

Styresak

Går til: Styremedlemmer
Føretak: Helse Vest RHF
Dato: 25.10.2006
Sakhandsamar: Ivar Eriksen
Saka gjeld: **Retningslinjer for selskapsetablering**

Arkivsak
2006/351/011
Styresak 103/06 B

Styremøte 08.11. 2006

Bakgrunn:

Krav til system kring nyetablering av aksjeselskap og erverv av aksjar i etablerte selskap

I styremøte 6. september 2006 blei det under administrerande direktør si orientering gitt ein oversikt over selskapsstrukturen i Helse Vest, jf. styresak 069/06 O pkt. 2. I det notatet som blei lagt fram for styret, blei det sagt at administrasjonen i løpet av hausten vil kome attende med ei eiga sak for styret med nærare retningslinjer for selskapsetablering og erverv av aksjar i etablerte selskap.

Det er i løpet av dei siste 10-15 åra gjennomført ein heil del selskapsetableringar innanfor offentleg sektor. Dette har også gjort seg gjeldande innanfor helsesektoren kor ein har sett ei auke i etableringa av aksjeselskap der dei regionale helseføretaka/helseføretaka har eigarinteresser. Om dette spørsmålet er følgjande protokollert frå føretaksmøtet i Helse Vest RHF 24. januar 2006, jf. protokollen pkt. 4.1.4:

"Dei seinare åra har det skjedd ei auke i etableringa av aksjeselskap der dei regionale helseføretaka har eigarinteresser. Ein føresetnad for at føretak skal kunne eige aksjeselskap, aleine eller saman med andre, er at selskapet ikkje yter spesialisthelsetenester samt at verksemda er egna til å fremje formålet til føretaket. Føretaksmøtet streka under at formålet som er gitt i vedtektene til selskapet, i sin heilskap må ligge innanfor formålet til Helse Vest RHF, slik det kjem fram av vedtektene § 5. Dersom det blir oppretta dotterselskap i selskap som er eigd av det regionale helseføretaket, må formålet til desse heilt ut være innanfor formålet til morselskapet slik at den samla verksemda er i samsvar med det formålet som eigar har hatt med å oppretta Helse Vest RHF.

Føretaksmøtet la til grunn at Helse Vest RHF i 2006 gjennomgår den samla selskapsstrukturen. Det ble og lagd til grunn at det skal leggjast ei restriktiv tolking til grunn når det regionale helseføretaket skal vurdere om verksemda til aksjeselskapet er egna til å fremje formålet til føretaket. Dette skal ikkje være til hinder for at det kan bli etablert selskap som kan bidra til formålstenleg organisering av Helse Vest si samla verksemd, samt vidareutvikling og kommersialisering av forskingsresultat.

Føretaksmøtet la til grunn at Helse Vest RHF etablerer system for å sikre at all nyetablering av aksjeselskap og erverv av aksjar i etablerte selskap, skjer innanfor fastsette vedtekter, jf.

helseføretakslova § 37 2. ledd, og at låneopptak i desse selskapa skjer innanfor rammer av helseføretakslova § 33 2. ledd. Ei oversikt over dei etablerte systema skal sendast departementet til orientering som ein del av årleg melding for 2006."

Med denne saka ønskjer Helse Vest RHF å setje fokus på selskapsetablering. Dette er ikkje nokon ny problemstilling i føretaksgruppa, men det er ønskeleg å få fram kva som er gjeldande policy innanfor Helse Vest. Det blir gjennom denne saka fremma forslag til retningslinjer som skal bli følgd opp i helseføretaka for framtidige saker, og som også vil måtte danne grunnlag for ein gjennomgang av eksisterande selskap som det einskilde helseføretak eig eller har eigarinteresser i.

Når ein innanfor dette området ønskjer å ha eit aktivt styringsforhold er ikkje hensikta å fastsette noko forbod mot selskapsetablering, men det er viktig at det blir satt nokre grenser for kva type verksemd helseføretaka skal engasjere seg i og for korleis denne type underliggjande verksemdar skal finansierast. Noko av hensikta med saka blir såleis å bevisstgjere styra i helseføretaka og leiinga elles kring spørsmål som i den einskilde sak krev ein aktiv oppfølging på styrenivå.

Rettslege utgangspunkt

Høve til å ha dotterselskap

At eit helseføretak kan ha dotterselskap er lagt til grunn i helseføretakslova § 42. Denne føresegna slår fast at helseføretak kan eige verksemdar som ikkje driver spesialisthelseteneste dersom det er egna til å fremme føretaket sitt formål. Det er eit krav i lova at slik verksemd skal organiserast som aksjeselskap.

Stifting av dotterselskap

Helseføretakslova har ingen spesielle regler når det gjeld kompetansen til å opprette dotterselskap. Utgangspunktet må då vere at det ligg til styret å avgjere om ein del av verksemda skal drivast gjennom dotterselskap innanfor dei rammene lova gir. Det følgjer av helseføretakslova § 28 at styret i føretaket har ansvar for ein tilfredsstillande organisering av føretaket si samla verksemd.

Saker av vesentleg betydning

Det følgjer av helseføretakslova § 30 at i *"saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets virksomhet eller løsningen av fastsatte målsettinger eller oppgaver"* er avgjerdkompetansen lagt til føretaksmøtet i det regionale helseføretaket. Det sama gjeld i følgje lova i *"andre saker som antas å ha prinsipielle sider av betydning eller som antas å kunne ha vesentlige samfunnsmessige virkninger"*. I helseføretaka sine vedtekter er dette utdypa ved at føretaksmøtet skal treffe vedtak i saker som er :

".... av vesentlig eller prinsipiell betydning helsepolitisk, forskningspolitisk, utdanningspolitisk eller samfunnsmessig, jf. helseføretaksloven § 30. Det gjelder blant annet saker som:

- 1. utskilling av større del av virksomheten*
- 2. deltakelse i omfattende samarbeid eller vesentlige endringer i dette*
- 3. omfattende endringer i tjenestetilbudet"*

Det kan tenkjast at ei sak om etablering av eit dotterselskap vil vere ei sak som fell inn under helseføretakslova § 30. Dette må ein ta stilling til i det konkrete tilfelle. Med tanke på dei selskapa som er blitt skipa sidan 1. januar 2002, har ein vurdert det slik at ingen av desse har eit innhald eller ein storleik som er av ein slik karakter at saka skulle vore lagt fram for føretaksmøtet i Helse Vest RHF.

Dotterselskap sin moglegheit til å ta opp lån

Det følgjer av helseføretakslova § 33, 1. ledd at eit føretak ikkje kan ta opp lån med mindre det er særskilt fastsett i vedtektene. Vidare heiter det at vedtektene skal sette ei ramme for låneopptak. Denne føresegna har samanheng med staten sitt ubegrensa ansvar for helseføretaka sine forpliktingar.

I lovforarbeida (Ot.prp. nr 66 2000-2001 side 134) er det presisert at den ramma som blir sett i det regionale helseføretaket sine vedtekter skal gjelde for heile føretaksgruppa, det vil seie for det regionale helseføretaket sjølve og alle helseføretak det eig.

Når det gjeld dotterselskap som ikkje driv spesialisthelseteneste, så skal desse etter lova organiserast som selskap med avgrensa ansvar – det vil seie som aksjeselskap. Desse selskap er kjenneteikna ved at eigar ikkje er ansvarleg for meir enn innskøtet. Eit aksjeselskap vil i utgangspunktet stå fritt til å ta opp lån. Helse- og omsorgsdepartementet har i brev til Helse Vest RHF 10. mai 2005 uttalt at helseføretakslova § 33 på eit generelt grunnlag ikkje er til hinder for at heileigde dotterselskap med avgrensa ansvar som ikkje utøvar spesialisthelseteneste, kan ta opp lån i den private marknaden. Samtidig har likevel departementet framheva at dersom slik verksemd tar opp lån til investeringsformål i den private marknaden, vil dette kunne ha innverknad både på storleiken og fordelinga av framtidige lånerammer.

Garanti eller sikkerheit for andre sine forpliktingar

Etter helseføretakslova § 33 anna ledd kan ikkje helseføretak stille garanti eller sikkerheit for andre sine økonomiske forpliktingar. Føresegna er gitt i forlenginga av låneforbodet og staten sitt gjennomgåande ansvar for føretaka sine forpliktingar.

Kommentarar:

Etablering av underliggjande dotterføretak/selskap reiser prinsipielle og viktige spørsmål som må bli gjenstand for ein grundig behandling i kvart einskilde tilfelle. For Helse Vest RHF er det viktig å ha kontroll og oversikt over kva som skjer i forhold til etablering av selskap under helseføretaka. Eit overordna prinsipp vil derfor vere at ein kvar etablering av nye selskap alltid skal godkjennast av styret i Helse Vest RHF. Dette er også slått fast i styringsdokumenta (pkt. 4.2.3) til helseføretaka for 2006.

Ved spørsmålet om etablering av nye selskap er det særleg to hovudproblemstillingar som gjer seg gjeldande:

- ligg formålet til selskapet innanfor Helse Vest RHF/helseføretaket sitt formål, og er etableringa egna til å fremja formåla
- og
- i kva grad blir det gjennom etableringa lagt til rette for ressurstilgong utanfor helseføretakslova sine rammer – ved opptak av eksterne lån ut over låneramma gitt i vedtektene.

Når det gjeld formålsbetraktingane, er utgangspunktet i krava frå eigar at det skal leggjast ein restriktiv tolking til grunn når ein skal vurdere om verksemda til aksjeselskapet er egna til å fremja formålet til føretaket. Tanken er ikkje at dette skal vere til hinder for ein formålstenleg organisering av den totale verksemda. Det medfører likevel at selskapet sitt formål må ha samanheng med eller bygge opp om dei hovudoppgåvene som tilligger helseføretaket; pasientbehandling, utdanning, forskning og opplæring.

Selskap som har oppgåver innanfor stab- og støttetenester som er nødvendige element for å gjennomføre den ordinære drifta, vil slik sett ligge innanfor formålet. Vanskelegare blir det dersom selskapet tar mål av seg til å utføre oppgåver som isolert sett kan vere av interesse for verksemda, men som likevel ligg så langt på sida av hovudformålet, at det vil vera utanfor kva som har vore eigar sin hensikt med opprettinga av helseføretaket. Desse spørsmåla må i det einskilde tilfellet underleggjast ein konkret vurdering og kor eit førande moment er om ein gjennom den aktuelle selskapsetableringa nyttar dei ressursane helseføretaka er tilført i samsvar med dei føringar som er gitt knytt til ressurstildelinga.

Grunngjevinga for å skilje ut deler av verksemda i eigne selskap kan variere. Etablering av ein stab-støttefunksjon etter aksjeselskapsmodellen vil i nokre tilfelle kunne gje ein effektiv styringsmodell for einskilde einingar. Ofte ser ein at organisering av verksemd i dotterselskap blir gjort for å redusere styringsspenntet i morselskapet slik at dette kan ha meir fokus på kjerneverksemda. I nokre samanhengar blir det peika på at når ei verksemd blir organisert som eit selskap med sjølvstendig ansvar og eigarskap til eigen økonomi så verkar det både disiplinerande og forløysande i forhold til verksemda

sine resultat. Bruk av aksjeselskapsmodellen kan også vere eit tenleg reiskap for å kunne trekke inn samarbeidande partnarar. Eit særskild aktuelt område for denne type selskapsetablering er verksemdar med formål knytt til forskning og kommersialisering.

Helse Vest RHF har registrert at ønskje om å organisere ein utskild del av verksemda som aksjeselskap, også har vore grunngeve i eit ønske om å kunne henta inn lånekapital frå den private marknaden med tanke på å få realisert ønska investeringar. Som det går fram ovanfor er ikkje helseføretakslova til hinder for at eit dotterselskap til eit underliggjande helseføretak gjer private låneopptak. På den andre sida vil Helse Vest RHF i kraft av å vere eigar av helseføretaket kunne nekte denne type låneopptak. Helse Vest har fram til no sagt kategorisk nei til private låneopptak.

Ved Stortinget sin behandling av St.prp. nr. 59 (2001-2002) blei det vedteke å etablere ei låneordning til investeringsføremål for dei regionale helseføretaka. I føretaksmøte 17. januar 2005 blei vedtektsfesta ramme for Helse Vest RHF når det gjeld lån til investeringar sett til 1200 mill. kroner. Låneramma er seinare auka til 2000 mill. kroner. I same føretaksmøte blei *"Instruks for lån knyttet til investeringar for de regionale helseføretakene"* fastsett. Denne instruksjonen slår fast at lån til investeringar i dei regionale helseføretaka blir vedtatt av Stortinget. Instruksjonen er blant anna gitt for å styre/regulere investeringane i regionen sin totale verksemd.

Administrerande direktør er av den oppfatning at det vil kunne bli vurdert som ei omgåing av det investeringsregime som er etablert, og i konflikt med intensjonane i helseføretakslova og vedtektene, dersom ein opnar for at underliggjande aksjeselskap får ta opp lån i den private marknaden. Ei slik praksis ville opna for at føretaksgruppa samla vil framstå med ein større gjeldsbyrde enn vedtektene har tatt høgde for - noko som ville kome til uttrykk gjennom konsolidert konsernrekneskap. Med bakgrunn i dei signala som er gitt frå eigar ser Helse Vest ikkje bort i frå at opplåning i bank gjennom underliggjande aksjeselskap, vil kunne føre til avkortning i den låneramme Helse Vest elles er gitt i vedtektene.

Ein vil og peike på at ekstern lånefinansiering vil kunne gi ein risiko for at verdier blir ført ut av føretaksgruppa dersom rettar og verdier har blitt overført vederlagsfritt i samband med sjølve selskapsetableringa. Dette vil vere ein uønska situasjon som i seg sjølv er eit argument for å oppretthalde ei restriktiv line.

Det er ikkje noko til hinder for at underliggjande aksjeselskap blir gitt lån på ordinær måte innanfor den låneramma Helse Vest har til rådighet. Dei lånemidlar som er stilt til disposisjon frå Helse- og omsorgsdepartementet er ikkje avgrensa til å gjelde investeringar knytt til kjernefunksjonar, og lånemidlane må derfor også kunne bli nytta til lån til underliggjande verksemdar som driv stab- og støttetenester innanfor Helse Vest RHF/helseføretaket sitt formål. Etter administrerande direktør sin vurdering bør derfor dei behov for låneopptak som kjem fram innanfor heile føretaksstrukturen, medrekna underliggjande selskap, primært løysast innanfor den låneramma som er stilt til disposisjon frå Helse- og omsorgsdepartementet. På denne måten blir også aktuelle prosjekt satt inn i ein heilskapleg samanheng og underlagt regionale prioriteringar. Hovudregelen bør derfor vere at dei same reglar som gjeld for helseføretaka sine låneopptak også må gjelde for underliggjande aksjeselskap. Regelen må koma til uttrykk i vedtektene til selskapet.

Dersom det ikkje er tilgjengelege lånemidlar vil ein rå til at ein held ein opning for å gjere ein konkret vurdering med omsyn til om det likevel skal bli gitt samtykke til eit låneopptak i den private marknaden for det aktuelle selskap. Eit slikt låneopptak må i så tilfelle godkjennast av styret i Helse Vest RHF, og styret vil då kunne setja nærare vilkår knytt til låneopptaket.

Når eit helseføretak vel å skilja ut ein del av verksemda og organisere denne som eit aksjeselskap, vil det innebære at styret i helseføretaket gir slipp på sin moglegheit for direkte styring av verksemda. Styret sin formelle styring og påverknad vil då skje på ein meir indirekte måte innanfor det regelverk som gjeld for den aktuelle selskapsforma. Sett frå Helse Vest RHF sin ståstad er det viktig at Helse Vest RHF sjølv og det aktuelle helseføretaket sikrar seg god kontroll mellom anna med at verksemda i selskapet blir drive i samsvar med gjeldande lover og reglar og innanfor dei rammene som vedtektene og andre overordna vedtak sett. Ein føresetnad for å samtykke til etablering av underliggjande selskap må derfor vere at det

blir etablert gode rapporteringsrutinar frå selskapet til helseføretaket og vidare til Helse Vest RHF. Helseføretaket må sikre at det blir etablert ein jamleg rapportering til styret i helseføretaket (2 – 3 gangar årleg). I tillegg bør det bli stilt krav om at helseføretaka må sørgje for ein årleg rapportering til Helse Vest RHF knytt til underliggjande selskap. Det er naturleg å tenkja seg denne rapporteringa som ein del av årleg melding.

Dei føringar/retningslinjer som kjem til uttrykk i denne saka er i første rekkje utarbeidd med tanke på heileigde verksemdar. Dei spørsmål som er aktuelle ved etablering av heileigde verksemdar vil også normalt aktualiserast i samanheng med etablering av selskap saman med andre eller i dei tilfelle kor det er aktuelt å gå inn som deleigar i allereie etablerte verksemdar. Ein vil derfor gjere framlegg om at retningslinjene som eit utgangspunkt også vil gjelde for alle former for deleigarskap som helseføretaka ønskjer å tre inn i. Helseføretaka sin moglegheit til å tre inn som deleigar i eit selskap vil derfor vere avgrensa til selskap kor verksemda ligg innanfor formålet til Helse Vest RHF/helseføretaket og kor verksemda er egna til å fremja formålet til Helse Vest RHF/helseføretaket. Administrerande direktør vil likevel vera open for at einskilde engasjement som etter ein restriktiv tilnærming vanskeleg kan seiast å liggja innanfor Helse Vest RHF/helseføretaket sitt formål, vil kunne ha ein slik karakter av samfunnsmessig nytte at det kan vere aktuelt å gå inn med ein mindre eigardel. Ein legg til grunn at dette må underleggjast ein konkret vurdering. Rapporteringa på selskap vil også måtte omfatte denne type engasjement.

Med omsyn til sakshandsaminga i denne type saker, legg Helse Vest RHF til grunn at førespurnad om samtykke til etablering av dotterselskap/dotterdotterselskap og/eller opptak av lån i slike selskap blir fremma skriftlig ovanfor Helse Vest RHF med bakgrunn i behandling i styret i helseføretaket. Av styresaka må det mellom anna gå fram kva som er grunngevinga for etableringa av selskapet, ein vurdering av dei sentrale spørsmål knytt til formålet, ei utgreiing med omsyn til korleis selskapet skal finansierast, kva verdiar som skal overførast til selskapet og korleis helseføretaket vil ivareta sin eigarinteresse i tillegg til ei omtale av andre økonomiske/juridiske/personellmessige konsekvensar.

Forslag til vedtak:

1. Styret sluttar seg til dei føringar/retningslinjer for selskapsetablering som går fram av saksførelegget.
2. Følgjande grunnleggjande prinsipp gjeld for etablering av underliggjande selskap:
 - i. Etablering av nye selskap under helseføretaka eller verksemdar eigd av helseføretaka skal godkjennast av styret i Helse Vest RHF
 - ii. Formålet til det nye selskapet må liggja innanfor formålet til Helse Vest RHF/helseføretaket.
 - iii. Verksemda må vere egna til å fremme formålet til Helse Vest RHF/helseføretaket
 - iv. Underliggjande selskap skal som hovudregel ta opp lån etter dei same reglar som gjeld for helseføretaka. Slike selskap kan ikkje ta opp lån i den private marknaden med mindre det er godkjent av styret i Helse Vest RHF.
 - v. Helseføretaket må ved etablering av underliggjande selskap sikre at det blir lagt gode rutinar for jamleg rapportering til helseføretaket og Helse Vest RHF.
 - vi. Førespurnad om samtykke til etablering av dotterselskap og/eller opptak av lån i slike selskap blir fremma skriftlig ovanfor Helse Vest RHF med bakgrunn i behandling i styret i helseføretaket. Av styresaka må det mellom anna gå fram kva som er grunngevinga for etableringa av selskapet, ein vurdering av dei sentrale spørsmål knytt til formålet, ei utgreiing med omsyn til korleis selskapet skal finansierast, kva verdiar som skal overførast til selskapet og korleis helseføretaket vil ivareta sin eigarinteresse i tillegg til ei omtale av andre økonomiske/juridiske/personellmessige konsekvensar.
 - vii. Desse retningslinjene gjeld også for erverv av aksjar i etablerte selskap og ved etablering av dotterdotterselskap.
3. Styret legg til grunn at desse retningslinjene blir forankra i styringsdokumenta til helseføretaka for 2007.

4. Styret legg til grunn at helseføretaka gjennomgår eksisterande selskap med formål å sørge for at selskapsstrukturen er i samsvar med dei føringar/retningsliner som er gitt i saksførelegget og øvrige vedtakspunkt i denne saka. Slik gjennomgang må vere gjennomført innan utgangen av første kvartal 2007. Resultatet av gjennomgangen skal rapporterast til Helse Vest RHF.