederne i selskaper som forvaltes av departementet, hvor temaet var selskapenes arbeid med strategier og mål.

På bakgrunn av dialogen med Nærings- og fiskeridepartementet startet Space Norway AS høsten 2017 prosessen med å revidere sin strategi og etablere hensiktsmessige mål- og resultatindikatorer. Som omtalt i kapittel 4.3.1 resulterte prosessen i at styret på styremøtet 26. november 2018 vedtok et samlet strategidokument som det sendte til departementet.

Etter oversendelsen tok Space Norway AS initiativ til et møte med departementet om styrets strategi for selskapet. Møtet ble avholdt 21. januar 2019. Av møtedokumentasjonen framgår det at departementet anser strategien for å være styrets dokument, og at strategien derfor ikke trenger departementets godkjenning. Departementet anser det som styrets ansvar at strategien ligger innenfor rammene av statens politikk og selskapets økonomiske rammer. Departementet hadde likevel synspunkter på strategien; strategien ble betegnet som svært bred og lite tydelig på hva som faller utenfor selskapets rolle som et sektorpolitisk selskap. Dette gjaldt særlig for grensegangen mot rent kommersielle aktører. Selskapets strategiske målsetting om å utvikle og drifte sikker rom- og havrelatert infrastruktur er en ganske kraftig utvidelse av selskapets aktivitetsområde, ifølge departementet. Videre påpekte departementet at strategien manglet føringer for prioritering av oppgaver og selskapets begrensede ressurser. Ifølge departementet var det et behov for at selskapet rangerte de resultatmålene selskapet mente var viktigst. Gitt selskapets ressursituasjon var det vanskelig å se at alle målene i strategien kunne bli realisert. Departementet reagerte også på at Svalbardkabelen ikke var tydeligere prioritert foran andre oppgaver; dersom selskapet ikke kunne vise til forsvarlig forvaltning av kabelen, ville det undergrave hele statens begrunnelse for eierskapet i Space Norway AS. Etter departementets syn er det viktig med en tydelig strategi for et selskap som har ambisiøse planer og kapitalsøknader. Jo tydeligere målene er formulert, desto enklere er det for eieren å vurdere søknader. Ifølge departementet må strategien som et sentralt styringsdokument tydeliggjøre hva Space Norway AS skal være, og hva selskapet skal gjøre og ikke gjøre.

I sitt svar på spørrebrev oppgir Space Norway AS at dialogen med departementet har medført endringer i strategidokumentet når det gjelder prioriteringer av selskapets aktiviteter. Det som nå gis høyest prioritet, er samfunnskritisk operativ aktivitet og prosjekter av stor samfunnsmessig og økonomisk betydning. Videre er det slik at driften av fibersambandet til Svalbard og realiseringen av HEO-prosjektet gis høy prioritet i den daglige driften.

Når det gjelder Space Norway AS' utvikling av system for mål- og resultatstyring, ble det avholdt et møte mellom Nærings- og fiskeridepartementet og styrelederen og administrasjonen i selskapet i desember 2019. Som et innspill til selskapets arbeid hadde departementet før møtet sendt over modellen for mål- og resultatstyring som brukes av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) i en e-post til styreleder. I e-posten viser departementet til hovedpunktene i utredningsinstruksen, som departementet mener vil være en god metode for utredning som det kan være en fordel at Space Norway AS kjenner til. På møtet ble det diskutert hvordan Space Norway AS kan etablere et målstyringssystem med mål, delmål og måleindikatorer. Det ble avtalt at selskapet skulle arbeide med et slikt system, og at det skulle sende en oppdatering om dette arbeidet til departementet i etterkant av styremøtet i februar 2020. Departementet oppgir i dialogen om rapporten at det finnes mange tilsvarende modeller som den DFØ benytter, og at det er opp til styret i Space Norway AS å velge modell.

## 6 Vurderinger

Space Norway AS er et heleid sektorpolitisk selskap og et sentralt sektorpolitisk virkemiddel for norsk romvirksomhet. Målet med statens eierskap i Space Norway AS er å bidra til å drifte og utvikle romrelatert infrastruktur for å dekke nasjonale brukerbehov og tilrettelegging for verdiskapning basert på romvirksomhet i Norge. Space Norway AS skal drives i henhold til vanlige forretningsmessige prinsipper og ha en effektiv drift. Selskapet er morselskap i et konsern som eier og drifter samfunnskritisk infrastruktur. Konsernet har store, komplekse og kapitalkrevende oppgaver på tvers av departementsområder knyttet til Svalbard- og nordområdepolitikk, sikkerhets- og forsvarspolitikk og kommunikasjons- og beredskapsoppgaver som er relatert til sjøredning, oljeberedskap og krisehåndtering. Selskapet har fra 2014 og fram til sommeren 2019 vært i en oppbyggings- og utviklingsfase.

Undersøkelsen viser at Space Norway AS i store deler av undersøkelsesperioden fra 2014 til og med 2019 har hatt et større ambisjonsnivå og en større vilje til å gjennomføre store, komplekse og kapitalkrevende aktiviteter enn det selskapets kapital og kapasitet faktisk skulle tilsi, samtidig som departementets styring og oppfølging har vært svak.

Utover dialog i forbindelse med generalforsamlinger, har Nærings- og fiskeridepartementet etablert en fast styringsdialog med selskapet. Den går ut på at hvert år i januar eller februar gir departementet, via brev til Space Norway AS, retningslinjer for hva styrets faste rapporter skal inneholde. To–tre uker etter at departementet har mottatt styrets rapport avholder departementet faste møter med Space Norway AS, hvor temaet er den aktuelle rapporten departementet har pålagt selskapets styre å sende inn sammen med selskapets regnskap for siste kvartal. Space Norway AS rapporterte først fast hvert kvartal til departementet, deretter hvert halvår fra høsten 2017. Undersøkelsen viser at departementet de første fire årene i undersøkelsesperioden var passiv i sin oppfølging av Space Norway AS, men at departementet fra høsten 2018 har blitt mer aktiv og bedt om mer informasjon fra selskapets styre.

### 6.1 Space Norway AS' aktiviteter har ikke vært tilpasset selskapets finansielle rammer

Space Norway AS mottar ikke driftstilskudd fra staten og må finansiere sin virksomhet gjennom egne midler. Selskapets eiendeler består i hovedsak av kritisk infrastruktur, som ikke egner seg for sikkerhetsstillelse for banklån. Selskapets aktiviteter og oppgaver, som er meget kapitalkrevende, kan av den grunn ikke finansieres gjennom ordinære banklån. Dette innebærer at selskapets kapitalstruktur ikke gir finansiell handlekraft til å løfte store oppgaver ved hjelp av egne midler, og at disse oppgavene må finansieres gjennom langsiktige avtaler med framtidige brukere og kunder. Fram til kontraktsinngåelse må selskapet imidlertid dekke utviklingskostnadene gjennom egne midler. Finansiering gjennom forskuddsbetaling kombinert med manglende mulighet til å ta opp ordinære banklån gir selskapet en begrenset kontantstrøm. Dette har resultert i store svingninger i likviditetssituasjonen og tidvis gjort arbeidet med utviklingen av nye oppgaver finansielt krevende. Samtidig er det viktig at selskapet har en tilstrekkelig finansiell beredskap til å kunne håndtere eventuelle brudd på Svalbardkabelen, hvor utbedring og etablering av reserveløsninger kan fordre betydelig likviditet på kort varsel. Regnskapsanalysen viser at den finansielle avhengigheten av eierskapet i KSAT er stor og helt avgjørende for at det årlige økonomiske resultatet er positivt. Finansieringen av aktivitetene til Space Norway AS gjennom et årlig utbytte fra KSAT har vært i en størrelsesorden fra 30 til 55 millioner kroner.

Til tross for at Space Norway AS har begrensede finansielle ressurser og dertil handlekraft, har selskapet valgt å igangsette to store og meget kapitalkrevende utviklingsprosjekter samtidig, Heosat og MicroSAR. Som aksjeselskap skal Space Norway AS til enhver tid ha en egenkapital og likviditet som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten selskapet driver. For styret har det således vært vesentlig å være i forkant av eventuelle finansielle utfordringer som kan oppstå i selskapets utviklingsprosjekter og operasjonelle drift. Derfor uttrykte styret at Space Norway AS etter sitt formål var lavt kapitalisert og søkte Nærings- og fiskeridepartementet om å få styrket egenkapitalen i form av en kapitalforhøyelse eller et ansvarlig lån på 50 millioner kroner i oktober

2018. Dette indikerer at det har vært et misforhold mellom selskapets ambisjoner og vilje til nytenkning om utviklingsoppgaver for å oppfylle sitt sektorpolitiske formål og den faktiske økonomiske evnen til å bære utviklingskostnadene innenfor de finansielle rammene uten kapitaltilførsel fra staten. Space Norway AS har på denne måten operert med en meget høy finansiell risiko og selv bidratt til å sette seg i en krevende likviditetssituasjon. Selskapets likviditetssituasjon ble ikke lavere enn 12 millioner over styrets fastsette likviditetsgrense på 30 millioner kroner i mai-juni 2019. Dette skyldes ikke at den finansielle styringen i Space Norway AS var langsiktig og god, men at forsinkelsene i MicroSAR medførte at betydelige utbetalinger i 2019 ble utsatt til 2020 og at utbytte fra KSAT for 2018 ble høyere enn forventet. Uten betalingsutsettelsene og det ekstra høye utbyttet, kunne Space Norway AS potensielt fått problemer med å dekke større uforutsette utgifter. En slik finansiell styring harmonerer dårlig med at Space Norway AS til enhver tid skal kunne dekke alle kostnader til både utviklingsoppgaver og til drift av infrastruktur med egne midler.

## **6.2 Space Norway AS' kapasitet har ikke vært tilpasset kompleksiteten i og omfanget på selskapets aktiviteter**

Aksjeloven slår fast at forvaltningen av selskapet er styrets ansvar, og at styret skal føre tilsyn med den daglige ledelsen og selskapets virksomhet. I eierskapsmeldingen er det presisert at ansvaret blant annet innebærer at styret skal fastsette hvilken risikoprofil selskapet skal ha. Styret skal videre påse at selskapet har en god intern kontroll og tilstrekkelige systemer og ressurser for å sikre en hensiktsmessig risikostyring og at lovbestemmelser blir etterlevd.

Tross meget store og komplekse sektorpolitiske oppgaver er Space Norway AS morselskap i et lite konsern med få ansatte, selv om antallet riktignok økte fra 12 i 2014 til 27 i 2019. Morselskapets økonomiske situasjon har ikke gitt rom for å ansette flere med kompetanse i prosjektledelse, teknologi, økonomi og kommersielle forhandlinger, selv om morselskapet synes det er kritisk å ha kompetanse innenfor disse områdene. Dette har medført omfattende bruk av konsulenter for å kunne ivareta og følge opp de sektorpolitiske oppgavene. I undersøkelsesperioden har personellkostnadene for egne ansatte økt fra 7,5 til 30,7 millioner kroner, mens kostnadene til konsulenter har økt fra 6,6 til 45 millioner kroner. Utviklingen i personellkostnader viser at konsulentbehovet har økt i takt med at morselskapet har vokst, og at nye og komplekse utviklingsprosjekter har startet opp. Konsulentkostnadene var særlig høye i 2018 og 2019 og utgjorde henholdsvis 61 prosent og 59 prosent av de samlede personellkostnadene. Dette skyldes at morselskapet i disse årene ikke hadde tilstrekkelig teknisk, økonomisk og juridisk kompetanse i forbindelse med utviklingsprosjektene Heosat og MicroSAR.

Undersøkelsen viser at Space Norway AS er avhengig av å bruke leverandører til å drifte etablert infrastruktur og utvikle løsningskonsepter, arbeide fram Business Case og stå for bygging og produksjon av ny infrastruktur. Bidragene fra leverandørene er essensielle i prosessen for å inngå kontrakter med kunder om finansiering av utviklingsprosjektene gjennom avtaler om forskuddsbetaling. Selskapet oppgir at det er prosjektlederen som er ansvarlig for å følge opp leverandørene i det enkelte prosjekt. Likevel inneholder ikke prosjekthåndboken, som Space Norway AS etablerte høsten 2017, noe konkret om hvordan prosjektlederens kontraktsoppfølging av leverandøren skal foregå, og hva det er særlig viktig at prosjektlederen følger opp. Space Norway AS oppgir videre at leverandørene i store driftsoppgaver (Svalbardkabelen) og utviklingsprosjekter (Heosat og MicroSAR) følges opp gjennom minimum månedlig rapportering og egne oppfølgingsmøter. På møtene deltar normalt prosjektlederen og teknisk personell fra både Space Norway AS og leverandøren, og temaer som framdrift, økonomi i henhold avtalte milepæler, risiko og tekniske utfordringer står fast på agendaen. Tross dette oppfølgingsregimet viser undersøkelsen at det har vært store framdriftsutfordringer i MicroSAR-prosjektet over lang tid. Dette indikerer at selskapet ikke har hatt tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre så store og komplekse utviklingsoppgaver som Heosat og MicroSAR samtidig, og at dette har gått på bekostning av oppfølgingen i MicroSAR-prosjektet. Space Norway AS' ambisjon og vilje til å gjennomføre utviklingsprosjekter synes dermed å ha vært langt større enn den faktiske kapasiteten skulle tilsi.

Det strategiske arbeidet med å etablere et system for mål- og resultatstyring, med mål og tilhørende resultatindikatorer, for å understøtte effektiv drift og hensiktsmessig risikostyring ble påbegynt høsten 2017, men ble utsatt på grunn av kapasitetsutfordringer. Space Norway AS oppgir at selskapet måtte prioritere de begrensede ressursene hardt for å klare å jobbe fram Heosat-prosjektet til en endelig beslutning om tilførsel av egenkapital og prosjektrealisering sommeren 2019. At overordnede strategisk sektormål ikke er brutt ned i konkrete virksomhetsmål og tilhørende resultatmål med konkrete indikatorer, gjør det unødig vanskelig for selskapet å sikre en effektiv mål- og resultatstyring og hensiktsmessig risikostyring. Videre kan det øke risikoen for at det ikke settes inn riktige risikoreduserende tiltak til rett tid. Det kan også gjøre det vanskelig å avgrense og spisse selskapets aktiviteter og øke risikoen for at Space Norway AS starter utviklingsprosjekter som ligger i grenselandet for det som faktisk er selskapets formål.

### **6.3 Departementet har ikke innhentet tilstrekkelig informasjon om selskapets økonomi og virksomhet**

Departementets styring, oppfølging og kontroll skal være tilpasset statens eierandel og selskapets egenart, risiko og vesentlighet. Selskapets kapitalstruktur skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon. I forbindelse med oppfølgingen skal departementet til enhver tid ha relevant og oppdatert informasjon om selskapet og dets virksomhet. Departementet skal gjøre egne vurderinger av relevante sider ved selskapets økonomiske resultater og utvikling, blant annet av avkastning og risiko. Dette skal være grunnlaget for departementets oppfølging av statens mål med eierskapet, utøvelsen av eierrollen på generalforsamlinger, behandling av spørsmål om kapitaltilførsel, oppfølging av aktuelle stortingsvedtak og forventninger i eierskapsmeldingen.

Konsernet Space Norway følger regnskapsreglene for små foretak, som blant annet har begrensede krav til noteopplysningene i årsregnskapet. For å kunne følge reglene for små foretak må beløpsgrensene for konsernet som en enhet ikke være overskredet på mer enn to av tre vilkår på balansedagen: salgsinntekt 70 millioner kroner, balansesum 35 millioner kroner og 50 årsverk målt i gjennomsnittlig antall ansatte i regnskapsåret. Per 31. desember 2019 oppfylder konsernet så vidt kravene i regnskapsloven til å følge reglene for små foretak, med sine 27 ansatte, driftsinntekter på 69,7 millioner kroner og balansesum (eiendeler) på 1,7 milliarder kroner. I hele undersøkelsesperioden har konsernets balansesum ligget langt over regnskapslovens balansesumgrense på 35 millioner og den har økt fra 580 millioner kroner i 2014 til 1,7 milliarder kroner i 2019. Undersøkelsen viser at noteopplysningene i årsregnskapene for 2014–2019 er på et minimumsnivå, og at de gir lite informasjon om det faktiske innholdet i de ulike regnskapspostene. Det er også lite konkret informasjon i styrets årsberetninger relatert til effektiv drift og sektorpolitisk måloppnåelse. Det er svært uheldig at det ut fra årsregnskap og styrets årsberetning til et heleid statlig konsern med såpass høy balansesum (eiendeler) ikke er mulig for allmennheten å vurdere den reelle finansielle stillingen og årsakene til det økonomiske resultatet.

Undersøkelsen viser at innholdet i de faste rapportene fra styret har vært preget av automatikk i hva som tas opp, og hvordan temaer som økonomi, måloppnåelse og risiko framstilles. Den økonomiske informasjonen i rapportene og i selskapets kvartalsregnskaper er svært begrenset, vanskelig tilgjengelig og med begrensede noteopplysninger. Rapportene innholder lite om hva som er driverne for selskapets inntekter og kostnader, og hvordan den økonomiske informasjonen fordeler seg på oppgave- og prosjektnivå, men mye om tekniske beskrivelser av status i utviklingsprosjektene. Informasjonen departementet har fått seg forelagt i den etablerte faste styringsdialogen har i liten grad vært egnet til å vise om Space Norway AS i seg selv drives forretningsmessig og effektivt. Til tross for dette har Nærings- og fiskeridepartementet helt fram til høsten 2018 konkludert med at rapportene dekker departementets informasjonsbehov.

Først våren 2019 ba departementet om at Space Norway AS framover kommer med utdypende informasjon i form av et mer detaljert budsjett for utviklingsprosjektene, og at regnskapspostene forklares med noter. Det ble også bedt om en oversikt over likviditetsutviklingen med utfyllende forklaring og prognose. I tillegg ba departementet om mer utfyllende rapportering om KSAT. På møtet høsten 2019 om selskapets rapport for første halvår 2019 kom det fram at departementet vil legge om de faste møtene med selskapet, slik at de bedre adresserer de mest sentrale problemstillingene.

Videre kom det fram at departementet vil avholde et eget møte om forventningene til selskapets rapportering om sektorpolitisk måloppnåelse og effektiv drift.

For å kunne rapportere til departementet om sektorpolitisk måloppnåelse og effektiv drift på en god måte må selskapet ha etablert et hensiktsmessig system for mål- og resultatstyring. Etter en dialog med departementet startet Space Norway AS prosessen med å etablere et slik system høsten 2017. Undersøkelsen viser at systemet fortsatt er under utvikling, og at departementet verken har gitt tydelige forventninger om systemet til selskapet, eller fulgt opp prosessen i særlig grad før 2019. Først i desember 2019 ble det avholdt et møte hvor det ble diskutert hvordan selskapet kan etablere et målstyringssystem med mål, delmål og måleindikatorer. I møtet ble det avtalt at selskapet skulle sende en oppdatering om det videre arbeidet i etterkant av styremøtet i februar 2020.

#### **6.4 Departementets oppfølging av selskapets utviklingsoppgaver har vært svak**

Innovasjons- og utviklingsoppgaver er en del av Space Norway AS' sektorpolitiske oppdrag. De store kapitalkrevende oppgavene på dette feltet har i undersøkelsesperioden vært Heosat og MicroSAR. Selv om disse prosjektene har pågått siden 2015 viser undersøkelsen at det tok flere år før departementet formidlet til Space Norway AS hvilken informasjon det ville ha seg forelagt om utviklingsoppgavene i styringsdialogen. I forbindelse med styrets søknad om kapitaltilførsel til Heosat-prosjektet i 2017 ble det gjennomført en konseptvalgutredning og en påfølgende ekstern kvalitetssikring. Heller ikke i forbindelse med denne prosessen formidlet departementet hvilken informasjon som er nødvendig å motta fra selskapet for å sikre gode beslutningsgrunnlag for framtidige utviklingsoppgaver som vil kunne komme til å ha behov for kapitaltilførsel fra staten.

Styret i Space Norway AS rapporterte til departementet at selskapets likviditetssituasjon stadig ble mer krevende utover i 2018 og ga uttrykk for at selskapet etter sitt formål var lavt kapitalisert. Den økonomiske situasjonen hadde sammenheng med at påløpte kostnader til utviklingsprosjektene (Heosat og MicroSAR) måtte dekkes av selskapets egne midler fram til det ble inngått kontrakter med kunder om tjenesteleveranser og forskuddsbetaling. Samtidig ventet selskapet på en endelig tilførsel av egenkapital til finansieringen av Heosat-prosjektet. Først da styret på ny søkte departementet om å få styrket egenkapitalen i form av kapitalforhøyelse eller et ansvarlig lån på 50 millioner kroner i oktober 2018, signaliserte departementet at det var behov for mer informasjon om MicroSAR-prosjektet. Departementet mente at prosjektet framstod som prematurt, og at bidrag til kapital måtte begrunnes ut fra klare samfunnsbehov og tilstrekkelig lønnsomhet. Da hadde MicroSAR-prosjektet vært i en kostnadskrevende og kontraktfestet test- og demonstrasjonsfase siden desember 2016.

På Space Norway AS' initiativ ble det 21. januar 2019 avholdt et møte mellom selskapet og Nærings- og fiskeridepartementet. På møtet kom det fram at departementet mener at selskapet med MicroSAR-prosjektet går for langt i å utvikle og gjennomføre et prosjekt som i praksis konkurrerer i et fungerende marked, uten at det foreligger særlige statlige kontrollbehov. Departementet ga uttrykk for at det på ingen måte er dokumentert at staten har et behov for å eie en egen MicroSAR-konstellasjon og mente derfor at Space Norway AS bør utfordres på alternative strategier for å ta prosjektet videre. I mars 2019 avslo departementet selskapets søknad om å få tilført en kapital på 50 millioner kroner. I avslaget legger departementet til grunn at Space Norway AS må finansiere virksomheten sin gjennom egne inntekter. At styret legger opp til et høyt ambisjonsnivå, er etter departementets syn ikke i seg selv et argument for at staten bør tilføre ytterligere midler. Departementet burde på et langt tidligere tidspunkt sørget for å ha en tydelig dialog med Space Norway AS om hvilke typer utviklingsoppgaver selskapet kan prioritere innenfor statens mål med eierskapet og selskapets vedtektsfestede formål. Space Norway AS var i en oppbyggings- og utviklingsfase helt fram til sommeren 2019. Dette forsterket behovet for at departementet tidlig og tydelig i styringsdialogen med Space Norway AS skulle tatt opp selskapets handlingsrom knyttet til innovasjons- og utviklingsoppgavene.

## 7 Referanseliste

### Lover

- *Lov om aksjeselskaper* (aksjeloven).
- *Lov om årsregnskap* (regnskapsloven).
- *Lov om revisjon og revisorer* (revisorloven).

### Stortingsdokumenter

- Innst. 140 S (2014–2015) *Innstilling fra næringskomiteen om et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, jf. Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.
- Innst. 367 S (2012–2013) *Innstilling fra næringskomiteen om Mellom himmel og jord: Norsk romvirksomhet for næring og nytte*, jf. Meld. St. 32 (2012–2013) *Mellom himmel og jord: Norsk romvirksomhet for næring og nytte*.
- Innst. S 88 (2016–2017) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Svalbard*, jf. Meld. St. 32 (2015–2016) *Svalbard*.
- Innst. 304 S (2015–2016) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Else-May Botten, Odd Omland, Torstein Tvedt Solberg og Eirik Sivertsen om å sikre bredbåndstelekommunikasjon i nordområdene*, jf. Dokument 8:76 S (2015–2016) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Else-May Botten, Odd Omland, Torstein Tvedt Solberg og Eirik Sivertsen om å sikre bredbåndstelekommunikasjon i nordområdene*.
- Innst. 330 S (2016–2017) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Hav i utenriks- og utviklingspolitikken*, jf. Meld. St. 22 (2016–2017) *Hav i utenriks- og utviklingspolitikken*.
- Innst. 330 S (2017–2018) *Innstilling fra næringskomiteen om Space Norway AS og prosjekt for satellittkommunikasjon i nordområdene*, jf. Prop. 55 S (2017–2018) *Space Norway AS og prosjekt for satellittkommunikasjon i nordområdene*.
- Redegjørelse av næringsministeren om Space Norway AS og prosjekt for satellittkommunikasjon i nordområdene, møte i Stortinget 21. juni 2019.
- Meld. St. 10 (2019–2020) *Høytflyvende satellitter – jordnære formål. En strategi for norsk romvirksomhet*.

### Reglement, retningslinjer og rutiner

- *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomireglementet). Fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 23. september 2019.
- *Retningslinjer for forvaltningen av statlige eierinteresser i aksjeselskaper, allmennaksjeselskaper, statsforetak og særlovselskaper under Nærings- og fiskeridepartementet*. Fastsatt 3. februar 2003, med endringer 21. mars 2014 og senest 17. november 2017, Nærings- og fiskeridepartementet.
- *OECD Guidelines on Corporate Governance State-Owned Enterprises, 2015 Edition*.
- *Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse*. Utgitt av Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) 17. oktober 2018.

### Relevante sektorpolitiske strategier og planer

- *Ny vekst, stolt historie. Regjeringens havstrategi*. 2017, Nærings- og fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet.

- *Nordområdestrategi – mellom geopolittikk og samfunnsutvikling*. 2017, Utenriksdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Statsministerens kontor.
- Langtidsplan for forsvarssektoren 2017–2020, jf. Prop 151 S (2015–2016) *Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren*, Forsvarsdepartementet.

#### **Utredninger**

- NOU (2015: 16) *Digital sårbarhet – sikkert samfunn. Beskytte enkeltmennesker og samfunn i en digitalisert verden*.