



www.uis.no/hhuis

Lars André Kalve

Styrings- og eierskapsutfordringer i et nettselskap

Masteravhandling 2017

Avhandlingen er innlevert som del av
«Executive MBA-studiet» ved
Handelshøgskolen ved Universitetet i Stavanger



Universitetet
i Stavanger

MASTEROPPGAVE – Executive MBA

STUDIEPROGRAM:

E-MBA300_1 MA Executive MBA

OPPGAVEN ER SKREVET INNEN
FØLGENDE SPESIALISERINGSRETNING:

Strategi

ER OPPGAVEN KONFIDENSIELL?

Nei

TITTEL:

Styrings- og eierskapsutfordringer i et nettselskap

ENGELSK TITTEL:

Challenges with governance and ownership in a powergrid company

SIDETALL: 106 (inkludert litteraturliste og vedlegg)

FORFATTER

VEILEDER:

Studentnummer:

227271

Navn:

Lars André Kalve

Professor, Dr. Jan Erik Karlsen

OPPGAVEN ER MOTTATT I FIRE – 4 – INNBUNDNE EKSEMPLARER

Stavanger,/..... 2017

Underskrift UiSEVU:.....

Forord

Denne oppgaven har fra oppstarten vekselvis vært alt og ingenting. Med alt mener jeg at jeg til tider har hatt alt klart for meg for hvordan dette skulle bli, og at oppgaven har vært alt jeg tenkte på. Med ingenting mener jeg at i øyeblikket etter jeg trodde jeg hadde kontroll, så var det ingenting som stemte med det jeg hadde forespeilet meg, og oppgaven ble et ønske om å være ingenting i ren tidsklemmefortvilelse. Men det er slikt som ligger i forskningens natur, og som åpner porten til det ukjente landskapet.

Oppgaven ble en veldig annerledes oppgave enn jeg forespeilet meg. Fra å ha et fokus på en problemstilling på selskapsnivå der strategi var innfallsvinkelen, utviklet den seg til å bli en særdeles utforskende oppgave med en søken etter å forklare årsaker til en problemstilling for en hel bransje. Oppgaven har ledet meg inn på andre teorier enn jeg opprinnelig forestilte meg, og som jeg i ettertid er særdeles fornøyd med å ha fått bedre kjennskap til.

Resultatet er at jeg har lært mye på veien. Jeg er stolt over at jeg har klart å levere en oppgave der jeg selv sitter igjen med en følelse av å ha økt egen kunnskap. Jeg føler jeg har klart å belyse en problemstilling for en bransje, og at jeg har tilegnet meg en grunnkunnskap som både er teoretisk og analytisk, og som jeg kan bruke videre i min arbeidssituasjon.

Etter tre år med studier parallelt med arbeid, og to små forventningsfulle hjemme, er det på tide å finne frem igjen det sosiale aspektet i livet. Det skal bli godt å lære å nyte helgene igjen med god samvittighet.

Jeg vil starte med å gi en stor takk til veileder Professor, Dr. Jan Erik Karlsen, som har veiledet meg i riktig retning når det trengtes. Jeg ønsker også å rette en stor takk til alle andre som har bidratt til denne oppgaven. Bidragene har vært alt fra diskusjonspartnere til direkte veiledning, og noen ganger motiverende dytt. Jeg vil og takke for bidragene fra respondentene i spørreundersøkelsen. Men ikke minst takk til arbeidsgiver, som har vist stor velvilje for utdanningen, og har vært en tilrettelegger for at jeg skulle komme i mål med dette studiet.

Jeg ønsker spesielt å fokusere den største takken til tålmodighetsbidragene fra familie. Tusen takk for at dere har hjulpet meg til å fokusere på det som er viktigst i livet, nemlig tiden med dere.

Med vennlig hilsen

Lars Andre Kalve

Resymé

Reguleringen av nettselskapene i Norge er i endring, og større endringer er ventet knyttet til implementering av EU sitt rammeverk. Nettselskapene er i dag styrt etter en funksjonell vertikal struktur på flere nivå, der nasjonalt nivå setter lovkrav og reguleringsrammer som selskapene må forholde seg til. Likevel er det en stor grad av lokal styring knyttet til disse selskapene.

Interessene knyttet til styring lokalt, samsvarer ikke nødvendigvis med interessene fra regulator sin side. Dette skaper en potensiell maktkamp i styringen av nettselskapene mellom regulatoriske myndigheter og eier av nettselskapene. Et naturlig utfall av en slik maktkamp, er at partene forsøker å tilpasse kontraktsforholdet slik at de oppnår en ønsket balanse. Det kan sies at dette er en av driverne for endringsutviklingen regulatorisk.

Det er viktig å påpeke at kommunene i Norge historisk har hatt styringsrett som eier, og har hatt stor grad av ansvaret for den funksjonelle tjenesteleveransen til nettselskapene. For de aller fleste nettselskapene står kommunene fortsatt som eier. Endringene frem til nå har gått utelukkende i retning av å flytte styringen bort fra kommunalt nivå opp til nasjonalt nivå. De fremtidige endringene som er varslet fra regulator flytter styringen ytterligere mot nasjonalt nivå. Kommende endringer går i retning av at nettselskaper skal rendyrkes som nettselskaper mer enn det er krav om i dag. Det vil si at de må foreta ett selskapsmessig funksjonelt skille fra virksomhetsområder som ikke er en del av nettreguleringen.

Endringen påvirker bransjen i stor grad, da mesteparten av selskapene har annen virksomhet som en integrert del av nettvirksomheten i dag. For de selskapene med mindre enn 100 000 kunder, vil endringen særskilt omfatte kraftproduksjon og sluttbrukermarkedet på strøm. Krav om endring for de store nettselskapene er allerede implementert. Annen virksomhet som også omfattes av denne innstramningen er veilys, fiber, byggestrøm m.m. Dette vil være nytt for alle selskapene.

Regulators formål er å påse at det er en kostnadseffektiv utbygging og drift av strømmettet. Det er regulators oppgave å påse at dysfunksjonalitet i reguleringsmodellen blir rettet. Å ytterligere tydeliggjøre det funksjonelle skillet for nettselskapene, retter seg mot å sikre at kryss-subsidierings mulighetene blir mindre mellom virksomhetsområder. Det er derimot ikke sikkert at denne endringen er målrettet nok for det den er ment å rette på.

På denne bakgrunn er formålet med oppgaven å se om det er elementer i styringsmodellen av norske nettselskaper, som kompliserer reguleringen og som er til hinder for ønsket retning fra regulator. Er det elementer som ikke er tatt hensyn til i tilstrekkelig grad, når de nå endrer forutsetningene for selskapene igjen.

For å kunne analysere problemstillingen har oppgaven bygget på teori rundt flernivå styring. Dette er for å forstå styringsmodellen av norske nettselskaper og aktørene knyttet til denne styringen på ett overordnet nivå. Det er og beskrevet teori knyttet til egeninteresser i kontraktsforhold gjennom Prinsipal-Agent relasjoner, og hvordan ulikt mål bilde og asymmetri i informasjonen kan skape ubalanse i maktrelasjonen mellom partene.

Gjennom en spørreundersøkelse til styrende aktører i norske nettselskaper er det forsøkt å finne ut om det er en grad av egeninteresser utover nettoppgaver gitt av

regulator, og om det er en sammenheng mellom selskapenes egenskaper og grad av egeninteresse.

Resultatene viser at det er forskjell på om selskaper har flere eller en eier, i hvordan de prioriterer samfunnsoppgavene. Dette viser og igjen i hvordan de vurderer fremtiden for virksomhetsområdene som ikke er en del av nettoppgavene fra regulator. Selskaper med én eier har ingen fremtidige planer om avvikling av disse virksomhetene. De ser heller for seg en økning innenfor disse områdene. Dette er på tross av at de svarer at de kjenner godt til regelverket og Eldirektiv 3.

Funn i undersøkelsen viser tydelig at mindre nettselskaper vektet samfunnsoppgaver tilnærmet likt som nettnytteoppgaver gitt av regulator. Hovedfunnet er at eierskapsstruktur markerer seg som en enda tydeligere sammenheng i disse vurderingene. Eierskap er den faktoren som påvirker egeninteressene sterkest i modellen for styring, og som utfordrer regulator sine interesser i størst grad.

Dette skaper en ubalanse i maktforholdet mellom regulator og nettselskap. Funnene er interessante ved at de synliggjør en problemstilling som reguleringen ikke fullt tar høyde for slik den er designet i dag.

Stavanger 26. mai 2017

Innhold

TABELLER OG FIGURER.....	1
1 INNLEDNING	3
1.1 Endrede rammer for nettselskaper.....	3
1.2 Avhandlingens oppbygging.....	6
1.3 Hensikten med studien	7
2 TEORI	8
2.1 Samstyring på flere nivåer.....	8
2.2 Prinsipal – Agent teori.....	15
2.2.1 Asymmetrisk informasjon	15
2.2.2 Ulike mål og interesser.....	16
2.2.3 Ulik risikoaversjon	17
2.3 Oppsummerende teori og forskningsspørsmål	18
2.4 Evaluering av teoribidragene	18
3 DESIGN OG METODER	20
3.1 Forskningsdesign og metodevalg	20
3.1.1 Vitenskapsteoretisk forankring	22
3.1.2 Troverdighetskriterier.....	23
3.1.3 Datainnsamling.....	23
3.1.4 Populasjon og utvalg	24
3.1.5 Dataanalysens utfordringer	24
3.1.6 Forskningsetiske aspekter	25
4 RESULTATER.....	26
4.1 Kontekst for nettselskapene i Norge	26
4.1.1 Ulike modeller for regulering.....	27
4.1.2 Valgt modell for det norske markedet.....	29
4.1.3 Har modellen svakheter?.....	32
4.1.4 Direkteregulering av selskapene	34
4.2 Resultater fra spørreundersøkelsen	35
4.2.1 Selskaps- og individinformasjon.....	35
4.2.2 Er det noen sammenhenger i vurderinger og prioriteringer ut fra selskapenes størrelse eller eiersammensetning?	38
4.2.3 Vurdere Konsekvens av sammenslåing av et annet nettselskap	40

5	DISKUSJON	49
5.1	Hovedutfordringer	56
5.2	Implikasjoner.....	58
6	KONKLUSJON.....	59
6.1	Aktørkartet må nytegnes	60
6.2	Evaluering av forskningsspørsmål	61
6.3	Samsvaret med tidligere forskning.....	61
6.4	Å trekke trådene sammen	62
6.5	Behov for ny forskning?.....	63
7	ORDLISTE.....	64
8	VEDLEGG	65
9	LINKER.....	65
10	REFERANSER.....	66

Tabeller og figurer

- Figur 1 Aktører og nivåer for styringen av norske nettselskaper i 2017
- Figur 2 Grunnleggende idé for agentteori (P: Prinsipal, A: agent) (Wikipedia 4.11.2010) nedlastet 30.04.2017
https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Prinsipal_agent.png
- Figur 3 Flytdiagram for den overordnede strategiske oppbygningen av oppgaven
- Figur 4 Inntektsrammemodellen (Kilde ukjent)
- Figur 5 Fordeling av selskaper basert på antall kunder fra spørreundersøkelsen
- Figur 6 Fordeling av selskaper basert på antall kunder for hele populasjonen
- Figur 7 Fordeling av selskaper basert på eierskap fra spørreundersøkelsen
- Figur 8 Fordeling av respondentene fra undersøkelsen ut fra rolle i selskapet
- Figur 9 Antall treff per fagretning presentert i en ordsky, med hyppigst uthevet som størst
- Figur 10 Visning av hvilke områder utenfor nettvirksomhet som er vanligst basert på besvarelsene
- Figur 11 De tre viktigste områdene for styret å følge opp inndelt etter størrelse og sortert etter besvarelse for flest treff på nr. 1 til færrest nr. 10
- Figur 12 De tre viktigste områdene for styret å følge opp inndelt etter eierstruktur og sortert etter besvarelse for flest treff på nr. 1 til færrest nr. 10
- Figur 13 Vurdering av endring i beredskap presentert ut fra størrelse
- Figur 14 Vurdering av endring i beredskap presentert ut fra eierskap
- Figur 15 Vurdering av endring i avkastning til eiere presentert ut fra eierskap
- Figur 16 Vurdering av endring i investeringer lokalt presentert ut fra størrelse
- Figur 17 Vurdering av endring i investeringer lokalt presentert ut fra eierskap
- Figur 18 Vurdering av endring i verdiskapning i lokalsamfunnet presentert ut fra eierskap
- Figur 19 Grad av hensyn til næringsutviklingen i lokalsamfunnet i beslutninger presentert ut fra størrelse
- Figur 20 Grad av hensyn til næringsutviklingen i lokalsamfunnet i beslutninger presentert ut fra eierskap

- Figur 21 Vurderinger av hvor mye selskapet har tilført lokalsamfunnet utover nett-tjenester presentert ut fra eierskap
- Figur 22 Vurderingene knyttet til viktigheten av lokal forankring tjenester presentert ut fra eierskap
- Figur 23 Gjennomsnittlig vurdering av sponsoraktivitet ut fra størrelse
- Figur 24 Vurdering av planer for forretningsområder utenfor nettvirksomheten presentert ut fra størrelse
- Figur 25 Vurdering av planer for forretningsområder utenfor nettvirksomheten presentert ut fra eierskap
- Figur 26 Eierskapsmodeller for nettselskaper
- Figur 27 Vurdering av planer for forretningsområder utenfor nettvirksomheten
- Figur 28 Ett felles nettselskap for flere jurisdiksjoner der kun en jurisdiksjon er eier
- Figur 29 Nytt aktørkart for funksjonsområdet distribusjon av elkraft
- Tabell 1 De viktigste områdene for styret å følge opp etter sortert utfra alle besvarelsene

1 Innledning

1.1 Endrede rammer for nettselskaper

Et naturlig monopol kjennetegnes ved at ett selskap kan betjene et marked med en lavere kostnad enn to eller flere selskaper (DiLorenzo, 1996). For infrastrukturselskaper som eksempelvis nettselskaper, medfører det mindre inngrep i samfunnet dersom det er en aktør istedenfor flere konkurrerende (DiLorenzo, 1996). Nettbransjen bærer de fleste kjennetegnene for at ett naturlig monopol oppstår. Eksempler på kjennetegn er at det er høye drifts- og utbyggingskostnader, det er langsiktige investeringer og infrastrukturen tar stor plass i landskapet. Det er derfor ikke overaskende at nettselskapene er regulert som naturlige monopol.

Utviklingen for nettselskaper de seneste tiårene har gått fra å være en del av helintegreerte kommunale monopolselskaper med kontroll over hele verdikjeden, til å bli selskaper med et tydeligere funksjonelt skille mellom oppgaver i verdikjeden. Verdikjeden deles naturlig inn i tre områder. Det første området er produksjon av elektrisk kraft. Det andre området representerer transmisjon og distribusjon av denne kraften fra produksjon til sluttbruker. Det tredje området er sluttbrukermarkedet som kjøpte denne kraften som kilowatt timer.

Det funksjonelle skillet er resultat av regulatoriske endringer fra myndighetene. Målet har vært å separere transmisjons og distributørvirksomheten fra tjenester og produkter som fungerer godt i et åpent marked, som produksjon og sluttbrukermarkedet. Det vil si at transmisjon og distribusjonsdelen av verdikjeden fortsatt vil bli styrt som ett naturlig monopol. Endringen tolkes i retning av at myndighetene mener at selskapene av samfunnsøkonomiske hensyn vil være best egnet som selvstendige og adskilte selskap. Dette er en utvikling som i stor grad har pågått siden midten av 1990 tallet.

For å styre ett naturlig monopol kreves det en regulator som setter rammene for monopolet. I norsk sammenheng er en regulator et myndighetsorgan som er satt til å forvalte rammen som nettselskapene arbeider innenfor. Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE) har siden 1991 hatt denne regulatoroppgaven, slik vi kjenner den i dag. Mandatet til NVE er gitt gjennom lover og forskrifter.

Trenden har vært at det har blitt stadig større fokus på innføring av funksjonsstyrte områder gjennom tilpasninger til EU rammeverk, som Norge er påvirket av gjennom EØS avtalen. Styring og kontroll har i større grad flyttet opp på nasjonalt nivå fra kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Kraftsystemet er et av funksjonsområdene som i stor grad har blitt påvirket av disse tilpasningene. En del av denne endringen var å tydeliggjøre NVE sin rolle som myndighetsorgan og regulator. En stor del av reformene som har blitt gjennomført har handlet om å innføre en regulering som bygger på insentiver, til erstatning for «cost of service» og «rate of return» som var en del av praksisen da nettoppgavene ble håndtert som en del av kommunal tjenesteleveranse.

Myndighetenes mål er å sikre at samfunnsøkonomien blir ivaretatt på en bedre måte gjennom å stimulere nettselskapene til å redusere kostnader, hindre ineffektivitet og feil prioriteringer i utbyggingen av strømmettet (Bye & Strøm, 2008; Joskow, 2014). I den

sammenheng var ett av tiltakene å åpne opp for privatisering av selskapene (Joskow, 2014). Resultatet er at de fleste norske nettselskapene i dag er aksjeselskap, men de færreste har blitt helt private selskaper, da en i realiteten ikke har endret eierstrukturen. Det vil si at det er kommunene og fylkeskommunene som i stor grad eier nettselskapene i sin helhet.

Insentivene som er lagt til grunn i dagens modell er rene økonomiske insentiver, der regulerende myndighet beregner nettselskapenes inntektsramme ut fra en effektivitetsmåling. Effektivitetsmålingen er basert på å måle selskapene opp mot ett konstruert mønsterselskap. Mønsterselskapet dannes gjennom en analyse (DEA – Data Envelopment Analysis), på bakgrunn av selskapenes innrapporterte tall. Å skape ett mønsterselskap for å sette et effektivitetsmål bidrar til å skape en konstruert konkurranse mellom selskapene. Konkurransen er ment å stimulere selskapene til å bli mer kostnadseffektive og for å kunne ta de rette investeringsbeslutningene til rett tid (Joskow, 2014).

Regulering av nettselskaper kan sees på som et kontraktsforhold mellom regulator og hvert enkelt nettselskap, der tilgang på informasjon er sentralt for selve reguleringen. Vesentlig informasjon for reguleringen av nettselskaper er informasjon om kostnader, investeringer, kvalitet og servicegrad.

Selv om nettselskapene er regulert har de flere ulikheter på attributter som eksempelvis eierskap, størrelse og topologi. Ulikhetene medfører at regulators oppgave å sammenligne nettselskapene i en effektivitetsmåling gir en grad av usikkerhet i resultatene. Det er vanskelig for regulator å ha kontroll på kvaliteten av kostnadsgrunnlaget og hva som faktisk ligger til grunn for beslutningene på laveste nivå i norske nettselskaper. Det kan derfor argumenteres for at det er en asymmetri i informasjonen mellom regulator og nettselskap.

Ulikhet i informasjonstilgang skaper rom for både opportuniste og for prioriteringer av oppgaver til fordel for andre oppgaver enn det regulator ønsker. Med over hundre nettselskaper i Norge, øker det sannsynligheten for at noen nettselskaper utnytter dette til sin fordel gjennom å sikre egne interesser. Egeninteresser vil gå på bekostning av andres interesser, som i dette tilfellet er regulators og sluttbrukerne (Joskow, 2014; Laffont & Tirole, 1993; Owen & Braeutigam, 1978).

For aktørbildet og aktørenes interesser i det regulerte markedet, er det flere aktuelle problemstillinger som kan skape interessekonflikter. Om en i sin enkleste form ser på reguleringen som en kontrakt mellom nettselskap inklusive eier på en side, og regulator på den andre, er det relativt enkelt å sette opp insentivbaserte reguleringsmodeller. Avkastning vil da i teorien peke seg ut som det største insentivet. Utfordringen er at det er flere aktører og interessebildet er mer utfordrende i praksis. Aktører som kan utfordre dette er alt fra EU og nasjonale myndighetsorganer, til eiere som har andre samfunnsoppgaver de kan ha ønske om å prioritere utover nettvirksomhet. På en annen måte kan en si at det forekommer flere nivåer av styring, og det er flere aktører som må samkoordinere seg til oppgavene som skal løses.

Bli disse egeninteressene gitt en grad av prioritet i styringen av selskapene, avhenger nok i stor grad av konteksten de ulike nettselskapene befinner seg i. Siden de norske nettselskapene har stor grad av felles krav fra regulator til oppgaver, vil det være naturlig å se på selskapenes egenskaper utover oppgavene de er tildelt. Det er av interesse å se om det finnes indikasjoner på om disse egenskapene har signifikant sammenheng på de vurderinger og prioriteringer selskapene gjør knyttet til de

oppgavene de er satt til å løse. Og om disse egenskapene vil kunne gi grunnlag for at egeninteressene gis større oppmerksomhet enn det som er ønskelig fra regulator sin side.

NVE sitt fokus mot nettselskapene er i første omgang å skille produksjon og sluttbrukermarked enda tydeligere. Dette gjelder spesielt for mindre selskaper som har vært fritatt dette kravet til nå. Andre virksomhetsområder som eksempelvis veily, byggestrøm og fiber har ikke direkte krav på seg at de må skilles ut per i dag, men det er ventet at dette kommer med virkning fra 2021.

Det er gitt sterke signal fra NVE at det i fremtiden ønskes å skille nettselskapene helt ut fra konsernkonstellasjoner. Grunnen er muligheten for tjenestekjøp mellom nettselskap og konserninterne selskaper. Konsernintern fakturering kan tolkes i retning av kryss-subsidiering dersom selskapene fakturerer en høyere pris enn markedsverdien av tjenesten. Tjenester som er nevnt spesifikt er anskaffelser, kundesentertjenester og entreprenørtjenester. For de mest åpenbare områdene er skillet allerede gjennomført. De fleste selskapene har enten tatt inn entreprenørselskapet i nettselskapet, eller skilt det ut fra konsernet som eget selskap. Anskaffelser, IT, HR o.l. tjenester er i en tolkningssone, der en per i dag er litt avventende før en gjør konkrete grep for å skille ytterligere.

Det som burde hatt et tilsvarende stort fokus, er om det forekommer kryss-subsidiering også fra nettselskaper som ikke er en del av et konsern. Ser en til mindre nettselskaper som eies av kommuner, er koblingene mellom kommunens administrasjon og utførelse av kommunens samfunnsoppgaver vel så integrerte som de du finner mellom nettselskaper og konsern. Her deler kommuneadministrasjonen og nettselskaper enkelte steder både kontor, støttetjenester og avtaler med entreprenører. I tillegg sitter kommunepolitikere i selskapenes styre. Sannsynligheten for at styringen og prioriteringen av oppgavene i disse selskapene vil bli sett i sammenheng med andre kommunale interesser er stor, og en vil kunne argumentere for at samfunnsnyttens vekt foran nettnytten i enkelte sammenhenger. Disse problemstillingene vil ikke bli løst gjennom innføring av et funksjonelt skille.

En rapport utarbeidet av Trøndelag Forskning og Utvikling AS, videre omtalt som TFoU, beskriver samfunnspåvirkningene ett nettselskap med forankring i et mindre lokalsamfunn (TFoU, 2012). Denne rapporten beskriver hvordan nettselskapene på mange måter fungerer som mye mer enn et nettselskap i distrikts Norge, slik NVE ser for seg at nettselskaper skal operere.

Regulator har på mange måter gitt uttrykk for at de ønsker å endre strukturen på de norske nettselskapene. De mener det er for mange små nettselskaper og de ønsker færre og større selskaper. Argumentasjonen for dette er i stor grad stordriftsfordeler. Eierskapsutfordringer er og omtalt som et område de er observant på i forhold til utfordringene knyttet til egeninteresser, men det er gitt mindre fokus enn hva størrelse har fått (Reiten, 2014).

Gjennom denne oppgaven ønsker jeg å undersøke om det kan tenkes at mindre nettselskaper har et større fokus på samfunnsoppgaver utover nettrelaterte oppgaver, enn eksempelvis større nettselskaper. Jeg vil og se på om eiersammensetningen til nettselskapene ha noen innvirkning på prioriteringene.

Gjennom å vurdere styrken av egeninteressene utover nettnytteoppgaver, kan en se på om det er forskjeller i balansen i kontraktsforholdet mellom selskapene og regulator

ut ifra selskapenes størrelse eller eierskap.

1.2 Avhandlingens oppbygging

Avhandlingens byggegrunn består i to hovedteorier, teori om flernivåstyring og teori om Prinsipal-Agentforhold. Disse brukes for å kunne forklare problemstillingene i innledningen bedre. Teoriene skaper modeller og grunnlag for å utforme forskningsspørsmål som det er lettere å tilnærme seg metodisk til.

Den teoretiske delen beskriver teori for styring av elektrisitetsnettet som en funksjonell samfunnsoppgave. Teorien flernivåstyring er opprinnelig en styringsmodell brukt for å beskrive styringen i den europeiske unionen på funksjonsnivå. Teorien er viktig for å beskrive kompleksiteten, der det er mange aktører og styring på flere nivåer, innenfor ett funksjonsområde. Basert på denne teorien utvikles en modell for å beskrive nivå og aktørbildet for styringen av de norske nettselskapene i et makroperspektiv.

Prinsipal – Agent teori brukes for å kunne belyse problemstillinger i kontraktsforholdet mellom aktørene i bransjen. Teorien klarlegger selskapenes forhold til oppgavene de er satt til å løse av regulator, opp mot selskapenes egeninteresser. Det beskrives i hvilken grad asymmetri i informasjonsbildet kan komplisere kontrakten, og hvordan mange aktører kan skape uklare felles mål for hvilke oppgaver selskapet er satt til å utføre. Videre også hvordan asymmetrisk informasjon mellom aktørene kan skape grunnlag for opportuniste. Utfordringene knyttet til ulik risikoaversjon vil og bli beskrevet for å underbygge utfordringer i kontraktsforholdet som er mellom regulator og norske nettselskaper i dag.

Situasjonsbestemt ledelse er nevnt i teoridelen for å kunne bygge opp under forklarende faktorer for hvorfor grad av egeninteresser og opportuniste varierer fra selskap til selskap.

Basert på forskningsspørsmålene utformet av teorikapittelet, utdypes det valg av metode og forskningsdesign. Valgt metode og forskningsdesign legger grunnlaget for å kunne hente relevant informasjon og relevante data for videre undersøkelse av forskningsspørsmålene. Det er og en kritisk vurdering av valgt metode for å skape en validitet av resultatene senere i oppgaven.

I denne oppgaven er det valgt en to trinns tilnærming til datafangst. Den første delen er en systematisk kunnskapsoppsummerende del for å etablere konteksten for nettselskapene. Konteksten er med for å kunne danne ett grunnlag for utforming av spørsmål til en spørreundersøkelse. Konteksten for nettselskapene er og nødvendig som et grunnlag for å kunne analysere og diskutere resultatene fra spørreundersøkelsen.

Videre vil resultatene fra spørreundersøkelsen bli analysert med en tilnærming å fremheve de mest relevante dataene fra analysen. Analysen blir grunnlaget for diskusjonskapittelet, sammen med teoridelen og konteksten for nettselskapene.

Konklusjonskapittelet oppsummerer og konkluderer funnene i oppgaven, og gir svar på om forskningsspørsmålene har vært relevante.

1.3 Hensikten med studien

Leser en Reitenrapporten (2014) og ytringer fra NVE (2004) kommer det tydelig frem at de ser på størrelsesforholdet på norske nettselskaper som en utfordring. De påpeker at det er mange stordriftsfordeler en ikke klarer å utnytte slik selskapsfordelingen er i dag. De finner derimot ingen klar sammenheng mellom små og store selskaper når de ser på effektivitetsmålingene.

Jeg ønsker å peke på flere sammenhenger jeg mener ikke er belyst godt nok knyttet til størrelsesforholdet for norske nettselskaper. Innføringen av funksjonelt skille er i stor grad tiltenkt utfordringer knyttet til muligheter for kryss-subsidiering mellom nettvirksomhet og andre virksomhetsområder innenfor en felles selskapsstruktur. Dette funksjonelle skillet vil ikke adressere utfordringer knyttet til subsidieringer fra nettselskaper til andre samfunnsformål, eksempelvis kommunal næringsutvikling, veilys, fibernett, kultur- og idrettsformål m.m. Basert på valgt reguleringsmodell kan det virke som at regulator ikke tar høyde for hele aktørbildet når de gjør tilpasninger av regelverket.

Med tanke på de store endringene i reguleringen av nettselskapene, er det viktig at alle eventuelle utfordringer identifiseres. Å kjenne aktørbildet er en viktig faktor å ta hensyn til ved utforming av ett slikt regelverk.

Hensikten med denne studien er derfor å gi en mer komplett oversikt over aktørbildet i styringen av funksjonsområdet som nettselskapene er en del av. Dette vil kunne gi en bedre oversikt over utfordringene regulator står ovenfor for å kunne tilpasse reguleringen bedre i fremtiden.

Jeg håper samtidig at denne oppgaven kan bidra til å øke kunnskapen om hvilken samfunnsoppgave eierne av nettselskaper er satt til å forvalte, hvordan det naturlige monopolet er regulert og hvorfor. Det er også viktig å belyse og gjøre kjent hvilke problemstillinger som kan oppstå i ett slikt regulert regime der det er flere aktører med ulik grad av egeninteresser, og flere nivåer av styring.

2 Teori

Hvordan er aktørbildet rundt norske nettselskaper? Teori rundt flernivåstyring er sentralt for å beskrive hvordan selskaper styres, og hvordan selskapene utøver sin styring med tanke på de oppgaver de er satt til å gjøre. Kompleksiteten innenfor denne sektoren er høy, med tanke på at det er mange aktører med politiske interesser, og at styringen treffer flere nivåer på den politiske arenaen. Nettselskapene må forholde seg til både en politisk eier og til en overordnet regulator, som på mange områder ikke har sammenfallende interesser.

Prinsipal-Agent teori er med og skape en forståelse for hvordan ulikt mål bilde er med og skaper interessekonflikter mellom aktører og hvordan asymmetri i informasjonen er med og påvirker relasjonen mellom regulator og selskap.

Dette er grunnlaget for å kunne beskrive i hvilken grad egeninteresser fra aktørene, er med å påvirker maktbalansen i styringsmodellen for den norske nettsektoren.

Oppgaven vil berøre det samfunnsøkonomiske fagfeltet og den vil omhandle teorier knyttet til styring, kontraktsrelasjoner, og til dels reguleringsteori.

2.1 Samstyring på flere nivåer

Flernivåstyring (Multi-Level governance) er en styringsteori som har sin opprinnelse ut fra et behov for å beskrive styringsformen og beslutningsdynamikken, som er førende i den Europeiske Unionen (EU). Siden EU ikke handler om å etablere en superstat, er det mer riktig å si det er en union bestående av felles sammensatte rettslige områder. De rettslige områdene styres sentralt på et overordnet europeisk nivå, gjennom et felles samarbeid. De rettslige områdene integreres vertikalt i medlemslandene for å sikre likere vilkår og færre handelsbarrierer mellom medlemsland.

Organiseringen av styringen i EU med flere autoritære maktsentre, skapte utfordringer til å forklare modellen teoretisk. Tradisjonelle teorier innen styring og politikk var ikke dekkende for denne styringsmodellen. Teoriene om flernivåstyring ble først presentert av Gary Marks (1992) i en artikkel fra 1992, men ble for alvor introdusert i en artikkel Marks skrev sammen med Liesbet Hooghe (Liesbet & Gary, 2003) (Piattoni, 2009).

For å forklare hva flernivåstyring er, kan en relatere det til det laveste styringsnivået av samfunnsoppgaver. Det er en felles bred enighet om at beslutninger knyttet til en rekke tjenester utføres best lokalt, som eksempelvis skole, politi, brannvesen, hjemmehjelp og infrastrukturplanlegging. Flernivåstyringen adresserer spørsmålet om hvordan en skal organisere nivået over disse tjenestene. Et alternativ er å legge alle tjenestene til en jurisdiksjon slik at de styrer alle tjenestene for ett dedikert område, som eksempelvis ett fylke eller en kommune. Da ligger alt politisk ansvar til denne jurisdiksjonen innenfor økonomi og tjenestekvalitet. Alternativet er at innenfor en kommune, eller ett fylke eksempelvis opererer med flere spesialiserte overlappende funksjonelle jurisdiksjoner.

De fleste er samstemte om at dersom det ønskes fleksibilitet i styringen så er det behov for flernivåstyring. Det er likevel ikke en konsensus om hvordan flernivåstyringen

skal struktureres. Det er varierende om en det er hensiktsmessig å utforme jurisdiksjonen rundt samfunn eller politiske problemområder. Dette er styrende for hvordan en velger å sette sammen kompetanse eller behovet for å spesifisere ett funksjonsområde. En kan og vurdere om det skal være få og store jurisdiksjoner eller om en skal spre dem utover, eller om de skal være varige eller flytende etter behov (Liesbet & Gary, 2003, p. 239).

Teorien er beskrevet som kompleks og består av mange analytiske vinklinger og muligheter i forhold til anvendelse. Piattoni (2009) beskriver kompleksiteten til Multi-level governance slik:

Fra et teoretisk ståsted er det uklart om flernivåstyring referer til prosesser eller til situasjoner, til strategier eller strukturer (Piattoni, 2009, p. 163).

Det innebærer at alle disse teoriaspektene kan oppstå i forbindelse med styring av et funksjonelt basert område. Flernivåstyringen kan altså ytre seg på ulike måter. Noen ganger som prosesser eller bestemte beslutningssituasjoner, andre ganger som i utvikling eller gjennomføring av strategi, eller i utforming av bestemte strukturer for nye oppgaver. Det vil si at modellene for ett funksjonelt område varierer i stor grad fra ett annet funksjonelt område, slik at en bør i stor grad gjøre seg kjent med styringsformen for det aktuelle funksjonsområdet en er en del av. Videre poengterer Piattoni at;

Nye prosesser blir derfor ikke bare på flere nivå, men også med flere aktører, noe som betyr at forskjellige aktører linker sammen ulike styrende politisk nivåer og danner nye nettverk for utvikling av regler og politikker (Piattoni, 2009, p. 167).

Dette betyr at innen flernivåstyringen er det mange aktører som har interesser i det funksjonelle området som skal styres på alle nivåene. Disse aktørene har ulike behov eller utfordringer som de ønsker å finne løsninger på i felleskap, på tvers av styringsnivå.

For lettere å kunne beskrive teoriene bedre ble det et behov for å avgrense områdene gjennom å definere typer av flernivåstyring. Målet var å kunne beskrive etableringen av nye relasjonskoblinger mellom ulike nivåer av styring. Nivåer av styring var tradisjonelt oppfattet som hierarkiske ordnede nivåer, knyttet til territoriale avgrensninger. Den hierarkiske strukturen ble utfordret og bypassert av de nye relasjonskoblingene (Liesbet & Gary, 2003).

Type I og Type II ble introdusert av Liesbet and Gary (2003), og de representerer de to ulike styringsformene som flernivåstyring retter søkelyset mot. Det er viktig å presisere at i empirien, er disse to typene styringsformer i stor grad sammenblandet. Styringsformene henger naturlig sammen, men de representerer ulike tilnærming til styring og koordinering av kompliserte områder. Det var nettopp derfor viktig å skille dem fra hverandre, for å kunne forklare modeller innen ulike funksjonsstyrte områder teoretisk.

Den beste beskrivelsen av Type I styring er føderalisme, der en har maktdeling over få nivåer, og styringen er klart avgrenset av territoriale grenser. Det er ikke kryssende maktstrukturer på tvers av nivåene. En kan si det er flere nivåer av styring, men begrenset i antall, og det er en stor grad av funksjoner som er slått sammen i styringen. Dette har vært en vanlig form for styring, der kommunene hadde stort ansvar for tjenestene innad i kommunene (Liesbet & Gary, 2003).

Type II styring er markant forskjellig fra Type I styring når det gjelder jurisdiksjongrensene. Type II er fragmentert i funksjonelle områder, og kan vel så godt være territorielt uavhengig, og det kan styres på flere nivå (Liesbet & Gary, 2003).

... Type II styring har en tendens til å bli brukt når det er behov for en spesialtilpasset myndighet for å håndtere saker som ikke egner seg å håndtere i en politisk prosess gjennom en type I organisasjon, for eksempel på den internasjonale arenaen når det er spesielle funksjonsstyringsproblemer. [...] Empirien viser at Type II styring forekommer i stor grad på områder hvor høy grad av integritetsutfordringer mellom landegrensene av type I styring gir kompetansebegrensninger, med andre ord hvor vanlige politisk styrte organisasjoner ikke klarer å respondere på en fleksibel måte på politiske spørsmål som krysser deres jurisdiksjoner (Skelcher, 2005, p. 94).

Selv om Type II beveger seg ulikt over nivåer i styringen, kan en si at styringsformene på mange måter alltid må forholde seg til den standardiserte nivåinndeling uavhengig om en har multiple funksjonsnivå. Nivåinndelingen er hovedsakelig bygd opp etter territorial inndeling og er referert til som Supranasjonal, Nasjonal og Sub-nasjonal. En kan si at nivået gir en viss grad av autoritet over det tilhørende territoriet og de personer som bor der, men også mer generelt som jurisdiksjonsnivåer med hensyn til bestemte funksjoner for de som er interessert i å utføre disse funksjonene (Conzelmann, 2008; Piattoni, 2009).

Utfordringen oppstår når en legger det jurisdiksjonære til et funksjonelt område istedenfor samfunn, der en på mange måter «frarøver» den politisk demokratiske muligheten til å styre og påvirke funksjonene som skal utføres (Piattoni, 2009).

Teoriene rundt flernivåstyring er med å skape en oversikt over hvordan komplekse og sammensatte forvaltningsområder er bygget opp (Bache & Flinders, 2004), som eksempelvis nettselskaper er en del av.

For å koble denne teorien til nivået denne oppgaven representerer, ønsker jeg å vise til en artikkel av Wilson (2003). Wilson beskriver at utviklingen i styringen av mindre lokalsamfunn i Storbritannia de siste tiårene har utviklet seg fra å bli styrt av lokale myndigheter, til i større grad å bli styrt av staten og EU regulativer. Det vil si at valgte politikere er i mindre grad ansvarlige for tjenesteleveransene enn de var tidligere. Lokale myndigheter er i større grad en samarbeidspartner og tilrettelegger for tjenesteleverandører som er regulert fra statlige fellesorgan, som igjen ofte er styrt av EU regulativer. Dette stemmer godt overens med utviklingen i norske kommuner, der det er mer og mer vanlig å bruke interkommunale- og kommunale selskaper eller private selskaper, som utfører tjenester som kommunene selv var leverandør av tidligere.

I dag er det en mer kompleks oppgave å forsøke å styre samfunnet mot et politisk mål. En er nødt som politiker å mobilisere ressurser mot disse funksjonsstyrte selskapene som leverer samfunnstjenester, for å kunne få gjennomslag (Pierre & Stoker, 2000).

Typiske resultater av Type II styringsmodellen i den norske tjenesteforvaltningen er opprettelsen av interkommunale og kommunale selskaper. Disse selskapene er i stor grad opprettet med formål å levere funksjonelt rettede tjenester, med en større fleksibilitet gjennom selskapsform og med en stor grad av frikobling fra de politiske

prosessene. En kan likevel si at kommunene har en stor grad av styring i disse selskapene som ansvarlig for opprettelse og utforming av formål for disse selskapene, samt som myndighetsutøver gjennom krav til tjenestekvalitet.

Roller kommuner har som tjenesteprodusent er diskutert dithen at enkelte vurderer kommuner som lite egnede til å ivareta brukerbehovet. De mener kommunene skal ivareta rettsikkerhet, rettsriktige avgjørelser og kvalitetssikring av tjenesteleveransene. Kommunal tjenesteproduksjon kan leveres gjennom samarbeid med andre kommuner og gjennom selskaper eller private aktører. Spesielt innenfor tjenester knyttet til teknisk sektor er dette vanlig, siden dette i stor grad er brukerfinansierte tjenester, noe som igjen gjør det mer ukomplisert å sette ut tjenesten (Resch-Knudsen, 2011). Det er i denne sammenheng viktig å skille mellom markedeksponering og privatisering. Ved privatisering vil hele tjenesteansvaret settes ut til eksterne, som også vil ha ansvaret for finansiering av tjenesten. Kommunene har da ikke lengre et ansvar for at tjenesten er tilgjengelig for innbyggerne (Resch-Knudsen, 2011, p. 38). Ved markedeksponering vil kommunen sitte med ansvaret for tjenesten, men de kjøper tjenesten utført av eksterne.

I norske kommuner er det vanlig å opprette IKS (interkommunale selskaper) eller KS (kommunale selskaper) som utfører tjenester på vegne av kommunen. Som politiker er man opptatt av at innbyggerne får de beste tjenestene med riktig kvalitet til riktig pris. De vil møte begrensninger i styringsretten til å kunne direktepåvirke dette i KS og IKS, på samme måte som en tradisjonelt har vært vant med å kunne gjøre i kommunal tjenesteproduksjon. Her må de forholde seg til et styre som nødvendigvis ikke er i tråd med vedkommende sitt syn på hva som er god forvaltning innenfor funksjonsområdet (Resch-Knudsen, 2011).

Likevel påpekes det utfordringer knyttet til disse selskapene på dette området, som beskrives i en artikkel av Torsteinsen og Bjørnå (2012). Artikkelen viser til en undersøkelse av IKSer der en ser at politiske beslutninger av allmenn interesse blir flyttet til disse selskapene og at den kommunale administrasjonen er tilsidesatt, noe som igjen medfører at åpenheten og det lokale demokratiet er svekket.

Norske nettselskaper passer og inn i denne beskrivelsen når en ser hvordan utviklingen har endret styresettet til disse selskapene. Fra å være integrerte kommunale enheter, til å bli egne til dels politisk uavhengige enheter, ofte utover territoriale styringsområder til en kommune. Vanlige eksempler på selskapsformer for norske nettselskaper i dag er;

- Kommunale foretak, KF, med nettvirksomhet i en kommune.
- Lokale andelslag/samvirkeforetak med nettvirksomhet i en/flere kommuner.
- Andelslag som eies av private og offentlige kunder.
- Offentlig eid AS som med nettvirksomhet i en/noen få kommuner. De eies av kommuner og/eller fylkeskommuner som velger styre i tråd med aksjelov.
- Offentlig eid AS med nettvirksomhet i mange kommuner, som eies av kommuner og/eller fylkeskommuner, noen også med delvis privat eierskap.

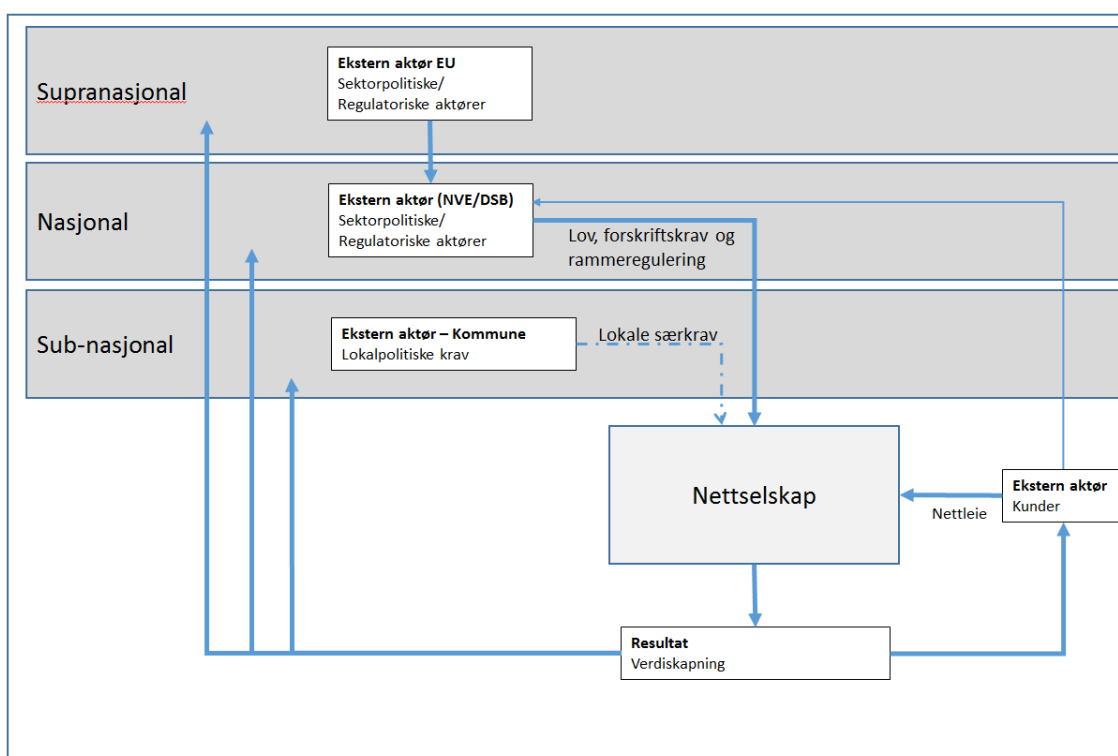
Felles for nesten alle nettselskapene er at de i stor grad er eid av kommuner og fylkeskommuner. Det er viktig å påpeke at myndighetene har forutsatt gjennom reguleringen at nettselskapene er privatisert og politisk uavhengige nettselskaper.

Nettselskapene må forholde seg til flere offentlige aktører med ulike formål og oppgaveansvar, og at de har tilhørighet på ulike politiske nivåer, skaper større grad av

kompleksitet i styringen. På nasjonalt nivå forholder de seg til regulator (NVE) og andre direkteregulerende direktorater som eksempelvis DSB. Det er disse direktoratene som stiller de funksjonelle kravene til nettselskapene. I tillegg har de sub-nasjonale krav fra kommuner og fylke. Nettselskapene er i liten grad påvirket av at offentlig politikk må samhandle i stor grad med flere aktører på flere nivåer.

Norske nettselskapers eierstruktur skaper utfordringer i forhold til å sikre at eiere opptrer rasjonelt i henhold til regulators ønsker. En særlig utfordring kan tenkes å være at eier også opptrer på sub-nasjonalt nivå i styringen. Der regulator ser nettselskapet og eier som en enhet, ser nettselskapet eier som en kravstiller og en eier. Dette skaper en dualitet i maktforholdet mellom to kravstillere, som nettselskapet igjen må forholde seg til. Det er og en sannsynlighet for at de to partene har ulike egeninteresser i krav til resultat fra nettselskapet.

Ved å sette opp en modell som beskriver styringsstrukturene og forvaltningsnivåene til aktørene, er det lettere å forklare kompleksiteten i styringen, og å adressere problemområder som det må sees nærmere på (Bache & Flinders, 2004).



Figur 1 Aktører og nivåer for styringen av norske nettselskaper i 2017

De tre nivåene representeres som Supranasjonal, Nasjonal og Sub-nasjonal, og tilsvarer i praksis for modellen for norske nettselskaper; EU direktiver, Norsk politisk toppnivå, og kommunalt og fylkeskommunalt politisk nivå. EU er opptatt av å sikre standardiseringer innenfor funksjonsområder og for å bryte ned handelsbarrierer på tvers av landegrensener.

Nettselskapene i Norge er helt klart styrt som et funksjonsområde, der en har en vertikal struktur fra øverste nivå ned til nasjonalt nivå som bestemmer hvordan de skal styre etter de rettslige føringene fra EU. Det er på det nasjonale nivået det regulatoriske etableres og inntektsrammereguleringen besluttet. Likhetsprinsippet og viktigheten av å sikre et samfunnseffektivt nett, er gjennom valgt styringsmodell

besluttet som viktigere å styres som et felles funksjonsnivå, enn at det skal styres gjennom en lokal demokratisk prosess på et kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

På kommunalt og fylkeskommunalt nivå er det en politisk påvirkning på nettselskapene gjennom kommunale særkrav som stilles til nettselskapene. Det vil si at selskapene må forholde seg til lokale bestemmelser som eksempelvis gravereglement, koordinering mot andre infrastrukturaktører, saksbehandlingskrav og dokumentasjonskrav etc.

Verdiskapningen til øverste nivå er en standardisering av funksjonsområdene gjennom krav til tilgang for alle leverandører og at det ikke er Nasjonale og Sub-nasjonale barrierer som hindrer markedsadgang. Verdiskapningen til nasjonalt nivå er at samfunnskritisk infrastruktur prioriteres likt over hele landet, og at det er en felles reguleringsmodell som sikrer kunder like vilkår over hele landet. På Sub-nasjonalt nivå blir verdiskapningen gitt gjennom nettnytte, et effektivt og robust nett til innbyggerne og at nettselskapene har tilknytningsplikt til alle kunder. Verdiskapningen til kundene er en nettleie som representerer tjenesten og kvaliteten på produktet de får levert.

Ved å se på hva som er på spill ved eierskap og styring av et nettselskap, kan en spørre seg hva risikoen er og hvem som bærer risikoen mellom partene. Hvilke aktører som har størst innflytelse på selskapet, kan sies å være betinget av konteksten selskapet befinner seg i og underliggende politiske føringer. Hvordan kan regulator forsikre seg om selskapet faktisk forholder seg til de oppgavene nettselskapene er gitt. Eiere kan ha motstridende interesser fra regulator, og at eierens representanter kan la egeninteresser påvirke beslutninger i større grad enn eierens ønsker.

Siden det er kommunene som i stor grad er representert på sub-nasjonalt nivå, og at de samtidig i stor grad er eiere av nettselskapene innenfor deres jurisdiksjon, kan det være greit å påpeke at kommunene representerer ulike roller som myndighetsutøver, eier og tjenesteproducent. Som offentlig myndighet kan kommunen med hjemmel i lov gi pålegg, nedlegge forbud og gi tillatelser og dispensasjoner (Resch-Knudsen, 2011). Det er denne rollen kommunen har i funksjonsmodellen fra regulators ståsted.

Det er de samme eierne som er representert i styrer i nettselskaper som i kommunale og interkommunale selskaper. Med tanke på at nettselskapene representerer en brukerfinansiert teknisk sektor, er det nærliggende å tro at eier ikke nødvendigvis reflekterer over forskjeller i styringsstrukturene innenfor ulike funksjonsområder. Det vil si at samme problemstilling knyttet til at demokratiske prosesser blir forsøkt flyttet ut i styringen av disse selskapene, også kan oppstå der. Forskjellen er at kommunene ikke er ansvarlige for tjenester nettselskapene leverer, selv om de er eier.

Et viktig tema er styremedlemmenes tilnærming til rollen de har i et styre. Det er en sannsynlighet at styremedlemmer for nettselskapet har flere roller i aktørbildet, spesielt for mindre selskaper. En «ønsket» tilnærming til et styre, sett fra regulators ståsted og selskapets ståsted, er at de setter virksomhetens overordnede interesser foran egne særinteresser som aksjonær (Huse, 2007).

Norske nettselskaper er tildelt samme sektorpolitiske oppgaver fra regulator, og siden de er underlagt samme kontrollregime er det relevant å beskrive teori på de områdene som skiller selskapene fra hverandre.

Situasjonsbestemt teori kan benyttes for å gi forståelse for at det ikke er en fasit på hvordan selskaper styres og hvordan maktbalansen mellom interessentene er til enhver tid. (Huse, 2004) beskriver i en artikkel;

«Situasjonsbestemt teori vil overfor styrer innebære at det ikke finnes en beste form for god corporate governance, men ikke alle former er like gode. Styringsstrukturen må tilpasses aktører og kontekst.» (Huse, 2004, p. 20).

Dette er særlig viktig for nettselskapers styrer å ha en forståelse for, da en kan argumentere for at administrasjonen i nettselskaper står ovenfor en dualitet i styringen fra overordnede interessenter. Disse interessentene drar nødvendigvis ikke i samme retning, i ønsker om hva selskapet skal bidra med i samfunnet.

Slik inntektsmodellen er bygget opp, er selskapets eiere sikret dekning av kostnadene pluss en avkastning satt av regulerende myndighet. En kan på bakgrunn av dette argumentere for at det er «andres» verdier og risikoeksponering en forvalter, og en kan ikke forvente at selskapenes styrer og administrasjon har samme dedikerte tilnærming til oppgaven som samfunnet krever (Smith, 1937). Det er og elementer av Moral Hazard teori når en står ovenfor en situasjon der beslutningstaker er «beskyttet» fra konsekvenser av dårlige beslutninger.

For å sikre seg mot slike utfordringer kreves det regulering og/ eller insentiver som sikrer at fokuset til nettselskapene er å levere samfunns økonomisk gode produkter og tjenester. Styringen av selskapet er begrenset av reguleringsmodellen og av at regulerte oppgaver er politisk uavhengig. Handlingsrommet er begrenset til å påvirke inntekspotensialet, påvirkningsgraden på avkastningen og styringsretten samfunnspolitisk. Begrensingene kan tenkes å påvirke motivasjonen til de som sitter i styrer i disse selskapene.

Dette fører oss inn på adferds teori innenfor samstyring. Hvordan og hvorfor avviker styrer noen ganger fra eierens interesser, og fra forventninger til hvordan styrer skal opptre (Gabrielsson & Huse, 2004).

Ser en på motivasjonsfaktorer som beskrevet av Herzberg (1959) om annerkjennelse fra samfunnet for å ha utrettet noe, kan dette være en påvirkningsfaktor på de beslutningene en måtte ta, i et lokalt forankret nettselskap. Dette stemmer og overens med McClelland's Modell (1985) som beskriver at behovet for annerkjennelse påvirker hvordan en styrer en bedrift, og det kan relateres til Maslow's (1943) teori om individets behov for å øke egen selvfølelse, og styrke inntrykket av egen betydning.

Det et individ kan utrette for lokalsamfunnet gjennom beslutninger i et lokalt betydningsfullt selskap, vil i større grad vil bli synlig for målgruppen en ønsker annerkjennelse fra, enn om beslutningene tas i et større nettselskap som opererer i et en mellomstor norsk by. Dette er noe som i stor grad er med å bygge selvfølelse for et individ.

Hvis en antar at individ er motivasjonssøkende og individuelle insentivordninger er fraværende gjennom den regulatoriske modellen, og at det er stor grad av Moral Hazard knyttet til beslutninger som tas, kan det tenkes at individ tar beslutninger i stor grad ut fra egeninteresse, uavhengig av hva som er best for regulator (Bandura, 1989).

Når en ser til hvilke type roller og karakteristikk som tradisjonelt besitter styrer, er det ingen overraskelse at det er overvekt av investorer, virksomhetskonsulenter og direktører fra andre større selskaper, med betydelig kompetanse innen beslutningsprosesser. Men det er og mange som ikke har denne erfaringen. Mange av disse har politisk og juridisk bakgrunn (Agrawal & Knoeber, 2001). For nettselskapene i Norge, kan det tenkes at overvekten av styremedlemmer er valgt basert på sin politiske

bakgrunn. Dette henger sammen med at eierstrukturen for selskapene i stor grad er kommunal og for at politiske prosesser påvirker selskapene i stor grad, både lokalpolitisk og regionalpolitisk (Agrawal & Knoeber, 2001).

Teorien ovenfor sannsynliggjør at det kan forekomme en grad av politisk påvirkning i styringen av norske nettselskaper som nødvendigvis ikke er knyttet til oppgaver gitt av regulator.

2.2 Prinsipal – Agent teori

Grunnlaget for Prinsipal- Agent teori (PA teori) ble utarbeidet i forsikringsbransjen som følge av dilemmaer knyttet til å håndtere ufullstendig informasjon (Spence & Zeckhauser, 1971). Med ufullstendig informasjon eller asymmetrisk informasjon, menes det i dette tilfellet at all relevant informasjon ikke er tilgjengelig for alle parter i en kontraktrelasjon. Teorien har etablert seg utover de opprinnelige fagområdene som økonomi og risiko, og blir brukt i de fleste sammenhenger der det er ufullstendig informasjon, usikkerhet og risiko.

Agentteori ser på forholdet mellom to aktører, agenten (eieren/styret) og prinsipalen (regulator), som en kilde til interessekonflikter Eisenhardt (1989). Agenten skal utføre oppgaver på vegne av prinsipalen, og den skal ivareta prinsipalens interesser. Dette forholdet beskrives gjennom teorien som en kontrakts relasjon;

«En kontrakt hvor en eller flere personer (prinsipalene) engasjerer en annen person (agenten) til å gjøre en jobb for dem og som innebærer at en viss form for beslutningsmyndighet er delegert til agenten[...] I de fleste forretningsmessige relasjoner vil det være avvik mellom agentens beslutninger og de beslutninger som vil maksimere prinsipalens velferd» (Jensen & Meckling, 1976, p. 308).

Prinsipalens utfordring er hvordan den skal få oppdraget utført som planlagt, når det er asymmetrisk informasjon og/eller interessekonflikter mellom partene.

Tre sentrale utfordringer ved prinsipal/agentforhold er: ulik målstruktur hos prinsipal og agent, asymmetrisk informasjon og ulik risikoaversjon. De tre faktorene kan også sies å være tilretteleggere for opportuniste hos agenten (Eisenhardt, 1989; Jensen & Meckling, 1976; Shapiro, 2005).

2.2.1 Asymmetrisk informasjon

Asymmetrisk informasjon er et begrep som blir brukt for å beskrive en situasjon der det er ulik grad av informasjon tilgjengelig for to parter i en kontraktsrelasjon. Når en står ovenfor en kontraktrelasjon der agenten er delegert beslutningsmyndighet og har mer informasjon om beslutningsgrunnlaget enn prinsipalen, må prinsipalen i stor grad stole på agentens valg (Hendrikse, 2003).

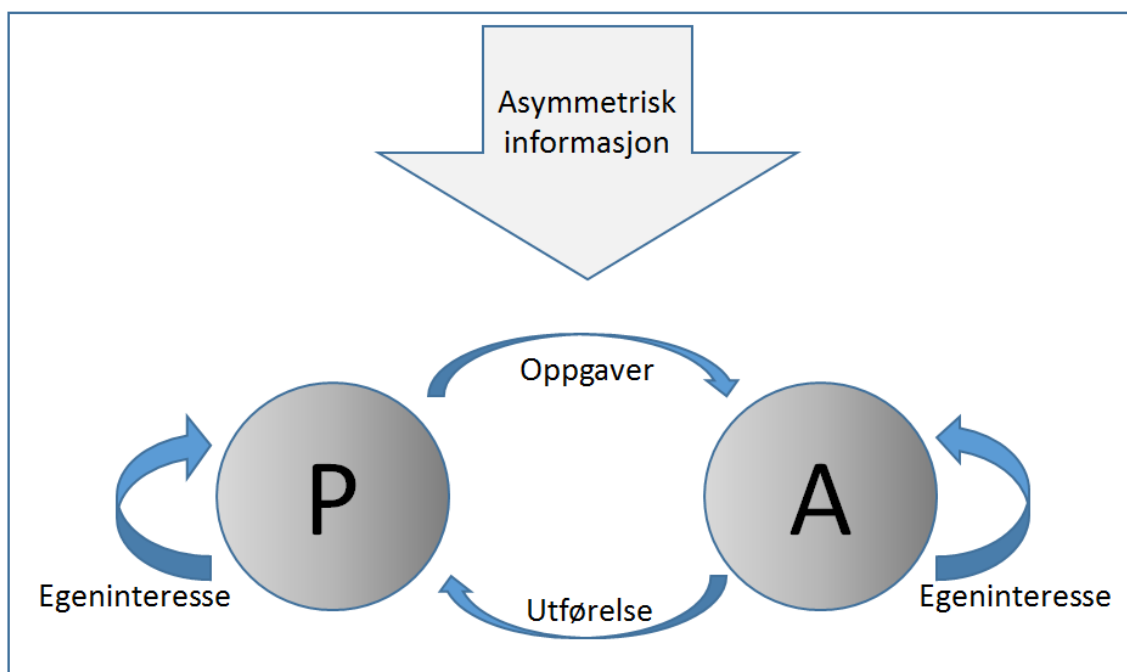
Asymmetrisk informasjon kan være så mangt og er knyttet i stor grad til kontekst for hvem de ulike interessentene er. For nettselskaper, eiere og regulator vil viktig informasjon i stor grad omhandle kostnader, ineffektivitet, risiko kvalitet og lignende. Kostnadene ved å ha en total oversikt over informasjonen fra regulators side vil være uforhåndsmessig høy og komplisert å følge opp. En har derfor en Ex Post tilnærming til monitoreringen der nettselskapene rapporterer inn resultater og regnskap til regulator

for så å bli tildelt en inntektsramme. Det vil si at inntektsrammen baserer seg på historiske investeringer og kostnader. Det er mange aktører og mye informasjon som skal rapporteres, og det er vanskelig å kontrollere på ett detaljert nivå at kostnader er allokert riktig. Det er derfor en stor grad av assymetri i informasjonsbildet regulator må hensynta i utformingen av kontrakten med nettselskapene.

2.2.2 Ulike mål og interesser

Når en ser til interessentene som inngår i modellen (figur 1) for styring av norske nettselskaper, kan en velge flere måter å sette opp kontraktsrelasjonene på ut fra hvem en definerer som prinsipal og hvem en definerer som agent. En måte å beskrive kontraktrelasjonen på er å definere eier og nettselskap som en enhet (Agent), og beskrive regulator som Prinsipal. Dette vil forenkle bildet noe dersom en skal beskrive målbilde og egeninteresser om en jobber ut fra regulators insentivmodell.

En forenklet modell som illustrer dette bildet kan settes opp på følgende måte;



Figur 2 - Grunnleggende idé for agentteori (P: Prinsipal, A: agent) (Wikipedia 2010)

Det er nærliggende å tro at det er flere enn regulator som kan opptre som prinsipal opp mot nettselskapet (agenten). En kan og argumentere for at eieren og kan settes opp som en prinsipal heller enn som en del av agentrollen. I nettselskapenes tilfelle er eier ofte kommuner med et samfunnsperspektiv utover nettleveranser. Eier har en klar forventning om en eller annen form for avkastning, og regulator har mål om å sikre utøvelse av en samfunnsoppgave på best mulig måte.

Kompleksiteten i en PA relasjon blir større jo flere aktører som er delaktig i styringen av selskapet, der aktørene forsøker å påvirke beslutningsprosessene med sine interesser og mål. Det er en stor utfordring for Agenten å forstå og tilpasse seg til de oppgavene de er tildelt når de opplever til dels motstridene instruksjer og ett delt målbilde fra flere prinsipaler. Hva gjør en så dersom målene og kravene fra flere prinsipaler er direkte motstridene og en ikke kommer til en forsoning mellom dem? (Shapiro, 2005).

Hvordan ivaretar du en aktørs preferanser, når det betyr at det går

på bekostning av andres interesser? (Shapiro, 2005, p. 278)

Denne maktkampen er nok en realitet for flere av de norske nettselskapene, der en har regulators mål på den ene siden og eiers ønsker på den andre. Hvem som sitter på størst makt avhenger i stor grad av hvor transparent informasjonen er og å se hva som faktisk rører seg i selskapene. Med andre ord hvor stor grad av asymmetrisk informasjon det er mellom aktørene, og hvordan eventuelle insentiver er tilstede for de ulike aktørene. Spesielt for insentivene vil og konteksten selskapene operer i ha en stor innvirkning, da det kan være personinteresser, samfunnsinteresser, størrelse på selskaper, eierstruktur etc. ... som i ulik grad påvirker agentens lojalitetsgrad til de ulike prinsipalene. En annen betraktning i tilfeller med flere prinsipaler er at en øker asymmetrien i informasjonen mellom partene, og det vanskeliggjør monitorering fra prinsipalens side. Dette er ofte årsaken til at en i stor grad kan avvike fra en prinsipals forventninger til fordel for en annen interessent, uten at det oppdages direkte (Waterman & Meier, 1998).

Når en ser til problemstillingen opp mot ulike interesser mellom regulator og eier, er det regulators oppgave å finne en reguleringsmodell som er god nok til å skape størst mulig grad av felles målbilde mellom eier og regulator. Det betyr at de må finne insentiver som enten er fristende nok for eier til å akseptere, begrense asymmetrien i informasjonen, eller kontrollregime der en søker å unngå en konsekvensreaksjon.

Waterman and Meier (1998) beskriver prinsipal-agent modell som noe som er dynamisk i en kontrakts relasjon. Det betyr at forholdene mellom prinsipalen og agenten alltid vil være i bevegelse, og en vil utvikle nye insentiver og informasjonsstrukturer kontinuerlig for å skape en balanse der begge parter er noenlunde fornøyd.

Forenkler en modellen som nevnt innledningsvis, og ser eier og selskap som en enhet (agenten) vil en kunne miste en stor del av bildet som igjen kan skape kompleksitet i det regulatoriske arbeidet. Å skape en incentivmodell på feil grunnlag vil gi et målbilde som treffer dårlig for Agenten, da agenten er mer enn ett selskap.

2.2.3 Ulik risikoaversjon

Det vil alltid være en grad av risiko knyttet til alle beslutninger som tas i ett selskap. I situasjoner der en agent er delegert ansvar for utførelse av en oppgave på vegne av en prinsipal, vil det være unaturlig at prinsipalen har oversikt over beslutningssituasjonen som agenten. For å sikre en optimal beslutning er det viktig at det er en risikodeling mellom prinsipalen og agenten, og ikke bare en fordeling av oppsiden (Grossman & Hart, 1983).

Når beslutningen innebærer fordeler for agenten og negativ risikoendring hos prinsipalen, vil det være snakk om dilemmaer rundt insentivproblemer i kontrakt teori referert til som «moral hazard» (Harris & Raviv, 1979; Jensen & Meckling, 1976). Moral Hazard er og referert til som «hidden action». Kilden til problemstillingen kan knyttes til mulighetene asymmetrisk informasjon gir for å kunne utnytte informasjonen til egen fordel. Dette fordi prinsipalen ikke kan kontrollere agenten, og agenten velger å handle ut fra egne preferanser. En naturlig tilnærming til problemet er økt monitorering, for å bruke resultatene til å forbedre kontrakten fra prinsipalens side. Økt monitorering kan derimot være en kostbar løsning, og en mer vanlig tilnærming er tilfeldige revisjoner der uønsket adferd får en reaksjon/straff fra prinsipalen (Hölmstrom, 1979).

Agenter har og ulik risikoaversjon og handler ulikt i ellers like situasjoner, og insentiver tolkes forskjellig av agenter. Her vil konteksten til agenten i stor grad påvirke hvordan agenten velger handle ut fra regulators incentiv-/risikodelingskontrakt (Shapiro, 2005). Fordeler kan oppnås eksempelvis gjennom valg for å øke egen vinning og tolkning av risikobildet (Hendrikse, 2003). Om en drar paralleller til norske nettselskaper, kan det tenkes at eiere i de norske nettselskapene har ulik risikoprofil, og utfører oppgaven gitt av regulator ulikt, da de har en forskjellig vektning av konsekvens eller sannsynlighet for konsekvens. I den norske modellen kan det og argumenteres for at det er flere prinsipaler og en stor gruppe agenter involvert, noe som igjen øker sannsynligheten for at det øker asymmetrien i informasjonsbildet og det blir vanskeligere å monitorere. Noen selskaper utnytter situasjonen til å være gratispassasjerer, og noen utnytter asymmetrien i informasjonsbildet til å maksimere sin egen vinning på bekostning av regulators eller kundens risiko (Shapiro, 2005; Waterman & Meier, 1998).

Agentens atferd er betinget av kontraktens underliggende incentivstrukturer (Kosnik, 1987), og kontrakten er dermed en viktig forutsetning for å regulere forholdet mellom partene.

2.3 Oppsummerende teori og forskningsspørsmål

Hvem er eier og hva er eierinteressen i norske nettselskaper? Mange av de regulatoriske modellene er basert på at eier har et avkastningsfokus. I Norge er eiersammensetningen stort sett samfunnsaktører som fort kan bryte denne modellen med hensyn på krav om avkastning. Det kan tenkes at de kan bruke selskapene som en samfunnskatalysator til å få utført arbeid utover kjernevirksomheten til et nettselskap. Dette bygger på hvilke egeninteresser beslutningstakere i selskapene har.

Med forankring i spørsmålene over og teoriene om flernivåstyring og Prinsipal-agent har jeg utledet to overordnede forskningsspørsmål.

Forskningsspørsmål 1: Er det forskjell i vektningen av oppgaver gitt av regulator opp mot andre samfunnsoppgaver lokalt ut fra størrelse på selskap og eierskapsmodell?

Forskningsspørsmål 2: Vil det være grunn for å si at det er en skjevhet i maktbalansen mellom regulator og nettselskap basert på egeninteressene til eier, når det kommer til styring av oppgavene nettselskapene er satt til å utføre fra regulator?

Det første spørsmålet er utledet av teorien om flernivåstyring og det andre av Prinsipal-agentteorien. Sammen danner de en ramme for min forskning om naturlige monopolvers atferd knyttet til norske nettselskaper.

2.4 Evaluering av teoribidragene

Når det gjelder valg av teorier, er flernivåstyring kjent teori for valgt fagfelt på et makropolitisk nivå. På nasjonalt nivå jobber en aktivt med styringsstrategier for funksjonelle områder opp mot EU og i forbindelse med EØS avtaler. Det er dermed ikke sikkert at denne modellen er kjent lengre ned i strukturene for styring, da den kan sies å være relativ ny i teoretisk sammenheng.

Utviklingen i styringen av samfunnsrelaterte oppgaver blir mer og mer rettet mot en funksjonell styring. Det er derfor viktig å peke på svakheter ved modellen på laveste

nivå der utfordringer ofte oppstår. Det er ikke alltid like lett å adressere årsaken til problemene som oppstår på laveste nivå, da det kan være mange årsakssammenhenger. Det er ulike aktører på ulike nivå som adresserer problemstillingene, noe som gjør det vanskelig å tenke på en makropolitisk styringsstruktur for å tilnærme seg problemene. Det er derfor viktig å relatere problemstillingen til denne teorien, da jeg mener at regulator har en feil tilnærming til en problemstilling. Sannsynligheten for at de medfører en utilstrekkelig løsning på problemet vil derfor være stor.

Styringsnivåene og aktørmangfoldet kan variere fra område til område. Det er derfor viktig å kjenne situasjonen og styringsstrukturene for de ulike funksjonelle områdene.

Om en ser til Prinsipal-Agent teori er dette en teori som er brukt i stor grad knyttet til kontrakts relasjoner. Teorien er velkjent og anvendt på mange områder som kontraktstrategi, forsikringsbransje, ansettelsesrelasjoner etc. Spørsmålet er om denne teorien er brukt knyttet til kontraktsforhold og relasjoner på funksjonelt styrte områder, der en styrer gjennom ulike samfunnspolitiske nivåer.

Det er uklart om disse teoribidragene tidligere er satt sammen på sub-nasjonalt nivå for å beskrive utfordringer i kontraktsforholdet mellom regulator og nettselskap. Regulator forsøker å tilpasse og endre reguleringen kontinuerlig for at den skal gi best mulig resultater ut fra deres målbilde. Det kan være greit å analysere grundigere hvor utfordringene ligger, slik at disse endringene kan adresseres på en bedre måte i fremtiden.

3 Design og metoder

3.1 Forskningsdesign og metodevalg

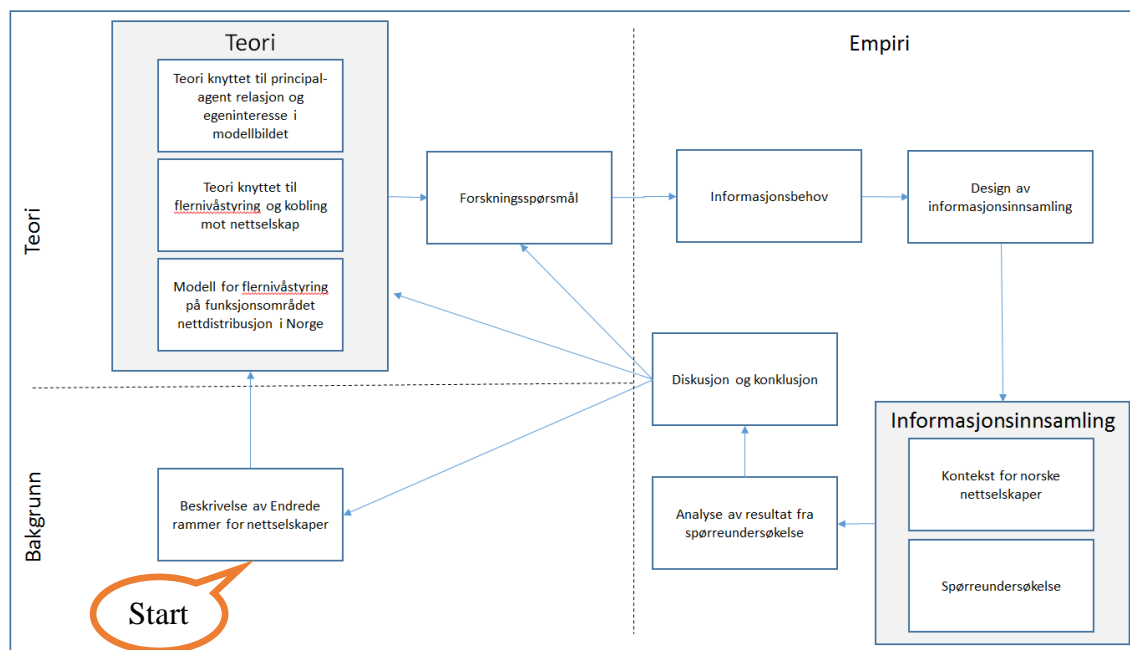
Design av oppgaven er basert på tematikken rundt regulering og at det er flere aktører over flere nivå mag ulike interesser. Egeninteressene beskrives gjennom Prinsipal-Agent teori. Flernivåstyring knyttet til styring av funksjonelle områder kan være med å identifisere en årsakssammenheng til disse interessekonfliktene. Begge disse teoretiske temaene er kjente temaer hver for seg.

Oppgaven vil i stor grad være eksplorerende og et multi-kasusstudie i den forstand at den søker å finne og forklare årsaker til ett eller flere sakskompleks (Yin, 2013). Sakskompleksene er identifisert gjennom en beskrevet problemstilling, og satt i kontekst til kjent teori. Sammen danner de grunnlaget for to åpne forskningsspørsmål som oppgaven videre forsøker å besvare.

Det utarbeides en spørreundersøkelse tilpasset for å kunne svare på forskningsspørsmålene i størst mulig grad. Spørsmålene er kategorisert i tre kategorier, der del en er for å hente inn egenskapene til selskapet, del to for å få egenskapene til respondenten og del tre er for å få respondenten sine vurderinger til definerte temaer. Dataene analyseres ut fra de vurderingene respondenter har til gitte temaer mot attributtene til selskapene.

Oppgaven har også elementer av et deskriptivt design. Funnene i den eksplorative analysen brukes for å identifisere om det kan være årsaker til at det er en maktbalanse mellom aktører basert på en utarbeidet modell.

Et eksplorerende design kjennetegnes ved at det forsøker å utforske et fenomen. Metoden består av til dels ustrukturerte observasjoner og brukes når problemstillingen er uklar og en mangler informasjon om et fenomen. Målsetningen er å gi økt innsikt og en forståelse om et fenomen gjennom kvalitative data som ikke kan generaliseres. Et deskriptivt design kjennetegnes ved at det er en beskrivende undersøkelse utført gjennom observasjoner eller intervjuer. Dette brukes når en ønsker en kvantifiserbar beskrivelse av et fenomen. Målsetningen er å gi økt innsikt og forståelse gjennom kvantitative data om et fenomen (Gripsrud, Olsson, & Silkoset, 2004).



Figur 3 –flyttdiagram for den overordnede strategiske oppbygningen av oppgaven

Denne oppgaven tar utgangspunkt i en beskrivelse av en bransje som er i endring når det gjelder styring, og hvilket nivå det styres i fra. Dette baserer seg på kjente endringer som pågår og har pågått over en lengre tidsperiode, og som det er et empirisk grunnlag for å kunne beskrive.

For å kunne forklare denne endringen og eventuelle utfordringer knyttet til endringen, er det behov for å koble endringen til teori. Den teoriene jeg mener beskriver endringen best er flernivåstyring. Flernivåstyring er sentral for å kunne beskrive hvordan norske nettselskaper er styrt som funksjonsområde, og hvilke aktører som inngår i styringen. På bakgrunn av flernivåstyringen er det satt opp en aktør- og nivåmodell (figur 1) for å presentere dette.

Prinsipal-Agent teorien brukes på modellen som beskriver styring av funksjonsområdet, dette for å identifisere kontraktsforhold mellom aktører. På den måten kan en kunne forklare utfordringene i maktbalansen mellom ulike aktører som situasjonen beskriver. Fokusområdene i Prinsipal-Agent teorien er egeninteresser og ulikheter i målbilde mellom aktørene og asymmetri i informasjonen mellom dem.

Det er satt opp to åpne forskningsspørsmål som forsøker å gi indikasjoner på årsakssammenhenger til problemstillingene, og som det er et ønske om å «Empirisk» forsøke å få svar på. Forskningsspørsmålene er utformet på bakgrunn av situasjonsbeskrivelsen innledningsvis, og ut ifra valgte teorier for å beskrive problemstillingen.

Til å svare på forskningsspørsmålene trengs det informasjon, og det må velges metoder for informasjonsinnsamling. For å svare på de to forskningsspørsmålene trengs det både kvantitative data og en systematisk kunnskapsoppsummering. Det er viktig for oppgaven at konteksten for nettselskapene beskrives for å kunne forstå styringen av norske nettselskaper, og problemstillingene knyttet til den. Fokuset er rettet mot nettbransjens regulatoriske oppbygning, hvilke oppgaver nettselskapene er satt til å forvalte og hvordan markedet er fordelt mellom aktørene. Det beskrives hva naturlig monopol er og hvordan det kan reguleres på ulike måter. For å beskrive valgt reguleringsmodell for norske nettselskaper er det hentet informasjon fra norske

myndigheter, NVE og diverse rapporter utført for regjeringen og OED.

Konteksten er nødvendig for å kunne designe en spørreundersøkelse som er tilpasset respondentene og funksjonsområdet de skal gi svar på. Denne informasjonen finnes i lovttekster og forskrifter, og det foreligger mange rapporter som er med å danne et beskrivende bilde av bransjen og utfordringer den står ovenfor. Informasjonen er forsøkt satt sammen systematisk for å gi et best mulig bilde av situasjonen.

Når det gjelder innsamlingen av kvantitative data, er det valgt å gå ut med en spørreundersøkelse rettet mot norske nettselskaper. Målet er å få tak i vurderinger respondentene har knyttet til definerte spørsmål. Undersøkelsen er utformet på en slik måte at det for hvert spørsmål må velges svaralternativer som vurder høyere eller lavere enn, og vurderingss spørsmål der respondenten må velge en verdi fra en skala som er koblet mot en tekst. Målet er å finne ut mer om hvordan norske nettselskaper vekt oppgaver de er gitt gjennom regulering, opp mot eventuelt andre samfunnsoppgaver i lokalmiljøet de opererer i. For å kunne sortere svaralternativene mot selskapenes egenskaper, vil det i samme undersøkelse innhentes spesifikk individ og selskapsinformasjon fra respondenten og det selskapet respondenten representerer. De standardiserte dataene fra spørreundersøkelsen brukes i videre analysearbeid. Spørreundersøkelsen er sendt ut på en web basert løsning som også fungerer godt på håndholdte enheter. Dette er for å få en høyest mulig svarprosent.

Analysedelen av oppgaven er å analysere innkommende data, vurdere verdien av dataene og tolke dataene. Videre så sammenstilles og presenteres dataene på en slik måte at de gir et grunnlag for videre diskusjon mot problemstilling, teori og forskningsspørsmål. Besvarelsene vil bli presentert i tabeller og grafiske fremstillinger for å vise variasjoner og korrelasjoner mellom respondentenes vurderinger opp mot selskapers kartlagte egenskaper.

Diskusjonsdelen handler om å koble de empiriske dataene fra spørreundersøkelsen opp mot teorien, å kunne konkludere mot de forskningsspørsmålene som er utarbeidet, og for å kunne forklare situasjonen som er beskrevet i innledningen.

3.1.1 Vitenskapsteoretisk forankring

Studien er eksplorerende og beskrivende, med to åpne forskningsspørsmål. Den er både kvantitativ og kvalitativ, og faller innenfor klassen av multi-kasusstudier (Yin, 2013). De valgte teoriene peker på at selskapene (kasus) er i fokus, men samtidig må relevante deler av konteksten (markeder, reguleringer, institusjonelle forhold, etc.) trekkes inn. Dermed blir forankringen også knyttet til et systemteoretisk perspektiv hvor det som undersøkes eksisterer på grunn av andre samfunnsfenomener.

Selskapene er sosiale systemer som skiller seg fra omverdenen, men dannes og gjendannes i samspillet nettopp med omverdenen. Selskapenes selvobservasjon er måten systemet betrakter seg selv som system på, men da alltid som noe distinkt forskjellig fra omgivelsene. Det er hvordan selskapene og deres nøkkelaktører, som sosiale systemer og aktører og hvordan observatøren (meg) systemteoretisk observerer dette som avhandlingen tar for seg.

Som utgangspunkt for å forstå aktørenes handlinger i disse systemene, antar jeg at de er rasjonelle aktører, men deres informasjonstilgang er ulik (ofte skjev) og begrenset. Ikke alle beslutninger og interesser vil derfor fremstå som fullt ut rasjonelle.

3.1.2 Troverdighetskriterier

Beskrivelsen av endringen som har pågått i den norske energisektoren, og som fortsatt pågår, er å betrakte som en personlig beskrivelse av en situasjon som er veldokumentert empirisk i litteraturen. Det er både teoretisk litteratur, historisk oppsummerende litteratur, og det foreligger mange rapporter og notater om hva som rører seg i bransjen både fra myndigheter, regulator og fra interesseorganisasjoner.

De teoretiske referansene er fra anerkjente internasjonale artikler og er å betrakte som troverdige kilder. Når det gjelder historiske betraktninger av bransjens utvikling, er dette fra fagpersoner som har sittet tett på den norske bransjen over flere år og som kjenner utviklingen bedre enn de fleste. Øvrige rapporter og notater det henvises til er direkte fra involverte parter i utviklingen som myndigheter og interesseorganisasjoner.

Fra teorikapitlet er kildene anerkjente og hyppig siterte forskere som har vært banebrytende for de teoretiske bidragene som er valgt for denne oppgaven. Teoriene er og anerkjente teorier i forskermiljøene, og som har en sterk forankring empirisk.

I spørreundersøkelsen er utvalget av respondenter avgrenset på en slik måte at undersøkelsen kan replikeres, betinget at antall selskaper ikke endrer seg nevneverdig. Undersøkelsen er sendt ut som en link i en mail til nettselskapene med ønske om at den viderefremidles til angitte roller. Det er en svakhet i undersøkelsen at det er en åpning for at «feil» personer svarer på undersøkelsen.

Undersøkelsens respondenter er anonymiserte, og det fremkommer ikke selskapsnavn knyttet til respondentene. Dette medfører at en ikke kan skille respondentene fra hverandre ut fra selskapstilhørighet. Siden det er tre potensielle respondenter per selskap, blir det derfor vanskelig å måle eksakt hvor mange selskaper som er representert i nettutvalget. Nærmeste antakelse for antall selskaper som er representert i undersøkelsen er å se på antall respondenter som har svart at de er administrerende eller nettsjef. Antall selskaper vil være minst like mange som det.

Det er og en risiko for at respondentene besvarer de spørsmålene som skal vektes, ut ifra en overbevisning av hvordan de mener det burde være heller enn hvordan det faktisk er.

3.1.3 Datainnsamling

Beskrivelsen av oppgaven gitt norske nettselskaper er hentet fra NVE sine nettsider, regjeringen.no samt utdrag fra lovdata.

Teoridelen er basert på litteratur- og artikkelsøk knyttet til «Prinsipal- Agent teori», «multi-level governance» og «flernivåledelse», samt en del søk på «natural monopoly» og «incentiv regulation». Det er gitt direkte tips fra veileder til noen retninger som burde undersøkes nærmere. Eksempelvis «Selskapsdannelse i kommunal sektor».

Informasjon for å beskrive konteksten for selskapene, er funnet på bakgrunn av rapporter, høringer og informasjon som finnes gjennom søk i lovdata.no, direktoratene som er satt til å forvalte det funksjonelle området og hos utvalgte interesseorganisasjoner.

Hoveddelen for denne oppgaven er spørreundersøkelsen. Datainnsamlingen er valgt utført gjennom en anonymisert nettbasert spørreundersøkelse til alle styreledere og styre-nestledere, samt daglige ledere for norske nettselskaper. Det er både flervalg-

muligheter og refleksjonsmuligheter gjennom vektinger knyttet til spørsmålene.

Spørreundersøkelsen er inndelt i tre deler; der den første delen er designet for å innhente informasjon om selskapet vedkommende representerer, den andre er individuelle forhold til den som svarer, og den tredje delen består av vekting og vurderinger, basert på de spørsmål som er stilt.

Spørsmålene i undersøkelsen er rettet mot representanter på øverste nivå i ett nettselskap. Fokuset er å finne ut hvordan de velger å vekte viktigheten av oppgaver når en blir presentert valgmuligheter. Det vil også bli stilt spørsmål for å identifisere representantenes kontekst, både for selskap og individ.

3.1.4 Populasjon og utvalg

Til denne undersøkelsen vurderes alle selskapene som er definert innen samme funksjonsområde. Det vil si alle nettselskapene i Norge som har konsesjon i distribusjonsnett, og som er en del av DEA effektivitetsmålingen til NVE. Av de 115 selskapene som er med i denne målingen, er det fjernet selskaper som har fusjonert siden forrige måling, og nytt selskap er lagt til. Dette utgjør en gruppe på 110 selskapene som er tildelt samme oppgaver av regulerende myndighet, og kan betraktes som en homogen gruppe. Siden det kun er 110 selskaper det er snakk om, sendes undersøkelsen til hele populasjonen.

Utvalget for undersøkelsen rettes mot den delen av aktørbildet jeg mener kan svare best for de spørsmålene som stilles. I dette tilfellet er de som representerer beslutningsnivået i selskapene, og de som representerer eierens interesser. Det vil si at jeg har henvendt meg til selskapenes øverste leder, samt styreleder og styrenestleder.

Dette utgjør et bruttoutvalg på 330 respondenter med potensielt 3 besvarelser fra hvert selskap.

Utvalgslisten er beskrevet nærmere i Vedlegg 2 (Analyse spørreundersøkelse).

3.1.5 Dataanalysens utfordringer

Innsamlingens utvalg for denne intervjurunden er ment å treffe hele populasjonen, og en kunne tenke seg en høyest mulig svarrespons for å få god validitet i datagrunnlaget. Utfordringen med frivillige spørreundersøkelser er at en ikke får 100% respons. Antall besvarelser vil bli beskrevet som nettoutvalget i undersøkelsen, og vil gi en indikasjon på den faktiske validiteten av resultatene.

Undersøkelsen er sent ut til tre representanter for hvert selskap som gjør at ett selskap kan være representert tre ganger i undersøkelsen, der andre selskaper ikke er representert mer enn en gang, eller ingen. Det er derimot individuelle svar, slik at selv om ett selskap kan være overrepresentert, vil fortsatt svarene gi en verdi til oppgaven.

Undersøkelsen ble sendt ut til 110 nettselskaper med forespørsel om de kunne sendes til direktør/nettsjef, styreleder og styre nestleder for besvarelse. Dette gir et bruttoutvalg på 330 respondenter. Av de 330 potensielle besvarelsene har jeg kun fått 60 respondenter, som representerer nettoutvalget som gir en svarrespons på 18%. Dette er et svakt resultat å analysere ut i fra, men jeg håper datagrunnlaget gir indikasjoner på sammenhenger som kan diskuteres videre opp mot de forskningsspørsmålene som er stilt i denne oppgaven. Det er derimot 44 av de 60 respondentene som har svart at

de er administrerende direktør/Nettsjef. Det vil da være rimelig å anta at minst 44 selskaper er representert av de 110 selskapene som representerte hele populasjonen

Det kan og for noen av spørsmålene være rom for tolkning utover det som var tenkt. Dette gjelder spesielt for spørsmålene der de ble bedt om å vurdere konsekvens ved en sammenslåing innenfor en del temaer. Spørsmålene besvares i stor grad ut fra respondentens perspektiv, og svaret må i stor grad sees opp mot selskapet respondenten representerer. Konteksten for spørsmålet burde blitt definert i større grad.

3.1.6 Forskningsetiske aspekter

Spørreundersøkelsen er sendt ut til alle nettselskap med en link til spørreundersøkelsesskjemaet. Det er brukt Google Forms som verktøy for å utforme spørreundersøkelsen og for å hente inn data knyttet til undersøkelsen. Undersøkelsen ble sendt ut som en link i en mail til kontaktpersonene for alle de 110 nettselskapene med ett ønske om at de ble videreformidlet til riktige respondenter.

Alle ble via mailen informert om at besvarelsen ble anonymisert, og at besvarelsen ikke kan spores tilbake til hverken selskap eller respondent. Det er heller ingen spørsmål i undersøkelsen som kan være med å avsløre identiteten til hverken selskap eller respondent. Undersøkelsen vil bli slettet fra Google Forms etter innlevert oppgave.

4 Resultater

Resultatene fra den systematiske kunnskapsoppsummeringen er beskrevet gjennom en kontekstbeskrivelse for de norske nettselskapene. Konteksten vil være nødvendig for å kunne forstå bakgrunnen for noen av spørsmålene som er stilt i undersøkelsen, og vil være av verdi når resultatene skal tolkes og diskuteres videre.

Resultater fra spørreundersøkelsen er presentert i en analyse (Vedlegg 2). For analysedelen i oppgaven vil kun de mest relevante funnene presenteres for videre diskusjon. Resultatene er sammenstilt på en slik måte at kan kunne se om det peker seg ut sammenhenger knyttet til de forskningsspørsmålene som er stilt i oppgaven.

Forskningsspørsmålene som ble utformet i teoridelen er som følger:

Forskningsspørsmål 1 var; Er det forskjell i vektingen av oppgaver gitt av regulator opp mot andre samfunnsoppgaver lokalt ut fra størrelse på selskap og eierskapsmodell.

Forskningsspørsmål 2 var: Vil det være grunn for å si at det er en skjevhet i maktbalansen mellom regulator og nettselskap, basert på egeninteressene til eier når det kommer til styring av oppgavene nettselskapene er satt til å utføre fra regulator.

4.1 Kontekst for nettselskapene i Norge

Nettselskapene er selvstendige selskaper som er tildelt en monopolkonsesjon innen et geografisk område med klart definerte oppgaver. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er regulerende myndighet for nettselskapene og ansvarlig for den funksjonelle styringen for bransjen. I tillegg til NVE er det flere kravstillere til nettselskapene. Det kan nevnes direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), eiere som har krav til avkastning og risikoeksponering og kunder og samfunn som har klare forventninger til pålitelighet og pris for et såpass samfunnskritisk infrastrukturprodukt.

Inntektene er beregnet ut fra en rammemodell designet av regulerende myndighet NVE. Den totale inntektsrammen for de norske nettselskapene var i 2016 på ca 16 milliarder Nok (Nve.no, 2017a). Fordelingen av rammen blir i hovedsak basert på innrapporterte kostnader fra selskapene. I tillegg er det en fordeling ut fra en konstruert konkurranse mellom monopolselskaper. Konkurransen måler hvor effektiv selskapene er i forhold til hverandre, og er ment å være et insentiv for kostnadseffektivitet og investeringsstimulering.

Nettselskapene i Norge er ikke underlagt statlig eierskap, dersom en ser bort i fra Statnett. Likevel kan en si at dette er en sannhet med modifikasjoner. Majoriteten av eierskapet til Norske nettselskaper består av kommuner, fylkeskommuner, statlige foretak, o.l.

De 128 norske nettselskapene med konsesjon på distribusjonsnett, består i stor grad av en rekke små nettselskaper, noen mellomstore og noen få store selskaper. Totalt var det per Desember 2014 1 200 000 abonnenter i Norge. De 11 største nettselskapene i Norge hadde 66% av sluttbrukerne. Ca halvparten av selskapene hadde færre enn 6 000 abonnenter og de representerer ca 6% av abonnentene i

Norge. De mellomstore selskapene representerer 28% av abonnentene (NVE, 2016).

De ca. 60 minste selskapene som har færre enn 6000 abonnenter er i stor grad selskaper som er en integrert del av lokalsamfunnet de opererer i. Det er i all hovedsak lokalt eierskap, enten gjennom kommunen, eller organisert som et samvirke/andelslag. Ett fåtall av selskapene som har tildelt konsesjon har i realiteten ikke kundeforhold. Dette er ofte bedrifter som har eget distribusjonsnett som de drifter innenfor selskapets egne områder. Eksempler er Hydro, Lyse Produksjon, Yara o.l. Disse vil ikke bli tatt med i denne oppgavens utvalg siden de ikke er med i DEA analysen, og i samme beregning av inntektsramme.

De større selskapene har ofte en mer differensiert eierstruktur og er som regel en del av ett konsern. Selskapenes eiersammensetning er alt fra kommuner som eier alene til eierskap sammensatt av flere kommuner/fylkeskommune. Det er og en grad av private foretak på eiersiden i norske nettselskaper. Eksempelvis er Statkraft og finske Fortum representert på eiersiden i flere norske nettselskaper indirekte gjennom eierposter i konsern.

Gjennom EI-direktiv 3, som er et EU direktiv som er under implementering i det norske markedet, er det et stort fokus på å skille ut nettselskapene funksjonelt fra produksjon og kraftsalg. NVE har som mandat gjennom lov og forskrift å sikre at nettselskapene ikke har en direkte knytning mot andre produkt og tjenester som operer i åpne markeder. Formålet er å hindre selskaper i åpne markeder å dra nytte av å være i samme selskap som ett monopolselskap. Fokuset har vært der siden innføringen av direktivet i 2003, og er implementert i Energiloven 2006 §4-6. Kravet om selskapsmessig skille gjelder for selskaper med mer enn 100 000 kunder. Endringene som er varslet, er en ytterligere innstramning der kravet i større grad blir funksjonelt skille for alle. Myndighetene ønsker også at det funksjonelle skillet skal omfatte selskaper i samme konsern.

I 2014 ble det utgitt en rapport *Vi bygger Norge* (Reiten, 2014). Rapporten var en bestilling fra den norske regjeringen for å se på om selskapsstrukturen i det norske kraftmarkedet var optimal. Rapporten påpeker at den fragmenterte nettstrukturen, med så stor andel av mindre nettselskaper, begrenser potensialet som ligger gjennom stordriftsfordeler. Dette bekreftes gjennom en rapport av PWC (2012) som ble bestilt av NVE for å vurdere mulige stordriftsfordeler i nettselskapenes forretningsprosesser. Utvalget som utarbeidet rapporten konkluderte med at det er ikke er en klar sammenheng mellom størrelse og effektivitet, men de påpeker at de større selskapene gjør det mer stabilt bra på økonomiske nøkkeltall, mens det er større variasjon blant de mindre (Reiten, 2014).

Oppsummert kan en si at myndighetene krever en større grad av selskapsmessig og funksjonelt skille, med mål om at det skal begrense mulighetsrommet for kryss-subsidiering og utnyttelse av kunderelasjoner til fordel for andre virksomhetsområder. I tillegg ønsker de en bedre utnyttelse av potensialet som ligger i stordriftsfordeler.

4.1.1 Ulike modeller for regulering

En problemstilling knyttet til nettselskaper og andre infrastrukturselskaper er forpliktelsene, den lange levetiden for investeringen og at de aller fleste investeringene er irreversible. Dette krever langsiktige eiere og en form for garanti for langsiktig avkastning til investeringen. Det ville innebære en for stor risiko for noen å drive, eller

investere i slike selskaper dersom dette ikke var på plass.

Det er to hovedprinsipper som oftest blir brukt i regulering av selskaper i naturlige monopol. Det ene prinsippet er en kostnadsbasert regulering, og det andre er en pristaksregulering. Det er og forskjeller om regulator setter rammene i forkant av en periode, eller om de setter basert på en evaluering i etterkant av en periode. Pristaksregulering settes som regel i forkant av en periode, mens for kostnadsbasert regulering setter den i etterkant basert på innrapportert historisk informasjon (Berg & Tschirhart, 1988; Knieps, 2001).

Innenfor kostnadsdekning er det flere tilnærminger en kan ta. En tilnærming er at en får dekket kostnadene en har fra regulerende myndighet pluss en forventet avkastning på investert kapital. Denne måten å regulere på er omtalt som en avkastningsregulering og modellen ble brukt i det norske markedet fra 1991 til 1996. Avkastningsreguleringen alene er samfunnsøkonomisk ugunstig med tanke på at den fremmer overinvesteringer og høye driftskostnader. Den gir ikke insentiver til effektivisering og kostreduksjon for selskapene (Kinnunen, 2006).

Inntektsrammeregulering er den andre mest aktuelle formen innenfor kostnadsbasert regulering. Den baserer seg i større grad på å skape kombinasjoner av kostnads- og insentivbaserte reguleringer. Ved å legge til rette for insentiver knyttet til kostnadskutt, medfører dette at investeringer på sikt tilpasses slik at de senker det totale kostnadsbildet. På den måten skaper en og en større grad av «normale» bedriftsøkonomiske prinsipper for inntjening for selskapene. Dette avhenger selvsagt av hvordan inntektsgrunnlaget beregnes fra regulator. Ved en forutsigbar og langsiktig nok fastsettelse av reguleringsperiodene, vil dette gi selskapene insentiver til å ta beslutninger om å investere og/eller gjennomføre tiltak som over tid senker kostnadene (NVE, 2004).

En ulempe med kostnadsbasert regulering er at regulator ikke har tilstrekkelig informasjon om hva som er det optimale kostnadsnivået. Det er vanskelig å avsløre om høye kostnader skyldes vanskelige rammevilkår eller ineffektivitet i selskapet. Den samme problemstillingen gjelder også for reguleringen omtalt som inntektsrammeregulering. Fordelen er at disse reguleringsformene begge setter en begrensning for hvor stor avkastning selskapene sitter igjen med. Avkastningen bør tilsvare den risikoen som er forbundet med selskapet, noe som for begge disse tilfellene er relativt lav om en relaterer de til norske nettselskaper. (Kinnunen, 2006)

Diskusjoner knyttet til kostnadsbasert- og avkastningsregulering, er at de fremmer overinvesteringer og de kan senke kvaliteten i tjenesten. Dette er et særlig problem dersom selskapene selv kan påvirke volumet på investeringene og kvaliteten på tjenestene. Den viktigste driveren for en investor er avkastning på kapital. Gjennom avkastning- og inntektsrammeregulering er avkastningen kun knyttet til den investerte kapitalen og ikke til kostnadene for øvrig. Dersom avkastningen øker i takt med investeringsvolumet, vil tilgjengelig kapital prioriteres til investeringer foran driftskostnader (Kinnunen, 2006; NVE, 2004).

Kostnads- og insentivbaserte reguleringer bør ikke stå alene som virkemiddel på grunn av sannsynligheten ved overinvesteringer og dårlig kvalitet på produkter/tjenester. De bør suppleres med andre virkemidler for å sikre balanse mellom kosteffektivitet, investeringsoptimalisering og kvalitet. Dette kan gjøres ved hjelp av kvalitetskrav som trigger «straff» knyttet til den økonomiske reguleringen, og en kan ha en rekke direkteregulerende krav mot selskapene.

Den andre vanligste metoden ved siden av kostnadsbasert regulering er pristaksregulering, som er en ren insentivbasert regulering. Reguleringen baserer seg på at selskapene selv sitter igjen med verdien av å være kostnadseffektive. En fordel for denne reguleringsformen er at den tar høyde for at regulator og nettselskap sitter på ulik grad av tilgjengelig informasjon.

Reguleringen baseres på å sette pristak for tjenestene og produktene basert på et veid gjennomsnitt av selskapets priser/tariffer. Men regulator bestemmer ikke de faktiske tariffene selskapene tar. Pristaksregulering krever at regulator definerer hvilke produkter og tjenester som skal inngå i pristaket. Det gir mulighet for to modeller, en priskurvmodell der regulator fastsetter en maksimal veid gjennomsnittspris per solgte enhet, og en regulert gjennomsnittsinntekt der regulator fastsetter en maksimal gjennomsnittsinntekt per solgte enhet. Begge modellene krever at det er priselastisitet mot kundene, slik at en i større grad sikrer et behovsstyrt investeringsregime i større grad enn i de to foregående modellene. En sikrer og en kostnadseffektivitet gjennom at reguleringen gir insentiver til å maksimere utnyttelsen av nettet, siden differansen mellom kost og inntekter tilfaller selskapet.

Infrastrukturbransjen er avhengig av langsiktighet noe som kan skape utfordringer for denne modellen. Dersom kostnadene for selskapene er lave og pristak reguleringen settes for flere år om gangen, kan denne reguleringen i teorien bli en lukrativ investering for eiere, eller i motsatt fall en særdeles dårlig investering. Å sette for korte intervaller vil igjen gi utfordringer til insentivene om optimale langsiktige investeringer (Kinnunen, 2006).

En annen utfordring er at det er vanskelig å sette definisjoner av hvilke produkter og tjenester som skal inngå i modellen. For enkle modeller kan medføre at kundene ikke får dekket sitt reelle behov, mens for kompliserte modeller gjøre bildet uoversiktlig for alle parter, og vanskelig å regulere.

Samtidig vil en ved denne modellen ha utfordringer med å sikre de samfunnsmessig optimale investeringene, da fokuset vil være på investeringer som skaper høyest inntekt. Som for inntektsrammeregulering og avkastningsregulering krever denne modellen at den settes i sammen med andre virkemidler for at den skal kunne fungere i praksis.

Utfordringen for regulator er oppsummert å lage et regulerings regime som sikrer optimalt nivå på investeringene samtidig som de ønsker en kostnadseffektiv drift, god kvalitet på tjenestene/produktene og riktige samfunnsoptimale investeringer. Utfordringen forsterkes ytterligere av at investeringene kan ha levetid på 60 år, der investeringene i stor grad er irreversible.

4.1.2 Valgt modell for det norske markedet

Nettselskapene i Norge er gjennom lov, forskrifter og konsesjonsvilkår gitt klare og tydelige oppgaver av regulator for hva som skal løses. I Norge er NVE (Norges Vassdrags og Elektrisitetsforsyning) satt som regulator for å sikre at samfunnsoppgaven ivaretas av selskapene. Det er flere måter å sikre at disse oppgavene ivaretas på best mulig måte i tråd med regulators ønskede mål.

For den norske modellen er det valgt en inntektsrammeregulering. Inntektsrammen fastlegges basert på selskapenes kostnader, der hensikten er at en får dekket selskapenes kostnader pluss en avkastning. Avkastningen varierer på bakgrunn en

konstruert konkurranse gjennom en effektivitetsmåling mot et mønsterselskap. Mønsterselskapet de måles mot er dannet på bakgrunn av en analyse (DEA), som utarbeides på bakgrunn av innrapporterte tall fra nettselskapene.

Grunnlaget for inntektsrammene til nettselskapene er altså basert ut fra en kostnadsdekning pluss en forventet avkastning som er justert i forhold til en effektivitetsscore. Inntektsrammen selskapene blir tildelt av regulator hentes inn fra kundene to år etter selve innrapporteringsåret. Slik sett kan det argumenteres for at valg regulering for norske nettselskaper er en mellomting mellom inntektsrammeregulering og avkastningsregulering (Von Der Fehr, 2010).

Selve modellen beskrives senere, men først kan det være greit å se på hvilke oppgaver selskapene er gitt gjennom norsk lov og forskrift.

Energiloven er den førende loven som regulator er satt til å håndheve. Loven er på de fleste områdene i samsvar med føringene direktive fra EU gir. Formålet med loven er:

§ 1-2 (Formål)

Loven skal sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt.

Loven beskriver videre i § 4-1 at det er staten som gir konsesjon til omsetning av elektrisk energi. På den måten unngår en at det kommer flere aktører inn og bygger parallelle nettstrukturer. Det er beskrevet faste vilkår til konsesjonær i lovteksten som regulator er pliktig å sikre gjennom håndhevelse av mer detaljerte forskrifter. Mot nettselskaper kan det sies at de viktigste vilkårene knyttet til denne oppgaven er;

Punkt 1. «*Den interne organisering og regnskapsførsel hos konsesjonæren*» som legger føringer for innrapporteringen og kontrollfunksjonen for regulator.

Punkt 3. «*Nøytral opptreden av netteier*» som sikrer at en ikke sammenblander distribusjonsvirksomheten med markedsutsatte områder i kraftsystemet som produksjon og sluttbrukermarked.

Punkt 6. «*Annen virksomhet i forbindelse med utbygging og utnyttelse av felles infrastruktur*», som påpeker viktigheten av å ikke kryss-subsidiere andre virksomhetsområder som ikke er en del av nettvirksomheten, som eksempelvis veilys, fiber, fjernvarme etc. ...

Videre beskriver loven i § 4-6 krav om selskapsmessig skille. Dette er et krav om at norske nettselskaper ikke kan ha produksjon eller sluttbrukermarked i samme selskap, dersom det har over 100 000 kunder.

Her er det ventet en endring, som sier at dette skal gjelde alle nettselskaper og omfatte selskaper i samme konsern.

Ut ifra konteksten til denne oppgaven, er det viktig å merke seg teksten i paragraf § 4-7 *krav om funksjonelt skille*;

Morselskap eller kontrollerende eier skal ikke gi instruksjoner til nettvirksomheten om den daglige driften eller om avgjørelser vedrørende utbygging eller oppgradering av nettet som ikke går utover fastsatte grenser for nettvirksomhetens økonomiske rammer.

Denne teksten sier rett ut hvilket handlingsrom eier har på prioriteringer av oppgaver utover nettoppgavene de er gitt gjennom konsesjon. Betydningen av denne teksten vil være sentral i knyttet til utforming av spørsmål i spørreundersøkelsen og for videre diskusjon i denne oppgaven.

Energilovforskriften beskriver mer detaljert hvordan Energiloven skal forstås og praktiseres. Den presiserer ytterligere hva formålet med omsetningskonsesjonen er gjennom § 4-1;

§ 4-1. Formålet med omsetningskonsesjon

Konsesjonsordningen for omsetning av elektrisk energi har som formål å sikre en samfunnsmessig rasjonell kraftomsetning og nettvirksomhet gjennom å legge til rette for et effektivt kraftmarked og en effektiv drift, utnyttelse og utvikling av elektrisitetsnettet. Det skal tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt

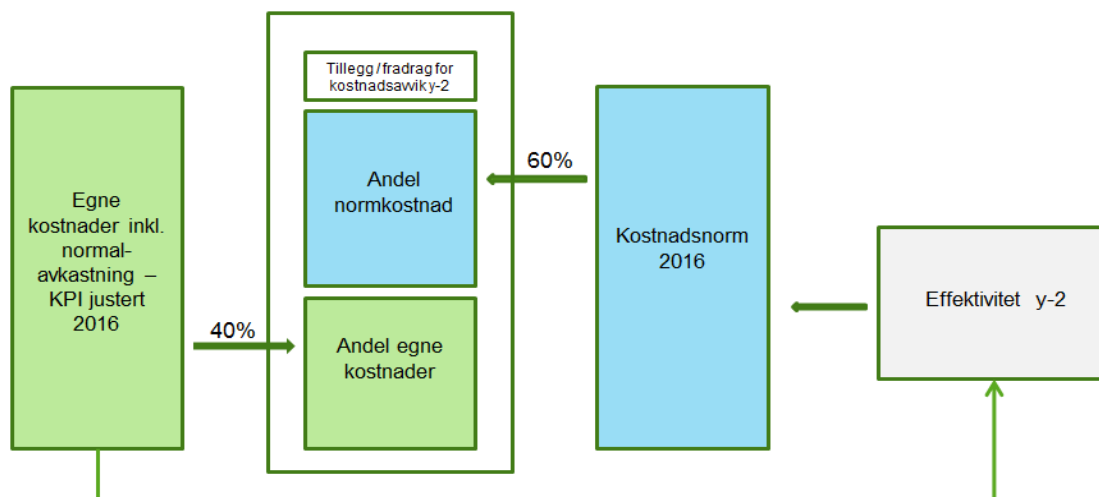
Forskriftens § 4-4 b) *Inntekter ved salg av netjtjenester* beskriver detaljert hvordan rammene for selskapenes inntekter skal være. Denne paragrafen sikrer selskapene en forutsigbarhet gjennom at endringen i rammereguleringen har en varighet på minimum 5 år og at den gir en garanti om kostnadsdekning over tid. Samtidig sikrer den selskapene en rimelig avkastning på investert kapital gitt effektiv drift, utnyttelse og utvikling av nettet.

Modellen for inntektsrammeberegning for norske nettselskaper er basert på en bransjegaranti at summen av alle selskapers totale kostnader skal dekkes gjennom inntektsrammen. NVE gjennomfører den økonomiske reguleringen av nettselskapene ved å fastsette årlige individuelle inntektsrammer for selskapene i samsvar med forskrift av 11. mars 1999 nr. 302 om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomhet og tariffier (kontrollforskriften).

Kontrollforskriften beskriver at inntektsrammene er ment å over tid dekke kostnadene ved drift og avskrivning av nettet. De skal og gi ei rimelig avkastning på investert kapital gitt at nettselskapet driver, utnytter og utvikler nettet sitt effektivt.

Inntektsrammen for hvert enkelt nettselskap baserer seg på en fordeling mellom dekning av 40% av de historiske kostnadstall 2 år tilbake i tid, og 60% av en kostnadsnorm. Kostnadsnormen er basert på en benchmarking med et utvalg av nettselskaper regulerende myndigheter har valg å sammenligne det enkelte nettselskapet mot. Med to år tilbake i tid menes det at eksempelvis innrapporterte tall for kalenderåret 2015 danner grunnlaget for tillatt inntektsramme 2017.

Benchmarkingen som utføres baserer seg på en analyse (DEA) mellom de utvalgte nettselskapene. Ut fra analysen danner en et mønsterselskap som defineres som 100% effektivt. Det er elementer i denne formelen som er skulte for nettselskapene, men en vet at de vektet på bakgrunn av vegetasjon, klima, topologi, etc. ... (Nve.no, 2017b)



Figur 4 – Inntektsrammemodellen (Kilde ukjent)

Det overordnede målet til NVE er; et samfunnsmessig rasjonelt energisystem ut fra kriterier om leveringskvalitet, kostnadseffektivitet, nettinvesteringer, investeringer i alternativer til nett og hensynet til nettkundene (NVE, 2004).

4.1.3 Har modellen svakheter?

NVE reviderer og gjennomfører mindre endringer på reguleringsmodellen jevnlig. Endringene sendes på høring blant nettselskapene i forkant av endringer. Større endringer skjer sjeldnere (minst 5 år mellom hver gang). Gjennom høringsinnspill fremmer bransjen svakheter, og forbedringsområder enten direkte, eller gjennom bransjeorganisasjonen Energi Norge. Noen av svakhetene nedenfor er beskrevet ut fra høringsnotatene mellom disse partene. Det skal sies at flere av disse punktene er endret av regulator i ettertid, noe som taler for at det er en styrke ved modellen at den faktisk tilpasses over tid.

Små selskaper kan oppleve en stor varians i effektivitetsmålingen år for år. Grunnen er liten portefølje og at de enkelte år kan realisere prosjekter som kan gå over flere år, eller det kan være store kostnadsutslag som kan treffe regnskapet enkelte år. Store selskaper har en bredere portefølje og en større spredning av enkelthendelser. Dette burde gi en bedre stabilitet i effektivitetsmålingen og inntektsrammen. Variansen er med å skape ustabilitet for de større selskapene som beskrevet av Energi Norge i notat «Praksis for kostnadsføring gir store utslag på effektivitetsmålinger»

«Gjennom bruk av DEA-modellen til sammenlignende analyser vil selskapenes kostnadsføring få betydelige konsekvenser for andre selskaper. Dersom et selskap i et enkelt år gjennomfører store investeringer og lite vedlikehold, vil en høy grad av aktivering medføre at årets samlede kostnad blir unormalt lav. Selv om kostnadsnivået som fremkommer ikke er representativt over tid, kan likevel dette selskapet fremstå som referanseselskap, og dermed være med på å fastsette 60 % av inntekten til andre selskaper. Dette blir spesielt utfordrende når et stort selskap kan bli sammenlignet med et lite selskap oppskalert. Selv små tilfeldige kostnadsvariasjoner får da store konsekvenser» (EnergiNorge, 2009, p. 3).

Kritikk knyttet til bruk av regnskapstall blir kritisert av flere. Von Der Fehr (2010) hevder at det er store forskjeller i kostnadsstrukturen mellom selskaper, som ikke fanges opp av kostnadsnormen. Det er et handlingsrom i regnskapslovgivningen som medfører at data ikke er sammenlignbare. Det mangler klare og entydige definisjoner av hvilke oppgaver, og dermed tilhørende inntekter og kostnader, som skal inngå i den regulerte nettvirksomheten. Det er og en ulempe at det er et lite antall referanseselskaper, siden DEA analysen er følsom for variasjoner i datagrunnlaget (E. Bjørndal, Bjørndal, & Bjørnenak, 2004; M. Bjørndal, Bjørnenak, & Johnsen, 2003; Von Der Fehr, 2010).

Det reises og kritikk mot selve DEA analysen for at den ikke tar hensyn til ulikhetene i selskapene i stor nok grad. Dette inkluderer ulikhetene i forholdene selskapene opererer under. Kostnadskomponenter som KILE (Kostnad For Ikke Levert Energi) og nettap burde ikke bli regnet med fordi de varierer i mye, og geografifaktorer gir selskaper med en «gjennomsnittlige» geografiske forhold en ulempe (Von Der Fehr, 2010).

Før endringen i Energilovforskriften 01. Januar 2013 var det en diskusjon rundt hvordan NVE valgte å løse § 8-2 gjennom reguleringen;

«ved fastsettelse av kostnadsnormen ... i størst mulig utstrekning tas hensyn til relevante samfunnsøkonomiske kostnader i tillegg til selskapets egne kostnader»

NVE mente selv dette ble ivare tatt gjennom KILE ordningen. Kritikken som blir fremmet gjennom Energi Norge, var at dette er en snever fortolkning av samfunnsnyttene, og at samfunnsnyttene må tolkes som mye mer enn leveranseplikten. Utklipp fra Energi Norge påpeker følgende;

«En vesentlig utfordring knyttet til nyinvesteringer er at DEA-modellens oppgaver/outputvariabler ekskluderer en rekke samfunnsøkonomisk relevante nyttevirkinger som følge av nyinvesteringer. Disse nyttevirkningene kan være relatert til energi- og klimautfordringer, men også andre nyttevirkinger kan være viktige, som for eksempel å sikre velferd og lokal næringsutvikling i distriktene» (EnergiNorge, 2009, p. 8).

Om en videre ser til Energilovforskriften § 4-1 sier den;

«Konsesjonsordningen for omsetning av elektrisk energi har som formål å sikre en samfunnsmessig rasjonell kraftomsetning og nettvirksomhet gjennom å legge til rette for et effektivt kraftmarked og en effektiv drift, utnyttelse og utvikling av elektrisitetsnett. Det skal tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt».

Von Der Fehr (2010) stilte spørsmålet om i hvilken grad datidens reguleringsregime tok hensyn til "allmenne og private interesser som blir berørt", og spesielt om det var tilstrekkelig rom for investeringer der de direkte kostnader overstiger de rene økonomiske gevinster ved større nettkapasitet (Von Der Fehr, 2010).

Kapittel 8 i Energilovforskriften, der § 8-2 var med, ble fjernet 1. januar 2013. På denne måten er det en tydelig føring fra myndighetene og regulator for hvordan nettselskapene skal hensyn ta samfunnsøkonomiske kostnader utover nettnytteoppgaver. § 4-1 står fortsatt ved lag i dag, men det er en mindre grad av tolkningsrom knyttet til den.

4.1.4 Direkteregulering av selskapene

Et nettselskap har et særdeles stort samfunnsansvar i form av at de transporterer elektrisk kraft fra produsenter frem til sluttbrukerkunder. Samfunnet er bygget opp med en forutsetning at oppetid for det elektriske systemet er tilnærmet 100%. Derfor er det i myndighetenes interesse å sikre at dette er tilfelle. I tillegg til inntektsrammereguleringen fra NVE, er nettselskapene direkte regulert av tilsynsmyndigheter som ivaretar at selskapene er i samsvar med lover og forskrifter med hjemmel i energiloven.

Det kan spesielt nevnes DSB, som er et direktorat som skal sikre at selskapene bygger og drifter anlegg slik at de tilfredsstiller de lover og forskrifter som beskriver krav til forsyningssikkerhet, leveringskvalitet og HMS.

Forskrifter som kan nevnes er:

- Måling og avregningsforskriften
- Rasjoneringsforskriften
- Systemansvarsforskriften
- Beredskapsforskriften
- Forskrift om energiutredninger
- Forskrift om leveringskvalitet
- Forskrift om energifondet
- Sikkerhetsbestemmelser for kraftforsyningen
- Flere forskrifter med hjemmel i Lov om tilsyn i elektriske anlegg og elektrisk utstyr
- Øvrige lover og forskrifter som gjelder næringslivet generelt

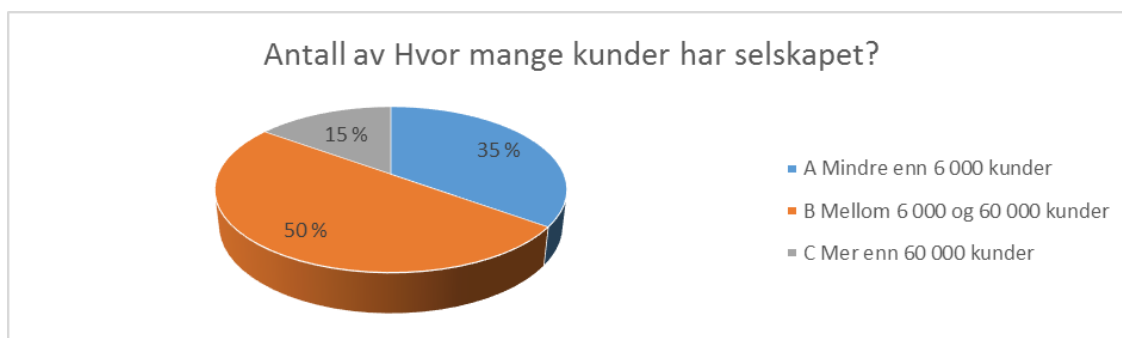
4.2 Resultater fra spørreundersøkelsen

Undersøkelsen ble sendt ut med mål om å nå 330 potensielle respondenter fra totalt 110 nettselskaper. Nettselskapene er valgt ut fra NVE sine lister av nettselskaper som inngår i effektivitetsmålingen knyttet til fastsetting av inntektsramme. Utvalget er og begrenset til selskaper som er tildelt konsesjon på distribusjonsnett.

Analysen er vedlagt (Vedlegg 2) og kan gås igjennom i detalj der. For denne delen av oppgaven vil det bli presentert de funn som synes mest relevant for forskningsspørsmålene i denne oppgaven.

4.2.1 Selskaps- og individinformasjon

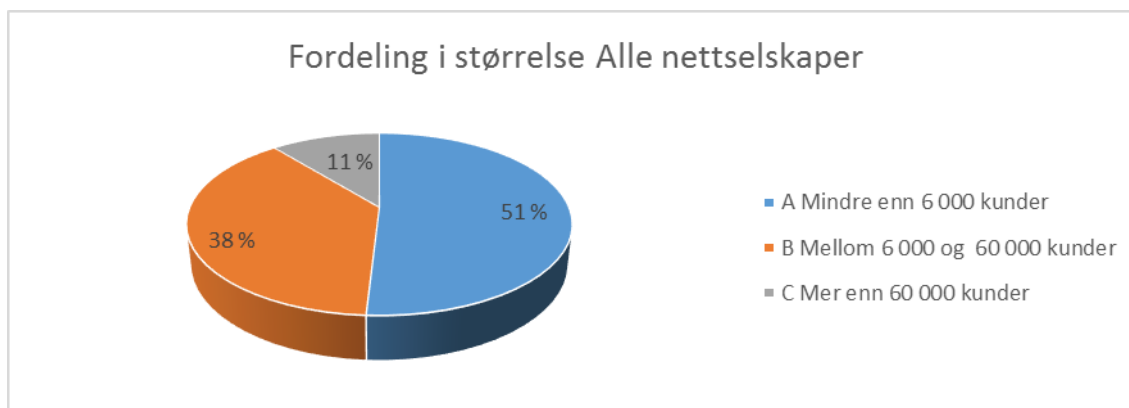
Det kom inn 60 besvarelser der 21 (35%) fra selskaper med mindre enn 6000 kunder, 30 (50%) fra selskaper mellom 6000 og 60 000 kunder og 9 (15%) fra selskaper med flere enn 60 000 kunder. I dette delkapitlet angis nøkkelinformasjonen om disse selskapene.



Figur 5 – Fordeling av selskaper basert på antall kunder fra spørreundersøkelsen

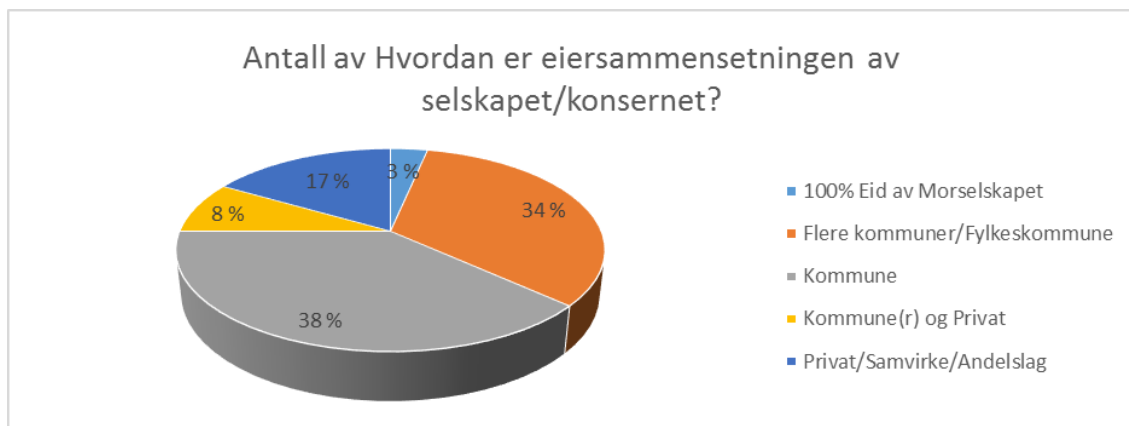
For hele populasjonen er prosentfordelinger; 56 (51%) fra selskaper med mindre enn 6000 kunder, 42 (38%) fra selskaper mellom 6000 og 60 000 kunder og 12 (11%) fra selskaper med flere enn 60 000 kunder.

Om en ser besvarelsene opp mot hele populasjonen kan en se at det er litt ujevnt fordelt, der en har en overvekt av mindre selskaper sett i forhold til de faktiske tall. De mellomstore er færre og de største er noenlunde tilsvarende representert i prosent som for hele populasjonen. En kan ut fra fordelingen i størrelsesforholdene si at respondentene er noenlunde representative til å representere hele populasjonen.



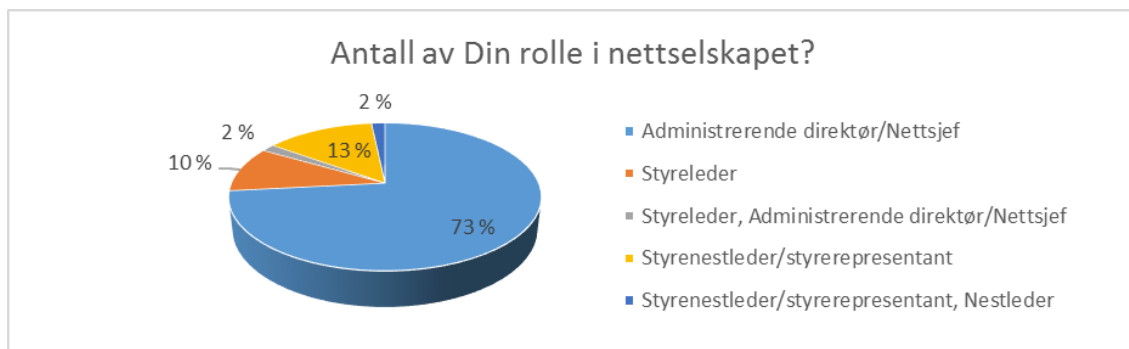
Figur 6 - Fordeling av selskaper basert på antall kunder for hele populasjonen

For eiersammensetningen til selskapene som er representert i undersøkelsen, har jeg mindre data på hva som er tilfellet for hele populasjonen, men svarfordelingen fra de 60 respondentene er som følger; 23 (38%) er fra selskaper eid av en enkelt kommune, 20 (33%) er fra selskaper eid av flere kommuner inkl. eventuelt fylkeskommune, 10 (16%) er fra selskaper som er enten 100% samvirke, andelslag eller privateid og 5 (8%) er fra selskaper der det både er kommune(r) og privat eierskap. Det er to som har svart med fritekst at de er 100% eid av morselskap. Disse er ikke videre kommentert da de begge vekter samfunnsoppgaver tilnærmet likt topp 3, og at jeg ikke kjenner eiersammensetningen til morselskapet.



Figur 7 – Fordeling av selskaper basert på eierskap fra spørreundersøkelsen

Det er en sannsynlighet for at det er færre selskaper enn respondenter som har svart, siden det kan være potensielt 3 besvarelser fra hvert selskap. En kan se at av de 60 respondentene som har svart er det 44 som har svart de er administrerende direktør eller nettsjef. Det betyr at det er minst 44 selskaper representert i undersøkelsen.



Figur 8 – Fordeling av respondentene fra undersøkelsen ut fra rolle i selskapet

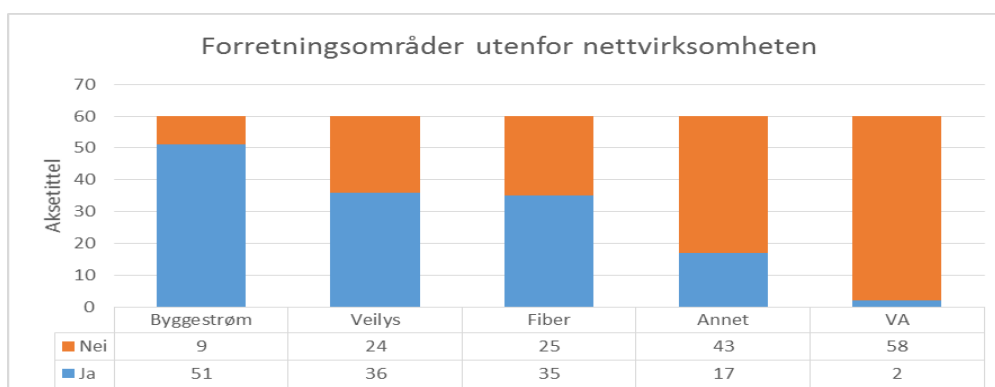
Når en ser på bakgrunnen til respondentene, så er det stort sett personer med høyere utdannelse som besitter disse rollene, og ikke uventet en stor andel av ingeniører. De fleste kommer i kategorien 3 eller 5 års utdannelse, og det er bare totalt 10 som har lavere utdannelse, derav 8 som har 2 år, og 2 som har 0 år høyere utdannelse.



Figur 9 – Antall treff per fagretning presentert i en ordsdy, med hyppigst valg uthevet som størst

Det som er bemerkelsesverdig er at når det gjelder å plassere seg om de tilhører offentlig eller privat sektor, så er det gjennomgående lett blanding hvor de definerer seg. Unntaket er de største selskapene, der alle definerer seg som privat, selv om noen der og har tatt en helgardering på begge.

85% av besvarelsene sier at selskapene har forretningsområder utover nettvirksomheten. I tillegg til nettvirksomhet, er byggestrøm den vanligste virksomheten for de representerte nettselskapene å drive med. Både fiber og veilys kommer relativt høyt opp i svarprosent (over 50%).



Figur 10 – Visning av hvilke områder utenfor nettvirksomhet som er vanligst basert på besvarelsene

For spørsmålene rund kunnskap knyttet til oppgavene gitt av regulator, svarer alle at de har middels til bedre kjennskap til disse oppgavene. Det er litt mer moderat til hvor god kunnskap de har til Eldirektiv 3, men det er likevel overvekt av middels god til god kunnskap rundt dette.

De aller fleste av respondentene bor i samme konsesjonsområde som selskapet operer i, og de aller fleste har en formening om at det er viktig at selskapet har en lokal forankring. De 8 som har svart at de ikke bor i konsesjonsområdet svarer det samme. Totalt har de alle en snittvurdering av viktigheten av lokal forankring på 8.4 på en skala fra 1 til 10.

De respondentene som vektet viktigheten av lokal forankring lavt, har også svart at de ikke er særlig engasjert/involvert i samfunnsutviklingen i lokalmiljøet der de bor. Her er det en sammenfallende faktor på størrelsen av selskap. 5 av de 8 som vurderer viktigheten av lokal forankring som 5 eller lavere, tilhører selskaper med 60 000 eller flere kunder.

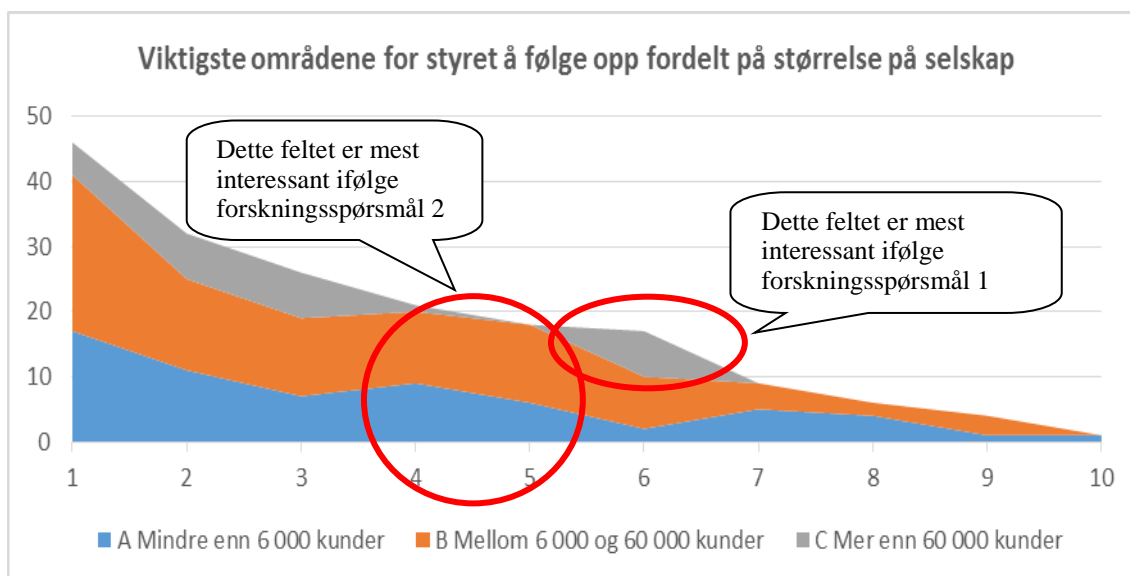
4.2.2 Er det noen sammenhenger i vurderinger og prioriteringer ut fra selskaperens størrelse eller eiersammensetning?

På spørsmålet om De tre viktigste områdene for styret å følge opp, er besvarelsen totalt for alle:

Viktigste områdene for styret å følge opp		Total sum
1	Antall av Leveringspålitelighet i elektrisitetsforsyningen	77%
2	Antall av At nettkundene skal få levert energi til lavest mulig kostnad over tid	53%
3	Antall av Sikre samfunnsøkonomisk optimale investeringene for nettleveransen	43%
4	Antall av Sikre samfunnsøkonomiske optimale investeringer for lokalsamfunnet og regionen	35%
5	Antall av At selskapet skal legge til rette for lokal/regional utvikling,	30%
6	Antall av Sikre høyest mulig avkastning til eiere	28%
7	Antall av Gode informasjonsmessige, administrative og servicemessige forhold mot kunder og samarbeidsaktører	15%
8	Antall av Ivareta samfunnsoppgaver også utenfor konsesjonsvilkår (veilys, fiber etc.)	10%
9	Antall av Differensiere og sikre flere ben å stå på utover nettvirksomheten	7%
10	Antall av Andre	2%

Tabell 1 - De viktigste områdene for styret å følge opp etter sortert utfra alle besvarelsene

Dette viser at de regulatoriske oppgavene i sum har hovedfokus hos nettselskapene når det gjelder prioriteringer. Dersom vi kategoriserer besvarelsene ut fra størrelse på nettselskapene vil vi se om det er forskjeller i hva de mener er viktig å prioritere.



Figur 11 - De tre viktigste områdene for styret å følge opp inndelt etter størrelse og sortert etter besvarelse for flest treff på nr. 1 til færrest nr. 10 (Nummerert likt som i tabell 1)

Det som utmerker seg her er at *Avkastning til eiere* kommer på en 6. plass totalt av de som svarer. Her er vektingen mot størrelse en vesentlig faktor noe som synliggjøres av at 77% av de største nettselskapene vektet denne blant topp 3, der 28% setter denne blant topp 3 av de mellomstore selskapene og i underkant av 10% setter denne blant topp 3 av de minste selskapene.

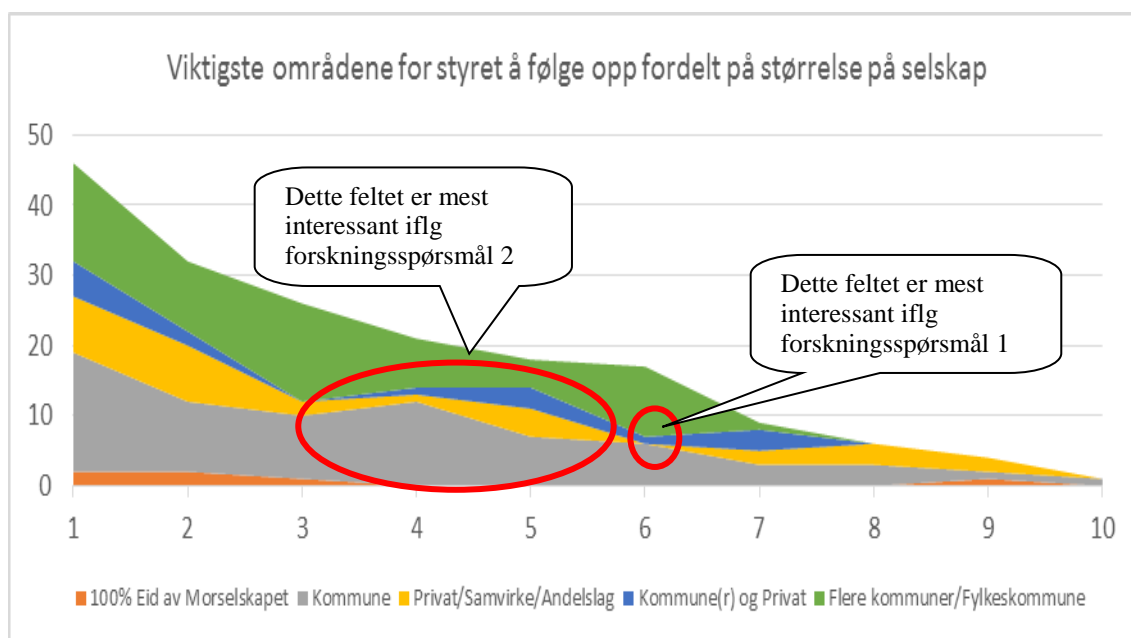
På 4. og 5. plass; Å *legge til rette for regional/lokal utvikling* og *Sikre*

samfunnsøkonomiske optimale investeringer for lokalsamfunnet og regionen, har noenlunde lik profil på vektingen. Henholdsvis 38% og 41% av de mellomstore selskapene og 43% og 29%, av de minste selskapene vekter dette som topp tre, mens 11% og 0%, av de største har valgt denne prioriteringen blant topp tre.

Bortsett fra *Avkastning til eiere (nr.6)*, registreres det at de største nettselskapene ikke har valgt noen andre områder enn de tre som scorer høyes på totalen. De minste vekter også det å *ivareta servicemessige forhold mot kunder og samarbeidspartnere (nr. 7)*, å *ivareta samfunnsoppgaver utenfor konsesjonsvilkår (nr. 8)*, og det å *differensiere å sikre flere ben å stå på (nr. 9)* ikke ubetydelig lavt. Det er og en representant fra den minste gruppen som har lagt til ett valg som er;

«Beholde kompetansearbeidsplasser i kommunen».

Om en vurderer besvarelsene for samme spørsmål men med sortering på eierskap, vil en se at det er noen forskjeller for hvordan oppgavene vektet mellom grupperingene. Det er noe vanskeligere å kommentere sammenfallende variabler når utvalget består av så mange eiersammensetninger og så få respondenter.



Figur 12: De tre viktigste områdene for styret å følge opp inndelt etter eierstruktur og sortert etter besvarelse for flest treff på nr. 1 til færrest nr. 10 (Nummerert likt som i tabell 1)

Det som utmerker seg her, er at *Avkastning til eiere (nr. 6)* ikke er valgt av noen av de som har en eiersammensetning av privat/samvirke og andelslag. De har størst fokus på kostnader til nettkundene (nr.2), leveringspålitelighet (nr. 1) og tilrettelegging for lokal og regional utvikling (nr. 5). Om en ser på avkastning står dette relativt sterkt der det er flere kommuner/fylkeskommuner som eier. Det er overraskende at kommune/privat ikke har høyere vekting av avkastning, men heller vekter det å ivareta servicemessige forhold mot kunder og samarbeidspartnere (nr. 7) og legge til rette for regional/lokal utvikling høyere (nr. 5). Det skal sies at antall i denne kategorien er så lavt at det nok ikke er representative tall for å konkludere noe her. Det registreres også at for *Differensiere og sikre flere ben å stå på* utover nettvirksomheten (nr. 9), er det kun kommuner med en eier, og privat/andelslag/samvirke som vekter denne. Det er noe overraskende at denne scorer så høyt med tanke på ytterligere innstramminger av funksjonelt skille.

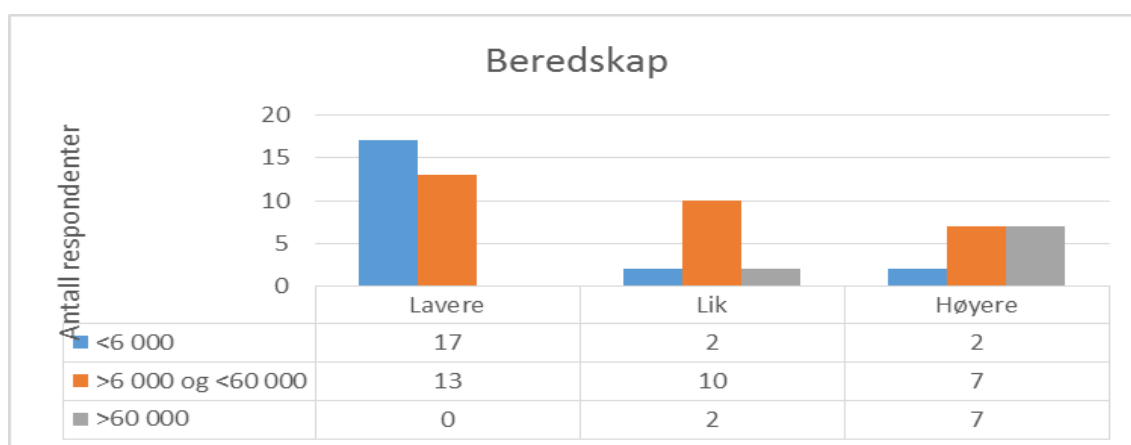
Når det gjelder Å legge til rette for regional/lokal utvikling (nr. 5) og Sikre samfunnsøkonomiske optimale investeringer for lokalsamfunnet/regionen (nr. 4), er det selskapene med én kommunal eier som vekter disse høyest.

Utover dette registreres det at å ivareta servicemessige forhold mot kunder og samarbeidspartnere (nr. 7), vektet noenlunde likt av de som har kommunalt eierskap og privat/andelslag/samvirke. Det ene valget som er lagt til om å beholde kompetansearbeidsplasser i kommunen (nr. 10), kommer fra en representant med én kommunal eier.

4.2.3 Vurdere Konsekvens av sammenslåing av et annet nettselskap

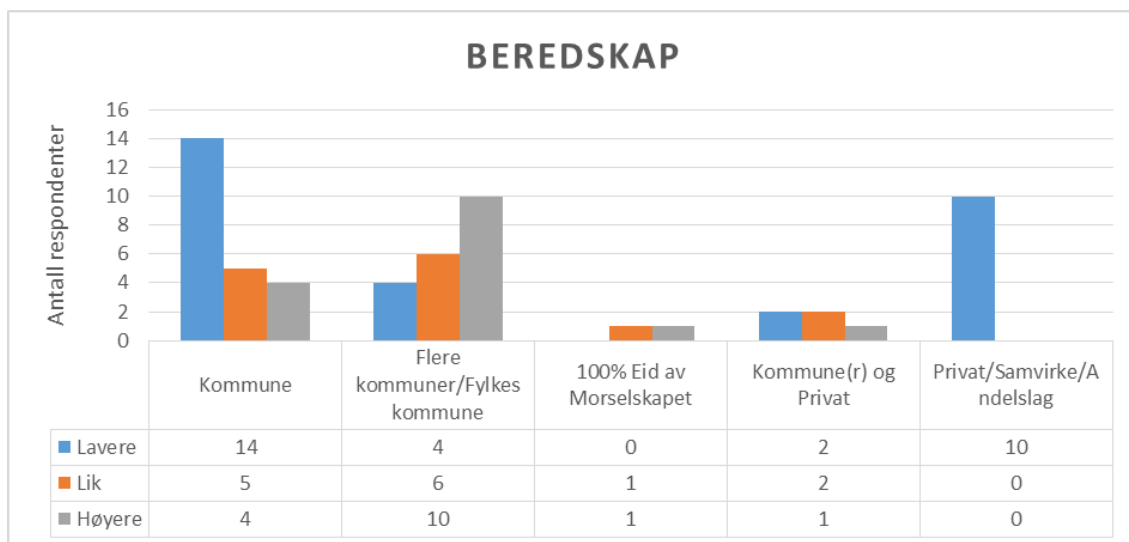
Her er spørsmålet stilt innen ulike områder, som er viktige og til dels mindre viktige for ett nettselskap. Det kan tenkes av noen av områdene likevel vil bety noe for interesser utover nettvirksomheten. Det er interessant å se om en vurderer konsekvensene ulikt om en er ett stort eller lite nettselskap, og om det er tilsvarende ulikheter om en ser på eiersammensetningen.

Beredskap



Figur 13 Vurdering av endring i beredskap presentert ut fra størrelse

Det er tydelig at for beredskap, spiller størrelse en særdeles stor rolle for hvordan en vurderer utfallet. Totalt så mener 50% at beredskapen blir dårligere om en slår seg sammen med et annet nettselskap. Men om en ser på hvem som svarer hva, er det de mindre og til dels de mellomstore nettselskapene som svarer at det mener beredskapen blir dårligere.



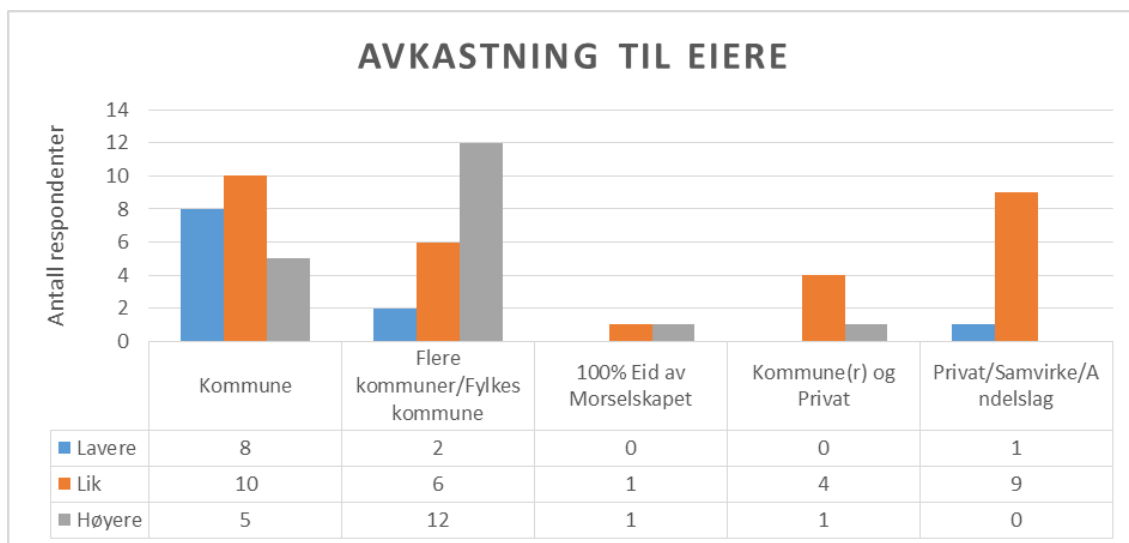
Figur 14 Vurdering av endring i beredskap presentert ut fra eierskap

Forskjellene blir markant forskjellig når en vurderer det samme spørsmålet med fordeling ut fra eierskap. Det er ekstrem forskjell i vurderingene der det er en eierkommune vs. flere offentlige eiere. Når det gjelder Private sameier og Andelslag, mener samtlige 10 respondenter at beredskapen blir lavere.

Avkastning

Om en ser til vurderingene ved konsekvensen av Avkastning til eiere ved sammenslåing med annet nettselskap, er det for de største selskapene en klar formening om at de blir høyere. Fordelingen heller mer mot lik eller lavere for de to andre gruppene

Det er mer interessant å se på fordelingen ut fra eierskap på dette spørsmålet, der selskaper med en eier så markant mener at avkastningen blir lavere for eieren ved en sammenslåing. En ser en motsatt vurdering av de selskapene som har flere offentlige eiere.

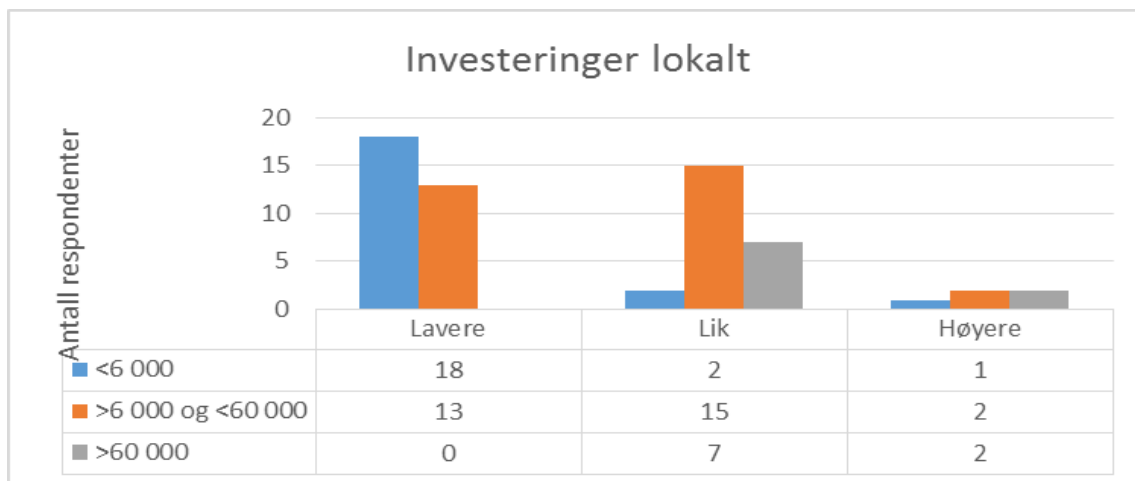


Figur 15 Vurdering av endring i avkastning til eiere presentert ut fra eierskap

Investeringer lokalt

Ikke overaskende vil majoriteten vurdere det dit hen at investeringer lokalt ikke vil øke

ved å slå seg sammen med et annet nettselskap. For de mindre nettselskapene svarer 18 av 21 at de tror det blir lavere investeringsgrad lokalt, men det er en ikke ubetydelig andel av de mellomstore som mener det samme. For de større og for flertallet av de mellomstore, mener de at det blir tilsvarende investeringsgrad om en slår seg sammen eller ikke.

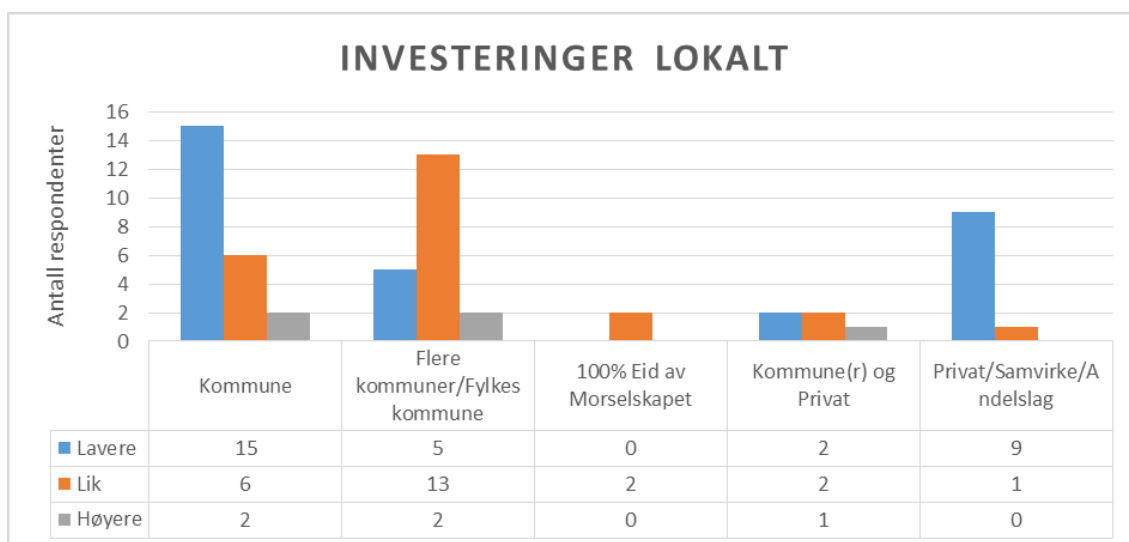


Figur 16 Vurdering av endring i investeringer lokalt presentert ut fra størrelse

Hva respondentene legger i investeringer, kan være en feilkilde knyttet til dette spørsmålet. Hensikten var at det var investeringer i nettinfrastrukturen som skulle vurderes, men spørsmålsstillingen gir rom for tolkning.

Fordelt på eierskap blir det synliggjort at det i større grad er eierskap enn størrelse som påvirker vurderingen. Det er og en tydelig sammenheng mellom eierskap og om en mener investeringsgraden går ned, eller om det blir lik.

Investeringsgraden kan være påvirket av hvordan selskapet respondenten representerer har investert i nettet historisk. Dersom de har ett «dårlig» nett pga underinvesteringer over tid, vil besvarelsen være ulik enn om en har ett solid nett.



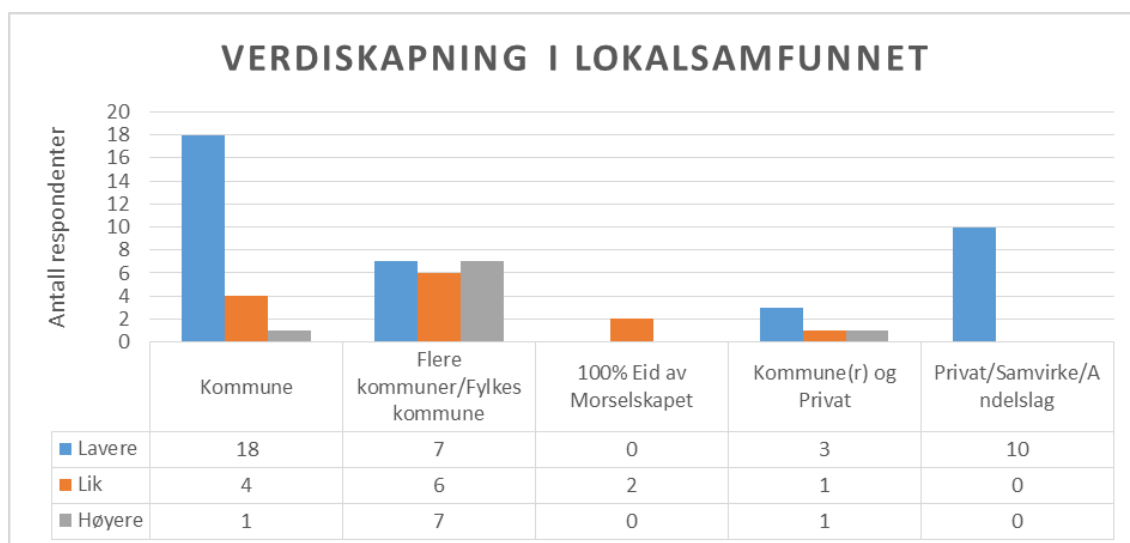
Figur 17 Vurdering av endring i investeringer lokalt presentert ut fra eierskap

Verdiskapning i lokalsamfunnet

Å vurdere konsekvensen av verdiskapning i lokalsamfunnet ved sammenslåing med

annet nettselskap, er ett nytt tolknings spørsmål. Resultatene fra spørreundersøkelsen kan diskuteres om de gir en verdi til oppgaven eller ikke. Grunnen er manglende felles definisjonen av hva verdiskapning er. Respondentene vil nok ha ulik tolkning av dette, og det er vanskelig å si om de ser på verdiskapning utover nettnytte og avkastning.

Likevel gir svarene tydelige utslag i samme retning som foregående spørsmål. Det er en stor forskjell mellom store selskaper og små selskaper, og mellom ulike eierskapsformer, for hvordan de vurderer konsekvensen av verdiskapning i lokalsamfunnet ved sammenslåing med et annet nettselskap. De mindre selskapene mener verdiskapningen blir lavere, mens de store vurderer det som likt eller høyere. Fordelt på eierskap vurderer de med en kommunal eier og samvirker verdiskapningen som lavere. De med flere eiere har en jevnt lik fordeling på vurderingene fra høyere til lavere.



Figur 18 Vurdering av endring i verdiskapning i lokalsamfunnet presentert ut fra eierskap

Samhandling, servicegrad og nettleie

På spørsmålene om konsekvensen av; *Samhandling med andre lokale samfunnsaktører ved sammenslåing med annet nettselskap og servicegrad til lokal næring ved sammenslåing med annet nettselskap*, vil det her være de samme utslagene som for de foregående spørsmålene.

Det vil si at de større selskapene ser på konsekvensen tilnærmet lik, mens de mellomstore vekter den som lik eller lavere, og de minste ser på dette som utelukkende lavere. På samme måte viser de samme utslagene igjen på vurderingene ut fra eierskap, der kommune og sameier vekter det lavt, og de med flere eiere vekter det som lik eller høyere. Det kan likevel være ulike forklaringer for disse utslagene.

For spørsmålet om servicegrad, kan en forklaring være at for de mindre selskapene vil servicen i stor grad være personlige relasjoner, mens en for de større selskapene har andre digitaliserte system-grensesnitt mot aktørene, som en nødvendigvis ikke vil endre om en slår seg sammen med et annet selskap. På den måten vil de minste føle de mister noe, mens det muligens ikke vil være en endring for de større selskapene.

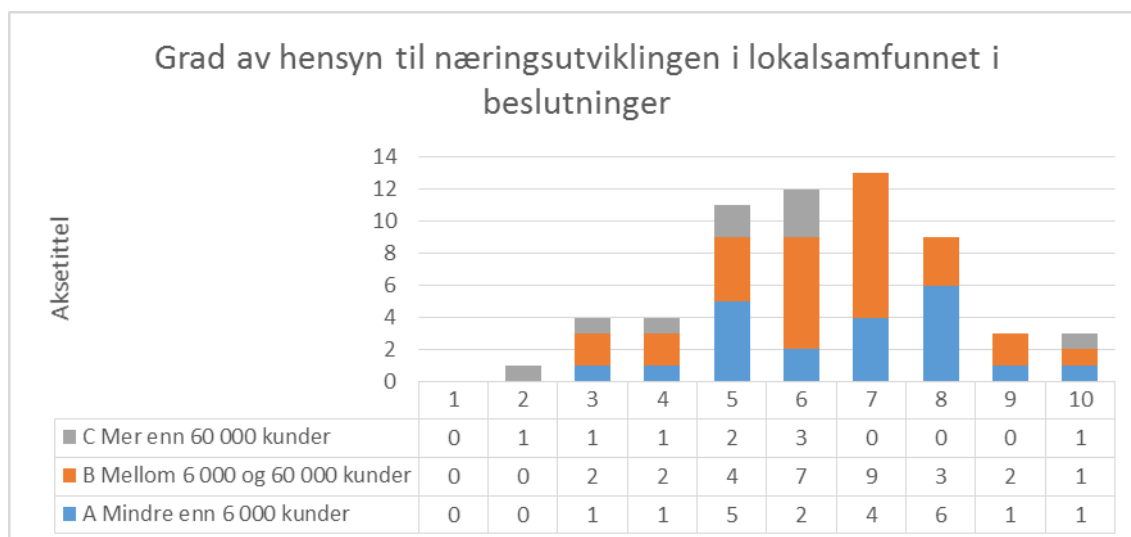
For samhandling kan tenkes at for de mindre selskapene har færre prosjekter å koordinere. I tillegg vil samhandlingen også her være basert på personlige relasjoner mellom aktørene i det daglige arbeidet. Dette gjør det lettere å koordinere seg tidlig. De

større selskapene har nok tydeligere grensesnitt og er mer spesialiserte og formelle i samhandlingen mot andre aktører. Igjen vil nok dette ikke endre seg i stor grad for de større selskapene som allerede har etablert formelle grensesnitt, mens de mindre vil nok få en endring dersom de slår seg sammen med andre nettselskaper, noe de videre vurderer som en lavere grad av samhandling.

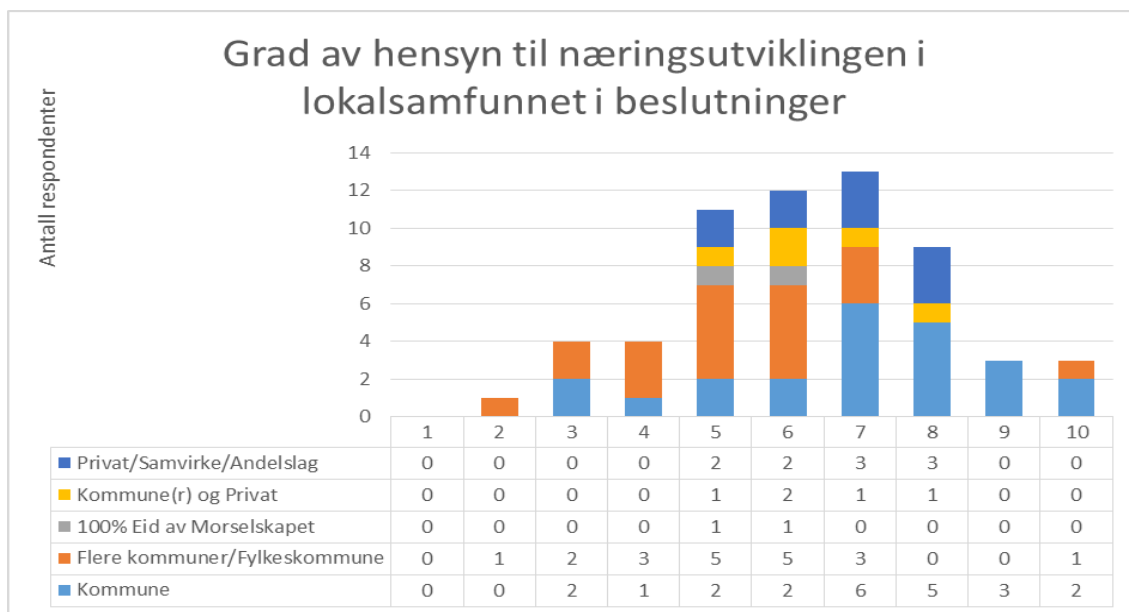
En betraktning til spørsmålet om konsekvens på nettleie ved sammenslåing med annet nettselskap, er at hvorvidt nettleien øker eller synker avhenger av respondentens ståsted. Det vil si at det har betydning om selskapet en slår seg sammen med har høy eller lav nettleie, og om det er ett lite eller stort nettselskap. Dette er på mange måter et upresist spørsmål der tolkningen av den som svarer kan variere. Likevel er svarer majoriteten (57%) at de vurderer det slik at nettleien blir lavere ved sammenslåing.

Hensyn til lokal næringsutvikling i beslutninger

De fleste respondentene tar hensyn til næringsutviklingen i lokalsamfunnet i beslutninger, men i ulik grad. Det er ingen som har svart 0, men en ser en klar forskjell i vektning som for tidligere spørsmål, til størrelse og eierskap. Igjen ser vi at større nettselskaper og selskaper eid av flere offentlige, vektlegger ulikt, enn mindre selskaper med en kommunal eier og privat/samvirke/andelslag gjør.



Figur 19 Grad av hensyn til næringsutviklingen i lokalsamfunnet i beslutninger presentert ut fra størrelse



Figur 20 Grad av hensyn til næringsutviklingen i lokalsamfunnet i beslutninger presentert ut fra eierskap

Tilført lokalsamfunnet utover nett tjenester

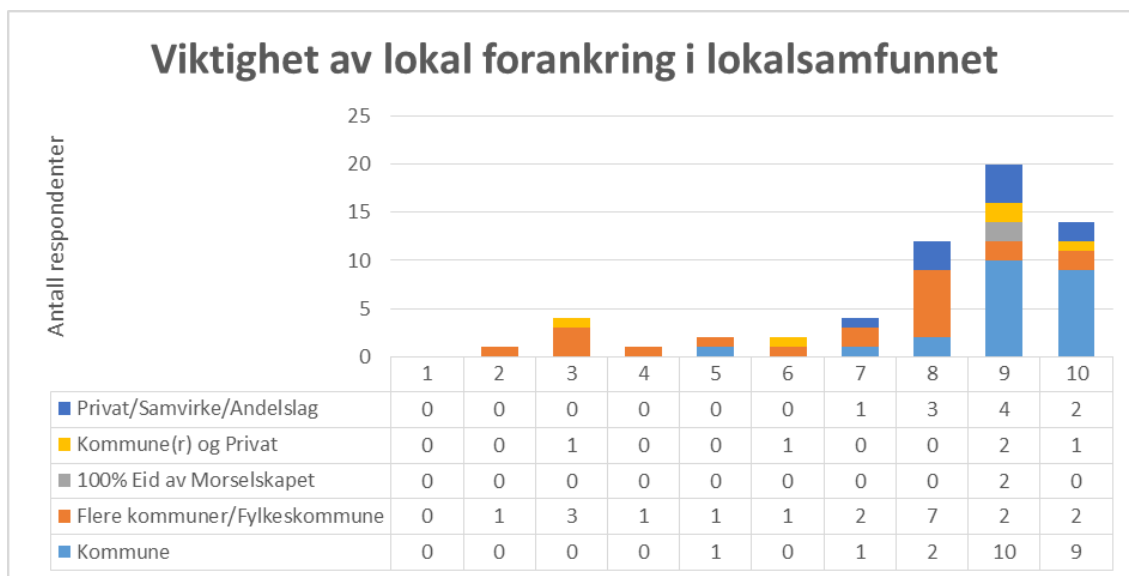
De fleste selskapene ligger i øvre del av skalaen i besvarelsen av dette spørsmålet. Dette er nok et historisk betinget svar, da vi vet at nettselskaper i stor grad har vært en samfunnsaktør som er blitt brukt til infrastrukturbygging utover nettvirksomhet. Dette spørsmålet hadde nok tilført oppgaven mer om det hadde blitt spurt om hvordan bidraget er i dag. Likevel er det relevant informasjon til argumentasjon for hvorfor selskapene fremdeles svarer at de i stor grad heller mot samfunnsoppgaver utover nettnytteoppgaver.



Figur 21 Vurderinger av hvor mye selskapet har tilført lokalsamfunnet utover nett-tjenester presentert ut fra eierskap

Viktighet av lokal forankring i samfunnet

For dette spørsmålet ser en at de fleste mener det er viktig med lokal forankring, men det er flere av de store selskapene som mener dette er mindre viktig. Det er en klar holdning fra de selskapene som er eid av en kommune og av privat/samvirke/andelslag, at lokal forankring er veldig viktig. Mens de som er eid av flere offentlige, er mer moderate og heller til dels mot at det er mindre viktig.



Figur 22 Vurderingene knyttet til viktigheten av lokal forankring tjenester presentert ut fra eierskap

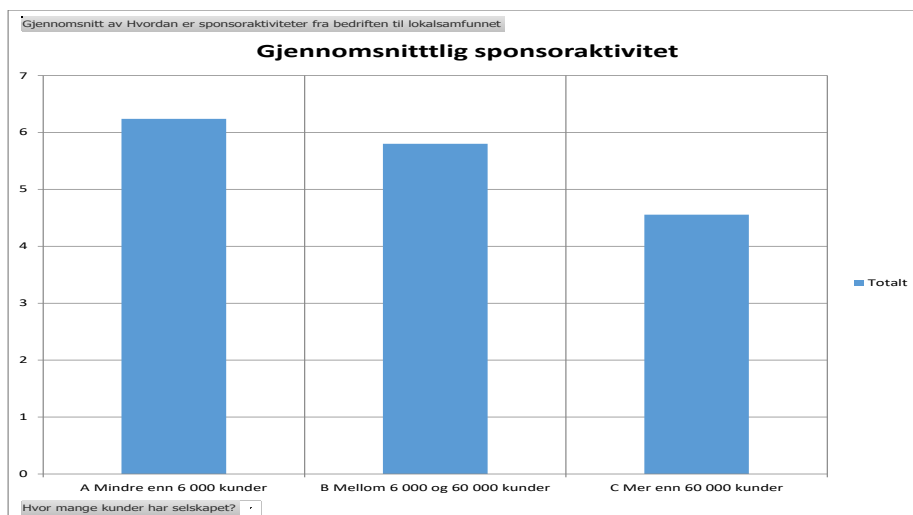
Det er en ekstra kommentar til noen av spørsmålene over, fra en respondent fra ett mellomstort nettselskap eid av flere kommuner/fylkeskommune;

Har svart på vegne av nettselskap som er datter i konsernet. Når det gjelder sponsoraktivitet, lokal forankring i lokalsamfunnet, tilførsel til lokalsamfunnet osv. så ivaretas dette av konsernet (morselskapet) og ikke de enkelte datterselskapene. Derav lav score på disse spørsmålene. I konsernet har disse spm. høy prioritet.

I besvarelsene er det nesten 60% som svarer at nettselskapet er del av et konsern, og de er jevnt fordelt utover både med tanke på eierskap og størrelse. Det er vanskelig å trekke konklusjoner for om dette gjelder flere, men ut fra de generelle besvarelsene kan det virke som det ikke er det.

Sponsoraktivitet til lokalsamfunnet

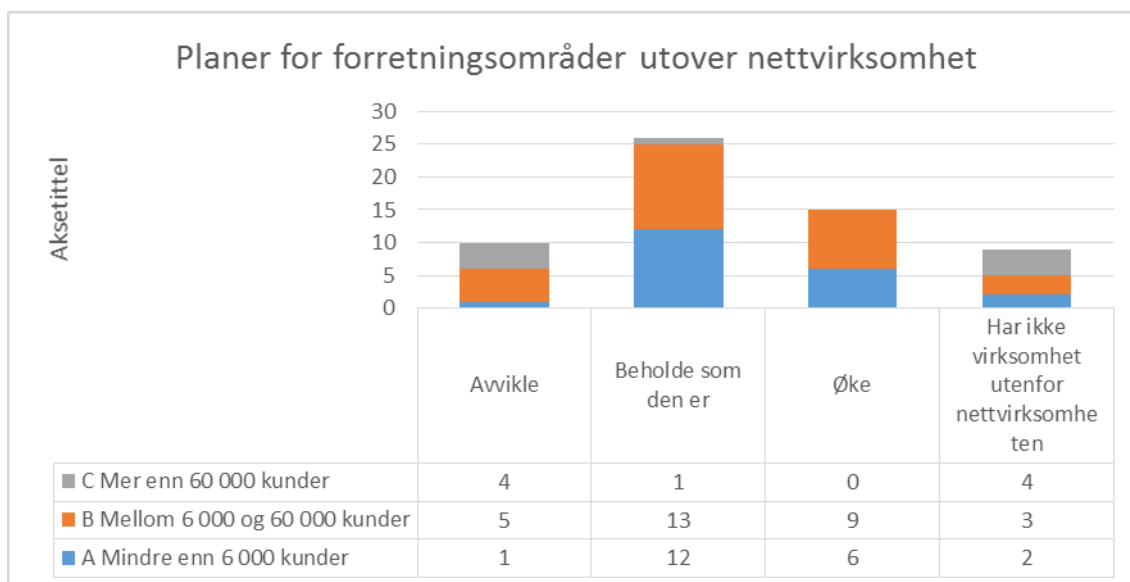
Den gjennomsnittlige sponsoraktiviteten er høy for de fleste nettselskapene. Det er likevel en tendens til at de mindre selskapene har en høyere grad av sponning enn de store om en ser på snitt av besvarelsene. For eierskap virker det som om det er en jevn fordeling ut fra besvarelsene, bortsett fra selskapene som eies av privat/samvirke/andelslag, som skiller seg ut med en gjennomsnittlig høyere grad av sponning.



Figur 23 Gjennomsnittlig vurdering av sponsoraktivitet ut fra størrelse

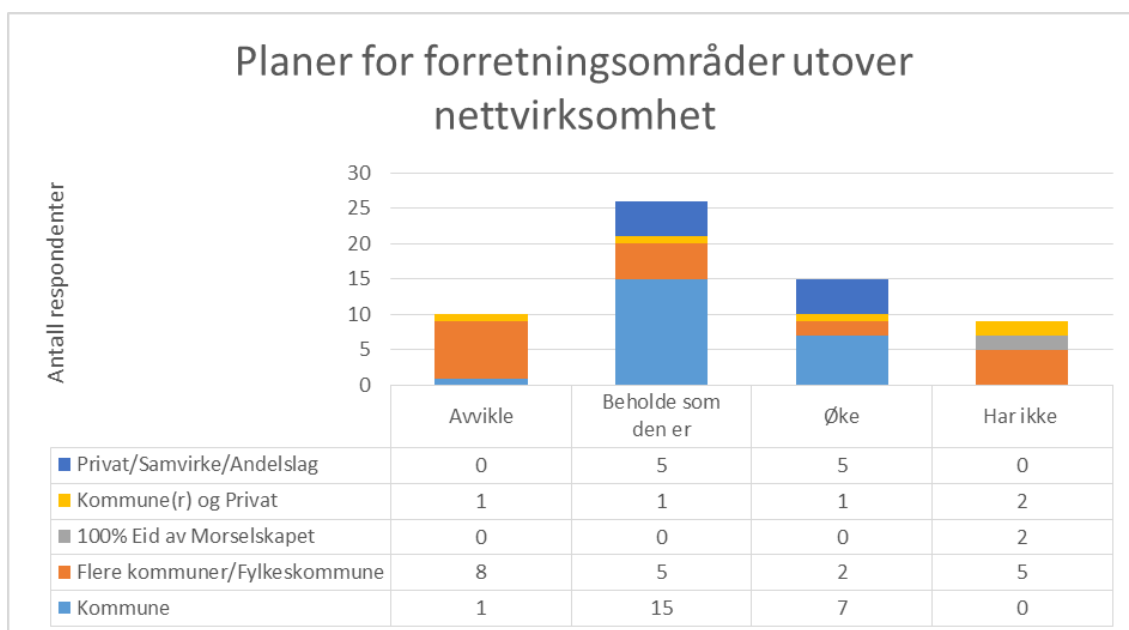
Planer for forretningsområder utover nettvirksomhet

I hvor stor grad selskapene har planer for forretningsområder utenfor nettvirksomheten (veilys, fiber, etc. ...) ser ut til å variere i stor grad, og det er signifikante forskjeller i størrelse og type eierskap. De største selskapene svarer at de enten ikke har virksomhet utenfor nettvirksomheten, eller har planer om å avvikle. For de mellomstore og små selskapene, er det en tendens til at de vil beholde det som det er i dag, men det er faktisk flere som ønsker å øke heller enn å avvikle virksomheten. For de minste selskapene er det bare en som har planer om å avvikle forretningsområdet.



Figur 24 Vurdering av planer for forretningsområder utenfor nettvirksomheten presentert ut fra størrelse

Som for resten av undersøkelsen er det her de samme sammenfallene svarene mellom selskaper eid av en kommune og privat/samvirke/andelslag. Det er bare en av dem som har planer om avvikling, mens resten vil beholde det som det er eller øke. For selskaper med flere kommunale eiere er det fordelt jevnere utover, med en markant overvekt av avvikling eller at de ikke har.



Figur 25 Vurdering av planer for forretningsområder utenfor nettvirksomheten presentert ut fra eierskap

Oversikt over tildelte oppgaver fra regulator

Når det kommer til oversikt over tildelte oppgaver fra regulator, svarer alle i øvre sjikt med ett snittsvar på 8,1 på en skala fra 1 til 10. Det er ingen som svarer lavere enn 5. Det er heller ingen nevneverdig sammenheng ut fra størrelse og eierskap.

5 Diskusjon

Spørreundersøkelsen var utformet for å kunne finne eventuelle sammenhenger i nettselskapers egenskaper, og hvordan en ville vekte viktigheten av samfunnsoppgaver og nettoppgaver ut fra egenskapene. Egenskapene som utmerket seg var størrelse og eierskap og det er naturlig at disse to temaene vil være i fokus for videre diskusjon.

Det var i forkant en forventning til at størrelse på nettselskapene ville ha en påvirkning på besvarelsene. Denne forventningen er på mange måter bekreftet gjennom analysene gjort på resultatene fra spørreundersøkelsen.

For temaet om eierskap er det tydelig ut fra besvarelsene at det er sterke indikasjoner på at eierskapsformer spiller en vel så stor, eller større rolle enn størrelse på selskapene. Basert på besvarelsene vil det være naturlig å diskutere om det er størrelsen eller eierskap som skaper størst utfordring for reguleringsmodellen, eller en kombinasjon av disse.

Et tredje tema som utmerket seg for videre diskusjon, er forholdet respondentene har til forretningsområder utenfor nettoppgaver gitt av regulator. Forretningsområder som veily, fiber, m.m. er områder regulator jobber for at skal skilles ytterligere fra nettvirksomheten. Dette er samfunnsoppgaver utover nettvirksomhet som kommunene ellers ville ha måttet kjøpt i et åpent marked. Dersom fokuset på å beholde disse virksomhetene i nettselskapene er sterkt, kan det indikere en ubalanse i maktforholdet mellom regulator og eier.

Størrelse, eierskap og grad av egeninteresser

I Reiten rapporten (2014) «Et bedre organisert strømnnett», er det et særlig fokus på størrelse, men eierskap er omtalt også der som en av utfordringene til at nettbransjen ikke er styrt optimalt. Det som er det mest interessante for denne oppgaven er referansen til undersøkelsen gjort av TFoU (2012). TFoU utførte dybdeintervjuer av 14 selskaper som har nett som kjernevirksomhet. Formålet med undersøkelsen var å øke kunnskapen om virkningen andelseide og kommunalt- og fylkeskommunalt eide kraft- og nettselskaper hadde på lokalsamfunn. Resultatene fra TFoU undersøkelsen samsvarer i stor grad med tendensen i besvarelsene fra spørreundersøkelsen i denne oppgaven. Det kommer klart frem at de mindre selskapene i distrikts Norge har et betydelig bidrag til samfunnet utover nettnytteoppgaver. Undersøkelsen sier ingenting om det er en eier, eller om det er flere eiere. Dette er noe som fremkommer som en mulig årsakssammenheng i besvarelsene i denne oppgaven.

Ett av de mer interessante funnene knyttet til spørreundersøkelsen, er den markante forskjellen mellom selskapene med en kommunal eier og selskaper med flere offentlige eiere. Ser en til forskjellene i besvarelsen ut fra om det er en kommunal eier vs. flere eiere, ser en tydelig at selskapene eid av en kommune vokter samfunnsoppgaver høyere enn selskaper med flere eiere. Noen vokter de også høyere enn nettnytte oppgaver. Det er en betegnende beskrivelse når en av respondentene har valgt å legge til ett svaralternativ. Svaralternativet viser dette fokuset på en utmerket måte; «Beholde kompetansearbeidsplasser i kommunen». Besvarelsen er fra en administrerende direktør i et nettselskap som har mindre enn 6000 kunder og som er

eid av en kommune.

Et annet interessant funn er at vurderingene fra selskaper med en kommunal eier, og selskaper som er i gruppen privat/samvirke/andelslag, heretter forenklet til samvirke, samkorrelerer i stor grad i besvarelsene. Selskaper med disse to eiersammensetningene mener at avkastningen, beredskapen, servicegraden og verdiskapningen til lokalsamfunnet blir lavere eller dårligere enn det er i dag, ved en sammenslåing med et annet nettselskap. En ser en motsatt vurdering av de selskapene som har flere offentlige eiere. Det er og tydelig at selskaper med flere offentlige eiere har ett høyere fokus på avkastning, enn det de selskapene med en eier eller samvirker har. På samme måte som selskapene med en kommunal eier, vekter også samvirke samfunnsoppgavene utover nettnytteoppgaver høyt. De vekter dem faktisk høyest av alle. Siden samfunnsoppgaver utover nettvirksomhet ikke er ønsket av regulator, er dette å betrakte som en egeninteresse i kontrakts relasjonen mellom disse to aktørene.

Prinsippene knyttet til flernivåstyring viser at nettselskapene er vertikalt funksjonelt styrt, og ikke styrt ut fra lokal territorial avgrensning. Fra respondentenes besvarelser, kan det virke som de utfordrer den funksjonelle styringen ved å utnytte ressursene i nettselskapet til lokal verdiskapning utover regulators ønsker. Dette blir og støttet gjennom resultatene fra TFoU rapporten. Rapporten påpeker at verdiskapningen til lokalsamfunnet er av betydelig størrelse. At det er snakk om betydelige størrelser kan tenkes å være med å forsterke egeninteressen til eier, til å fortsette med denne virksomheten.

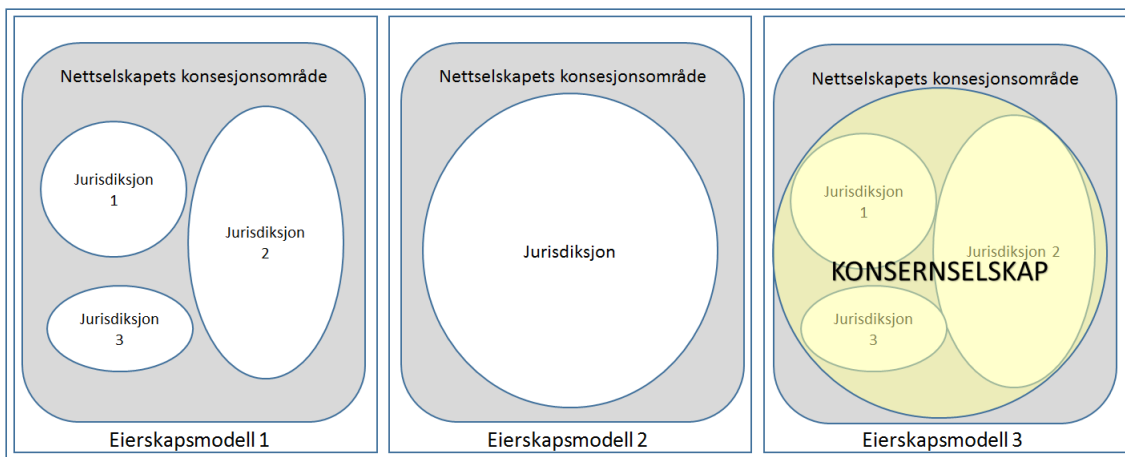
Når en ser til modellen (figur 1) for den norske nettreguleringen, vil bidrag til samfunnet utover nettnytteoppgavene være en utfordring. Det ekstra bidraget som vil gå fra selskapet til Sub-nasjonalt nivå, vil måtte gå på bekostning av noe annet. Det er en sannsynlighet for at dette i første omgang går utover kundene i form av høyere nettleie, men det kan også tenkes at det kan gå utover nettkvaliteten over tid. Dette er med å skape ubalanse for hvem verdiskapningen tilfaller, om en tar utgangspunkt i regulators hensikt. Siden nettselskaper med en kommunal eier og samvirke svarer så likt som de gjør, kan en se etter sammenfallende faktorer som kan forklare dette. Faktorer som størrelse, kompetanse, eierandeler i kraftselskaper, etc., utmerker seg ikke i stor nok grad til at en kan si det er en sammenheng. Det er av interesse å finne svar eller indikasjoner på hva det er som gir dem en felles oppfattelse av hva som er viktigst.

Hensikten med samvirker og andelslag som selskaps-struktur, er at de er opprettet og eid av forbrukerne med det formål å sikre at verdiene og fortjenesten faller tilbake til dem (Resch-Knudsen, 2011). En kan si at avkastningen ikke nødvendigvis er den viktigste faktoren for disse eierne, men tjenesteleveransen som eierne i felleskap har behov for. Dette blir bekreftet av at ingen av de 10 respondentene som tilhører kategorien samvirke har vektet avkastning som viktig. Beskrivelsen av forholdet til avkastning og tjenesteleveranser er også overførbart til nettselskaper med en kommunal eier. Tjenestene de er ansvarlige for å levere i kommunen er viktigere enn avkastningen. En kan si at verdiskapningen selskapene tilfører lokalsamfunnet gjennom direkte tjenesteleveranser, veier tyngre enn avkastningsinsentivene fra regulator.

Det kan virke som om Sub-nasjonalt nivå (figur 1) har en sterkere påvirkning på nettselskapene i forhold til egeninteresser, enn det regulator har ønske om at de skal ha. Det er ut fra besvarelsene indikasjoner på at nettselskapenes eierskapsmodell

påvirker graden av egeninteresser, og at interessene blir forsterket der det er samvirke eller en kommunal eier.

Forenklet kan en sette opp eiersammensetningene i tre modeller som vist i figuren under (figur 26). Eierskapsmodell 1 illustrerer en situasjon der mange eiere styrer ett felles nettselskap innenfor jurisdiksjonene til alle eierne. Eierskapsmodell 2 illustrerer en situasjon der eieren eller eierne styrer nettselskapet innenfor en jurisdiksjon. Eierskapsmodell 3 viser et konsern eid av flere jurisdiksjoner der konsernet eier nettselskapet. Eierskapsmodell 3 har på mange måter ett design som passer i eierskapsmodell 1, men fungerer i praksis som designet i eierskapsmodell 2.

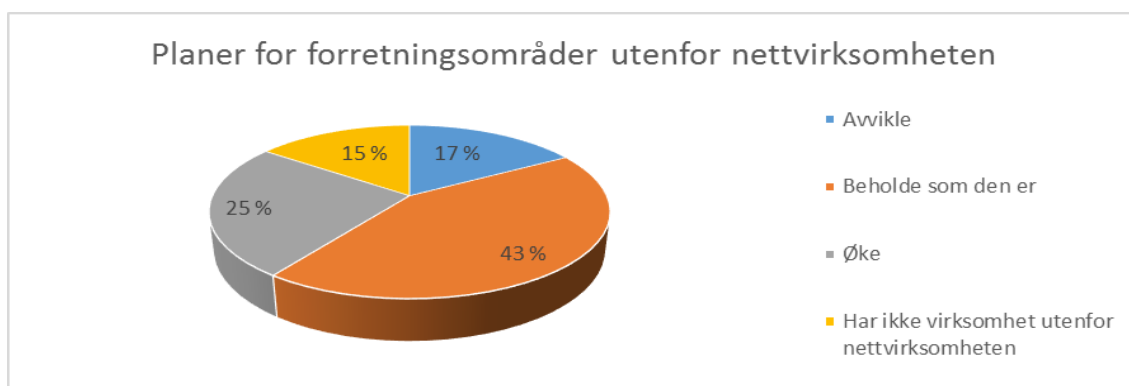


Figur 26 – Eierskapsmodeller for nettselskaper.

Felles for modellene er at eier betrakter verdiskapningen nettselskapet gir til jurisdiksjonen som viktigst. For eierskapsmodell 1 vil den enkleste delingsmodellen av verdier være økonomisk, og fokuset vil naturlig ligge på avkastningen til selskapet. Slik er de i tråd med regulators hensikt når det gjelder insentiv. For eierskapsmodell 2 kan en si at avkastningen blir likestilt med annen verdiskapning, da verdien i prinsippet uansett tilfaller samme jurisdiksjon. Eierskapsmodell 3 vil være en mellomting mellom eierskapsmodell 1 og 2. En kan tenke seg at konsernet oppfører seg likt som eierskapsmodell 2, men det er flere jurisdiksjoner som eier konsernet sammen, og har en bakenforliggende styring.

Ser en til inntektsrammemodellen og deler av kritikken knyttet til DEA analysen, vil en kunne si at effektivitetsgraden vil være variabel for mindre selskaper. Grunnen er at siden disse selskapene har liten portefølje, vil kostnadene knyttet til prosjekter variere mye fra år til år. Også kostnader knyttet mot enkelthendelser i nettet kan gi store utslag, eksempelvis gjennom høye KILE kostnader. Dette medfører at selskapene har liten grad av styring på effektivitetsscoren i inntektsrammeberegningen, og dermed usikkerhet i størrelsen på avkastningen fra år til år. Dette gir liten grad av forutsigbarhet, og taler imot at avkastningen har hovedfokus når det gjelder verdiskapning for mindre selskaper. Det kan tenkes at verdiskapningen heller blir målt i direktevirkende investeringer utover nettvirksomhet. En vil kunne si at insentivene fra regulator ikke fungerer i henhold til hensikten.

For besvarelsene over hvilken virksomhet selskapene driver med utenfor nettoppgavene, er det et betydelig antall som har aktiviteter utover nettvirksomheten (figur 10).



Figur 27 Vurdering av planer for forretningsområder utenfor nettvirksomheten

Når det gjelder spørsmålet om videre planer for disse virksomhetsområdene, er størrelsen av «*beholde som den er*» og «*øke*» noe overaskende. Det er spesielt med tanke på at lovkrav, forskrifter og Eldirektiv 3 er såpass tydelig på hva ett nettselskap skal drive med og ikke. Enda mer overaskende er det siden de fleste også svarer at de har god eller bedre kjennskap til Eldirektiv 3, og at innholdet i direktivet har vært kjent siden 2009. Ut fra disse besvarelsene burde det være flere besvarelser i retning av å avvikle enn det som fremkommer her. Virksomhetsområdene det er snakk om er eksempelvis byggestrøm, fiber og veily. Dette er oppgaver som kommunene har ansvaret for å løse, men som er historisk tillagt nettselskapene å utføre gjennom at kommunene eier nettselskapene. Oppgavene er infrastrukturoppgaver, og en kan argumentere for at det er naturlig disse er samlet i et infrastrukturselskap. Det er derimot produkter og tjenester som fungerer godt i det åpne markedet. Slik kan det også argumenteres for ulempene ved å ha dem i samme selskap som er regulert i et naturlig monopol.

Fordelingen av besvarelsen knyttet opp mot størrelsen av nettselskapene, viser at det er en overvekt av de mellomstore og mindre selskapene som ikke ønsker å gi slipp på disse virksomhetsområdene. Dette stemmer overens med argumentene om fokuset på avkastning i diskusjonen ovenfor. Et annet argument kan være at det for de mindre nettselskapene ikke er et fungerende marked i nærheten, til å levere tjenester innenfor deres konsesjonsområdet. Det kan også være mangel på kompetanse, og at det er en god utnyttelse av infrastrukturkompetanse å bruke ledigkapasitet i nettselskapene til disse virksomhetsområdene. Samfunnsøkonomien i å samkjøre disse tjenestene i stedet for å spesialisere dem, kan nok være veldig avhengig av størrelsen på lokalsamfunnet selskapet operer i, og avstanden til velfungerende markeder. Når en ser til rapporten TFoU (2012), påpeker den at selskapene skaper mange følgefördeler for lokalsamfunnet gjennom kjøp og bruk av lokale ressurser. Selskapene kan på mange måter å beskrives som kritiske for utviklingen i mindre lokalsamfunn, slik de fremkommer av denne rapporten. Det vil si at verdiskapningen selskapene står for, går utover verdien av de tjenestene som leveres. Ringvirkningene av lokalt kjøp av ressurser og tjenester fra nettselskapene, er den verdiskapningen som antagelig har størst verdi for lokalsamfunnet.

Når en ser besvarelsene om planer for forretnings områder utenfor nettvirksomheten i sammenheng med eierskap (figur 25), kan det se ut som at eierskap har like stor betydning for besvarelsene som størrelsen. De aller fleste som har flere offentlige eiere vil avvikle virksomhet utenfor nettvirksomheten, eller så har de faktisk ikke virksomhet utenfor nettvirksomhet. For selskaper med en eier og for selskaper med samvirke som

eierstruktur, er det utelukkende et fokus på å beholde disse forretningsområdene eller faktisk øke innenfor disse. Det er kun en respondent av 33 i disse to gruppene som svarer at de vil avvikle virksomhetsområdene. En kan si at eierskap betyr mer enn størrelse når en vurderer av viktigheten av disse oppgavene. Dette er med og underbygger tidligere argument om at selskapene med en eier eller som er eid av et Samvirke, har en sterkere grad av egeninteresser i disse tjenestene enn de selskapene med flere eiere.

For nettselskapene som er en del av konsern, kan en argumentere for at disse selskapene har samme insentiver som beskrevet for de med en eier. Begrunnelsen er at konsernet vil ha adferden som en eier har, men da med fokus på de andre virksomhetsområdene de har et eierskap til innad i konsernet. Resultatene for de selskapene som har svart at de er en del av konsern underbygger ikke denne begrunnelsen. Dette kan nok ha en årsak i at respondentene har svart på vegne av nettselskapet og ikke på vegne av konsernet. De vil ikke kunne svare for virksomheten som ikke er en del av nettselskapet, og respondentene vil ikke være et representativt utvalg til å svare på dette spørsmålet.

At selskapene operer innenfor ett konsern der egeninteressene til konsernet er med og påvirker styringen, er nok en av hovedårsakene til at regulator krever større grad av funksjonelt skille. Ut fra den påstanden kan en argumentere for at den forespeilede regulatoriske endringen treffer 100% på denne gruppen, dersom endringen har som hensikt å hindre kryss-subsidieringsmuligheter. En bør likevel ta med i betraktningen at det er den samme bakenforliggende eieren som fortsatt vil eie nettselskapet ved en eventuell utskillelse, men muligens som eierskapsmodell 1 som representert i figur 26. Ansvaret for samfunnsoppgavene vil fortsatt være de samme, og en kan argumentere for at egeninteressene er der fortsatt.

Opportunisme og maktbalansering

Det har vært mange tilpasninger av det regulatoriske regelverket opp igjennom. Årsaken til disse tilpasningene har nok til dels vært på bakgrunn av kreativ tolkning fra nettselskaper, utilsiktet, eller ikke. Tolkningsrommene har resultert i uønskede effekter for samfunnsoppgaven slik NVE vurderer det. Å strekke strikken langt utover NVE sin hensikt, for å øke eventuell avkastning, må derfor også betraktes som en kollektiv risiko for bransjen, og ikke bare som en mulighet for egen vinning. Tiltakene for å oppnå ønsket effekt fra NVE sin side vil nesten alltid treffer hele bransjen. Forholdet mellom nettselskap og regulator (NVE) er langsiktig, og dysfunksjonalitet i rammeverket blir over tid synliggjort og håndtert (Hölmstrom, 1979).

En utfordring er at det kan virke som det Sub-nasjonale nivået har større makt enn hva styringsmodellen er designet for. Dette skaper en ubalanse og «maktkamp» mellom regulators ønsker om hva et nettselskap skal ha fokus på, og eiers behov for å styre samfunnsøkonomisk for hele lokalsamfunnet. Det blir en diskusjon om hvor sterk styringsretten er for eier til å bruke nettselskapet til mer enn å være et rent nettselskap.

Situasjoner som kan oppstå er at oppgaver gitt av regulator blir gitt mindre oppmerksomhet i nettselskapenes beslutninger enn internpolitiske føringer fra eierens utvalgte styrerepresentanter. Selskapene kan brukes til gjennomføring av flere samfunnsoppgaver enn selskapene er gitt gjennom konsesjon, noe som kan gå på bekostning av nettoppgaver.

Slik det ser ut, så er det en dreining mot at regulator strammer inn handlingsrommet for

å sikre ytterligere fokus på at nettoppgavene blir ivaretatt på en mest mulig effektiv måte. Dette kan på mange måter illustreres gjennom endringen i Energilovforskriften fra før 01. Januar 2013 § 8-2

«ved fastsettelse av kostnadsnormen [...] i størst mulig utstrekning tas hensyn til relevante samfunnsøkonomiske kostnader i tillegg til selskapets egne kostnader»

Denne formuleringen ble fjernet i 1. januar 2013. Selv om signalene fra regulerende myndighet er kommunisert klart og tydelig, synes praktiseringen i liten grad å være endret med tanke på at små og lokalt forankrede selskapet ønsker å øke virksomhetsområder utenfor nettoppgavene. En forklarende årsak kan være at endringer i praktisering kan ta tid, og at eventuelle reaksjons- eller insentivtiltak ikke er sterke nok.

Eierne har fortsatt et handlingsrom til å praktisere en romslig tolkning av paragraf § 8-2, selv om den er fjernet fra forskrift. Eksempelvis kan de tilrettelegge for at andre infrastrukturaktører gis bedre vilkår gjennom prinsipper knyttet til kostnadsdeling i prosjekter, enn om de hadde operert hver for seg. Eksempler er at en kan velge om en fiberaktør skal betale marginalkostnaden for å være med i grøften, eller om aktøren skal betale en prosentandel av alle kostnader basert på en volumfordeling. En kan per i dag velge om en vil utnytte allerede eksisterende kompetanse til å utføre flere oppgaver enn kun nettnytte oppgaver, og en kan eksempelvis støtte kultur og idrett gjennom sponsoraktiviteter. Ett område som det er særlig oppmerksomhet rundt fra regulator, er knyttet til kjøp av konserninterne tjenester. Det er et ønske fra regulator å sikre at konsern ikke «melker» nettselskapene gjennom å selge dyrere tjenester internt enn de ellers ville fått i ett åpent marked, eller som nettselskapene kunne ha løst selv med egne ressurser. Alle disse eksemplene er det vanskelig for regulator å styre, og en kan si at noe er utilgjengelig informasjon for regulator å kontrollere.

I eksemplene over vil kostnadene knyttet til nettinvesteringer være høyere enn hva de trenger å være. Den totale innrapporterte kostnadsrammen til NVE, som er grunnlaget for inntektsrammene og effektivitetsmodellen, blir høyere. Det vil igjen si at alle nettkundene i landet vil måtte betale en høyere pris gjennom nettleien. Det kan godt være slik at et nettselskap som har høye kostnader per kunde likevel blir regnet som effektive i DEA analysen, basert på at de skårer høyt på andre områder. På den måten blir kostnadene som går til lokale samfunnsformål indirekte overført til nettkunder som ikke får tatt del i det formålet.

Basert på besvarelsene i denne oppgaven og resultatene fra TfoU (2012) rapporten, kan en si at det uten tvil er sterke egeninteresser som påvirker kontraktsforholdet mellom regulator og nettselskaper, og som skaper en grad av ubalanse. Det er og tydelige indikasjoner på at både eierskaps sammensetning og størrelse på nettselskapene har en klar sammenheng med hvor sterke egeninteressene er. Selskaper som er mindre i størrelse med en eier, eller har eier som er særdeles opptatt av verdiskapning til samfunnet vil vekke samfunnsoppgavene tilnærmet likt nettnytteoppgaver. En kan si at de vil som Agent i en Prinsipal-Agent relasjon ha en sterk grad av egeninteresse.

Dette skaper selvsagt en reaksjon fra regulator for å balansere kontraktsforholdet i større grad. Endringene som er ventet fra regulator, er knyttet til ytterligere innstramning rundt det funksjonelle skillet på virksomhetsområder som ikke er en del av nettvirksomheten. Ut fra besvarelsene og modellen i figur 1, vil ikke innstramningen

nødvendigvis adressere denne problemstillingen der det er selskaper med en eier, eller samvirke.

Om en ser til Energilovens § 4-6 og § 4-7,

«Morselskap eller kontrollerende eier skal ikke gi instruksjoner til nettvirksomheten om den daglige driften eller om avgjørelser vedrørende utbygging eller oppgradering av nettet som ikke går utover fastsatte grenser for nettvirksomhetens økonomiske rammer»,

og tenker at denne vil gjelde alle nettselskaper uavhengig av størrelse, vil det bli spennende å se hvordan regulator vil monitorere om selskapene er innenfor lovteksten i praksis, dersom de også ikke gjør endringer knyttet til eiersiden.

Omfang av problemstillingen

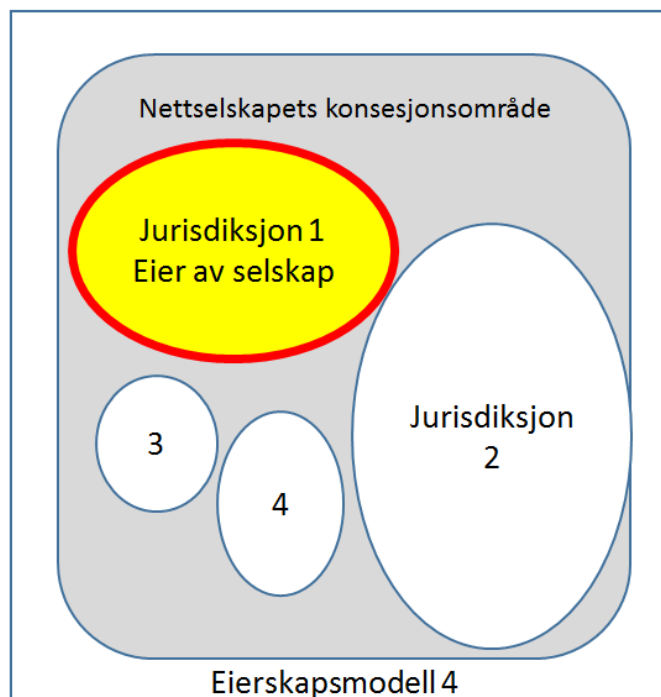
I teorien rundt samstyring og utfordringen knyttet til lokaldemokratiske prosesser, kan en trekke relasjoner til utfordringer i nettselskapene og eierskapspåvirkning. En kan risikere at politiske egeninteresser flyttes ut fra demokratiske prosesser, og blir utøvd i selskaper lukket for allmennheten. En ytterste konsekvens er at prisen blir betalt av nettkunder andre steder i landet. Alternativet kunne vært en høyere avkastning til eieren som en kunne disponert i henhold til en demokratisk valgt prosess. Dette vil og være en gjeldende problemstilling om en ser til teorier om personlige egeninteresser og motivasjon knyttet til beslutninger, der synlige resultater i et lokalsamfunn bygger opp under selvfølelsen til beslutningstaker.

En kan påstå ut fra besvarelsene i denne oppgaven at problemstillingen kan isoleres til de mindre nettselskapene. På den måten er det og et argument at problemstillingen knyttet til egeninteresser er liten, sett opp imot verdiene som reguleres samlet sett. Argumentasjonen baseres på forskjellene i selskapsstrukturene i de norske nettselskapene der de 11 største nettselskapene i Norge hadde 66% av sluttbrukerne (NVE, 2016). Men i lys av den siste hendelsen per Mai 2017, ble problemstillingen denne oppgaven forsøker å beskrive ytterligere dagsaktuell. Med Hafslund sitt varsel om omstrukturering av selskapet endrer det argumentasjonen for at dette er et problem som innbefatter kun de mindre selskapene vesentlig.

Hafslund er et konsern som har både produksjon, kraftsalg og transmisjonsnett som virksomhetsområder. Selskapet er børsnotert og har Oslo kommune og finske Fortum som hovedaksjonærer, og har sammen tilnærmet full styringsrett. Hafslund Nett som er en del av konsernet er det største nettselskapet i Norge, og representerer over 700 000 av de 2,9 millioner nettkundene i landet. Konsernet blir antakelig nå delt opp for å imøtekomme kravene til funksjonelt skille. Kraftproduksjonen blir samlet i ett produksjonsselskap med offentlig eierskap, kraftsalgsdelen blir kjøpt opp av Fortum, mens nettvirksomheten innenfor el og fjernvarme blir opprettet i et nytt nettselskap. Dette infrastrukturselskapet er tenkt heleid av Oslo kommune.

Denne oppgaven har satt søkelyset på en problemstilling der en ser at eierskapsstruktur påvirker egeninteressen i høy grad. Det har vært en usikkerhet knyttet til at en kan si at dette og stemmer overens med mindre selskaper, og at det er det som er den drivende faktoren. Endringen Hafslund medfører at problemstillingen ikke lengre isoleres til kun mindre selskaper. Det spesielle er at problemstillingen blir ytterligere forsterket gjennom at det er kun en kommune som står på eiersiden av ett selskap som forvalter infrastruktur i flere kommuner. Om en ser til eierskapsmodellene i

figur 26, vil en da måtte tegne enda en ny modell for å beskrive dette.



Figur 28 – Ett felles nettselskap for flere jurisdiksjoner der kun en jurisdiksjon er eier

Det vil bli interessant å følge med på hva regulator foretar seg for å sikre at egeninteressene til eier blir fokusert mot nettnytteformål, nettkundene og avkastning, og ikke på andre områder som skaper verdi for kommunen som står som eier.

5.1 Hovedutfordringer

Hovedutfordringen denne oppgaven har identifisert, er at eierskapet i norske nettselskaper skaper en ubalanse i fordelingen av verdiene fra disse selskapene. Ubalansen er beskrevet ut ifra hvordan regulator ønsker at denne fordelingen skal være.

Den regulatoriske endringen ved å styrke det funksjonelle skillet er ikke tilstrekkelig for å hindre kryss-subsidieringer fra nettselskaper til andre virksomhetsområder, så lenge en ikke gjør endringer rettet mot eierskapspåvirkningen.

Det er viktig å påpeke at de viktigste områdene sett fra regulator sin side som leveringspålitelighet og lav nettleie, fortsatt står sterkt uavhengig av størrelse og eierskap. Det kan og diskuteres hvor stort problemet er samfunnsøkonomisk, og om det er i større grad en prinsipiell problemstilling til likebehandling på tvers av det funksjonelle området.

Det er en del usikkerhet i funnene knyttet til at nett svarprosent er lav. Noen av spørsmålene i undersøkelsen kan også ha vært misvisende, slik at de kan tolkes ulikt fra respondentenes side. Når det gjelder besvarelsene der konsekvens vurderes ved å slå seg sammen med et annet selskap, vil perspektivet respondenten ser det fra være utslagsgivende for et par av temaene. Det vil si at ett større selskap vil nok vurdere vektingen av konsekvens av nettleie lavere, høyere eller lik ut ifra sitt ståsted. Siden de større selskapene har stordriftsfordeler, er det slik at nettleien hos de større

selskapene er lavere enn hos de mindre selskapene. Endringen vil derfor alltid endre seg ulikt fra den som ser. Respondenten kan ha valgt en generell betraktning, men det er noe som spørsmålsstillingen ikke har hensyntatt.

Tilsvarende vil en og kunne argumentere for på andre områder. En kan si at endringene for ett større selskap som slår seg sammen med ett lite, vil gi minimale endringer sett fra perspektivet til det største nettselskapet, hvor det vil være dramatiske endringer sett fra det minste selskapet. Eksempelvis vil nok et mindre selskap måtte tilpasse seg etablerte prosesser og systemer til det store selskapet, slik at aktørene som har forhold seg til det minste vil få endringer, der aktørene fra det største ikke vil oppleve noen endring.

Andre faktorer som kan være med å påvirke vurderingene ut fra størrelse til selskapene, er forskjellen i topografi som selskapene operer i. Større selskaper er som regel tilknyttet byer og omkringliggende kommuner. Større byer fører igjen med seg større kommunale administrasjoner, større markedsaktører og bedre tilgang på kompetanse. Likevel svarer alle selskapene, store og små, at de mener lokal forankring er viktig og at de har tilført lokalsamfunnet mye utover nett tjenester.

Hva som menes med lokal forankring og bidrag utover nett tjenester kan også tolkes ulikt. For noen selskaper kan det tenkes at de vurderer bidraget som utbyttet som går til lokale eierkommuner, mens andre mener at de er viktigste er at selskapet kjøper tjenester lokalt og sikrer sysselsetting i mange ledd utover i næringskjeden.

For besvarelsene knyttet til om beredskap blir bedre, eller dårligere ved sammen slåing med et annet nettselskap, så vil jeg tro at de mindre selskapene vil mene at lokalkunnskap og kjennskap til ett mindre nett vurderes som høyere beredskap, enn stordriftsfordeler ett større selskap vil gi, eksempelvis gjennom innsatsressurser og tilgang på spesialkompetanse. Men det er å betrakte som antakelse, og er ikke noe en kan lese direkte ut av svarene i denne undersøkelsen.

Når selskapene svarer på konsekvens i servicegrad til lokal næring ved eventuell sammen slåing av nettselskaper, kan det også her tenkes at de har ulik tilnærming til dette ut fra hva de mener er servicegrad. Service kan være god og tydelig saksbehandling og å være en forutsigbar aktør for utbyggerbransjen. Det kan også være at en påtar seg oppgaver utover nettleveransen i form av prosjektering, prosjektlederkompetanse og kontraktstyring av entreprenører etc. ...

Uansett tolkning av spørsmålene, vil en ut i fra besvarelsen på spørsmålene om servicegrad, bidrag til lokalsamfunnet og beredskap se store forskjeller når en sorterer på størrelse på nettselskapene. Respondentene fra de største selskapene mener at konsekvensen blir høyere eller lik, mens de mindre mener det blir soleklart lavere. De mellomste mener det blir likt eller lavere.

Det er derfor en grad av usikkerhet knyttet til tolkning av svarene fra respondentene når en ser dem ut ifra størrelse. Siden størrelse og eierskap har en til dels korrelerende profil, kan en si at usikkerheten rundt besvarelsen er til dels lik for eierskap som for størrelse på noen av temaene som er nevnt ovenfor. Det er uansett flere av spørsmålene som gir gode indikasjoner på det oppgaven er ute etter å belyse

5.2 Implikasjoner

Denne oppgaven belyser flere nivå av implikasjoner. Det er på et nasjonalt nivå en politisk sak å vurdere hvor sterk den lokale politiske styringen skal være i den enkelte kommune. Styringsretten til distriktene blir stadig svekket gjennom at funksjonsområder i praksis blir løftet opp på nasjonalt nivå. Å si at funksjonsstyringen og regulator er politisk uavhengige, kan på mange måter være en misvisende beskrivelse. At forvaltningen og administrasjonen hos regulator i det daglige er politisk uavhengig, er en mer korrekt tilnærming. En må likevel kunne påstå at retningen gjennom at en tilpasser seg EU direktiver og å flytter makt fra distriktene, er en politisk villet handling nasjonalt.

På Sub-nasjonalt nivå er det utfordrende for kommuneadministrasjonen å tilpasse seg endringene som treffer dem, når de mister ansvar for tjenesteleveranser. Der en tradisjonelt har hatt en stor grad av styringsrett til å politisk utforme lokalsamfunnet, blir en nå tvunget til å endre radikalt adferd forl å kunne påvirke lokalsamfunnet innenfor enkelte funksjonsområder. Det som er spesielt knyttet til nettselskapene, er at styringsretten og ansvaret for tjenestene er fratatt kommunene i sin helhet, mens eierskapet fortsatt står sterkt. Det kan tenkes at å se forskjellen på styringsformen i praksis blir utfordrende når en opererer med flere funksjonsområder som kan ha ulik strukturoppbygning. Endringene har foregått gradvis siden midten av 1990 tallet, og en ser at de større selskapene tilpasser seg mer enn de mindre gjør, når en ser til besvarelsen i denne undersøkelsen.

Det kan tenkes at regulator bruker feil virkemidler for å sikre at selskapene tilpasser seg ønsket endring. Siden endringene i praksis får store konsekvenser i distrikts Norge beskrevet gjennom TfoU (2012), kan også tenkes at det er en politisk bakenforliggende årsak til at det ikke skjer i større grad enn det gjør i dag.

Nettselskapene står uansett ovenfor en situasjon der det er to kravstillere som har ulike interesser, og som noen ganger skaper komplikasjoner i oppgaveprioriteringene.

6 Konklusjon

Innledningsvis beskrev jeg i denne oppgaven om endringen som har pågått over tid i kraftsystembransjen. Gjennom innledningen ble det indirekte gitt en oversikt over hvordan aktørkartet og reguleringen har utviklet seg til å bli slik den er i dag, og hvilken retningen for fremtiden regulator har tenkt å gå.

Regulator har lagt til rette for en styringsstruktur, der styringsprinsippene er lagt til nasjonalt nivå, og forvaltningsansvaret er privatisert gjennom selskaper med tildelt konsesjon. Ut fra besvarelsene i denne oppgaven kan det virke som om aktørbildet er noe annerledes enn det regulator har designet inntektsrammereguleringen for. De har ikke tatt høyde for, eller utelatt i modellen, at eier av nettselskapene har ansvaret for flere samfunnsoppgaver på Sub-nasjonalt nivå. Dette er oppgaver kommunene historisk har samkoordinert med nettselskapene sine oppgaver. Denne samkoordineringen pågår i høyeste grad enda, og utfra besvarelsene i spørreundersøkelsen har de ingen planer om å endre det.

Dette skaper en «maktkamp» mellom regulator og eier av nettselskapene om styringsrett over nettselskapet knyttet til hvilke oppgaver nettselskapene skal utføre. Med henvisning til Prinsipal-Agent teori, kan en si at denne maktkampen er drevet av egeninteresser utover det kontraktsforholdet som er inngått mellom selskapet og regulator.

Ut fra besvarelsene i spørreundersøkelsen kommer det tydelig frem at eierskapsformen for nettselskapene er en forsterker av disse egeninteressene. De selskapene som har en eier innen selskapets konsesjonsområde, er mer opptatt av selskapets totale verdiskapning utover avkastning, enn andre eierstrukturer (figur 26). Med verdiskapning utover økonomisk avkastning menes verdiskapning i andre former som bruk av lokale entreprenører, bygging og drift av veilys, utbygging av fiber etc. Sagt på en annen måte er det en maktkamp mellom to styrende interessenter, der en ser at eierskapsformen påvirker balanseforholdet mellom de to partene.

Betydningen eierskap har på grad av egeninteressene eier har, er det viktigste funnet i oppgaven. Dette er også en betydelig medvirkende årsak til utfordringer administrasjonen i nettselskapene står ovenfor i prioriteringer av ressurser.

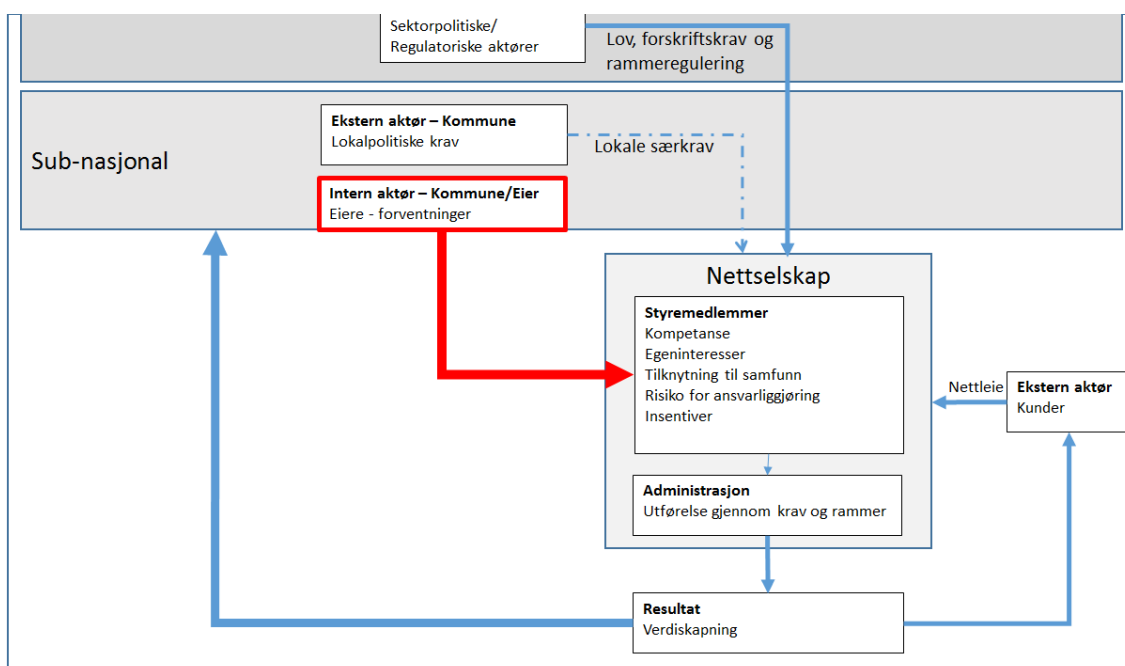
En kan påstå at NVE ikke treffer 100% med sine fremtidige tiltak for å begrense mulighetsrommet for kryss-subsidiering. Handlingsrommet for kommuner med en kommunal eier er fortsatt ikke begrenset til å utnytte selskapene til koordinering av tjenester.

Dersom regulator skal få en reguleringsmodell som fungerer bedre for alle, bør de i større grad ta høyde for egeninteressene denne gruppen selskaper har. Det kan godt være at en større endring av reguleringsdesignet ville vært en bedre løsning for alle parter.

6.1 Aktørkartet må nyttegnes

Basert på funnene i denne oppgaven, vil det være naturlig å tegne om aktørkartet som beskriver flernivå-modellen og forholdet mellom regulator og nettselskap. Det som utmerker seg i oppgaven, er at på sub-nasjonalt nivå er eier en aktør som påvirker modellen i sterk grad, og som utfordrer maktbalansen og fordelingen av verdiene som nettselskapet skaper.

Eierskapet til nettselskapene er samme aktør som er definert inn på sub-nasjonalt nivå som kravstiller. Kravstiller på Sub-nasjonalt nivå har liten innvirkning på de regulatoriske kravene som er tildelt nettselskapene. De har heller ikke påvirkning på inntektsrammen som tildeles nettselskapene. De påvirker lokale særkrav som graveregelment, saksbehandlingskrav, samkoordinerings krav etc. ...



Figur 29 - Nytt aktørkart for funksjonsområdet distribusjon av elkraft

Det som er endret er at jeg har lagt til eier på sub-nasjonalt nivå. Grunnen til dette er at de har en indirekte styringsmulighet gjennom eierskapet som påvirker bildet. Dette er ikke en ubetydelig påvirkningsfaktor, og en ser ut fra oppgavebesvarelsene og fra andre rapporter at styringsmuligheten blir brukt aktivt. Lokale interesser er representert i styrene til selskapene, og de har dermed en mulighet til å øke verdiskapningen lokalt utover det som er ønskelig fra det regulatoriske nivået. På denne måten kan det oppstå en ubalanse i verdiskapningen som er tiltenkt fra regulator sin side. Utfordringen som kan oppstå, er at en større andel av verdiene kan tilfalle eierne, på bekostning av det som er tiltenkt regulatorisk. Regulators hensikt er at verdiene først og fremst skulle gått til nettkundene, gjennom bedre forsyningssikkerhet og lavere nettleie, noe også kunder er opptatt av. På denne måten vil en kunne si at eier påvirker i stor grad fordelingen av verdiskapningen mellom nettkundene og samfunnsformål på Sub-nasjonalt nivå ut fra egeninteressene.

6.2 Evaluering av forskningsspørsmål

Denne oppgaven adresserte to spørsmål som det var et ønske om å få svar på, eller som det kunne gis indikasjoner på i retning av et svar. Det første spørsmålet var; Er det forskjell i vektingen av oppgaver gitt av regulator, opp mot andre samfunnsoppgaver lokalt ut fra størrelse på selskap og eierskapsmodell? Jeg vil konkludere med at det er en sammenheng mellom størrelse og eierskap for hvordan disse vekter oppgavene. Det er en klar tendens at de mindre selskapene har større interesse av å bygge opp rundt lokalsamfunnet enn det de større selskapene har. Dette er og en tilsvarende markant forskjell når en ser til eierskap for selskapene.

Det andre spørsmålet var; Vil det være grunn for å si at det er en skjevhet i maktbalansen mellom regulator og nettselskap, basert på egeninteressene til eier når det kommer til styring av oppgavene nettselskapene er satt til å utføre fra regulator? Myndighetene har en klar mening om hvordan energisektoren skal styres i Norge, og at styringen skal forgå på nasjonalt nivå. Det virker derimot som om at gjennomføringen av reformer for å etablere denne styringen, åpner for at det er uklarheter knyttet til denne styringen. Selskapene er eid av kommuner og fylkeskommuner, som representerer jurisdiksjoner sub-nasjonalt nivå. Selv om Sub-nasjonalt nivå ikke har styringsmulighet på det regulatoriske for nettselskapene, skaper eierskapet en styringskonflikt i prioriteringene mellom de to aktørene. En får bekreftet gjennom besvarelsene fra spørreundersøkelsen, og fra resultater fra andre studier som TFOU (2012), at det er uten tvil sterke egeninteresser hos enkelte nettselskaper. Eierskapsmodellene har stor betydning når en ser til styrken i egeninteressene. Selskaper med nettselskap innenfor, og avgrenset til egen jurisdiksjon, har sterkes egeninteresser. Egeninteressene er ikke hensyntatt i stor nok grad i reguleringsmodellen, og er nok sterkere for enkelte selskaper enn de insentivordningene regulator tilbyr. En kan si at oppgaven bekrefter forskningsspørsmålet.

6.3 Samsvaret med tidligere forskning

Teoriene rundt flernivåstyring har passet godt inn i beskrivelsen av styringen av det funksjonelle området, som nettbransjen er en del av. Styringen og strukturene som flernivåstyring beskriver, har og koblinger mot litteratur som beskriver kommunalt eierskap og styring. Det har vært skrevet om bruk av KS og IKS i kommunene og problemstillinger til å flytte beslutningsprosesser inn i slike selskapsformer. I europeisk sammenheng er det utallige forskningsrapporter på flernivåstyring koblet til lokalpolitiske prosesser. Det er naturlig å se til denne forskningen for å forstå noen av problemstillingene knyttet til eierstrukturen i norske nettselskaper, da den er på mange områder overførbar til denne oppgaven.

Det er og forsket på nettselskapers verdiskapning i lokalsamfunn utover nettnytte. Forskingen viser at selskapene i stor grad bruker nettselskapene som samfunnsaktører og katalysatorer for det lokale næringslivet. Resultatene fra forskning på dette området underbygger resultatene og funnene i denne oppgaven.

En kan si at disse to forskningsretningene kompletterer hverandre godt for å beskrive årsaks sammenhenger til felles utfordringer.

6.4 Å trekke trådene sammen

I oppstarten av denne oppgaven, var fokuset i stor grad rettet mot netteskapers utfordringer til styring. Perspektivet var fra nettselskapets ståsted, og situasjonsbeskrivelsen var i hvor stor grad styrene i nettselskapene hadde handlingsrom til å ta strategiske valg, der dualiteten i maktforholdet mellom selskapet og regulator stod sentralt.

Denne oppgaven har underveis endret fokuset til å være undersøkende, i retning av å finne bakenforliggende årsaker i ett større perspektiv. Som en ser av utgangspunktet der ett selskaps styre og styrets handlingsrom var objektet, har resultatet og funnene i denne oppgaven gitt et mye bredere bilde av en bransjes utfordringer. Etter hvert som fokuset i teorisøkene dreide fra tradisjonell styringsteori (Governance) til flernivå styring (Multi-level governance), ble problemstillingen også flyttet til en mer samfunnsøkonomisk tilnærming. Dette medførte at en kunne sette aktørkartet i system ved hjelp av en flernivå tilnærming. En fikk på denne måten en bedre situasjonsoversikt over styringen av hele funksjonsområdet, og et lettere bilde å lese.

Basert på dette aktørkartet over flere nivå, kunne en lettere identifisere utfordringene mellom aktørene. De bakenforliggende årsakene beskrevet i innledningen kunne analyseres opp mot aktørkartet, og en kunne se etter relasjoner der en mente det kunne være grunn til å se nærmere på årsakssammenhenger.

Egeninteresser på ulike nivå pekte seg raskt ut som en faktor og mulig årsakssammenheng, som ledet inn på Prinsipal-Agent teori. Dette baserte seg på oppgavene gitt av regulator og konflikten knyttet til nettselskapenes egeninteresser. Å anta at egeninteressene ikke lå hos nettselskapet, men hos eier av nettselskapet var naturlig.

Dette skapte igjen mange spørsmål som en ønsket svar på. Oppgavens utvikling og tidspunkt for når spørreundersøkelsen måtte ut var ikke helt optimal. En ser i ettertid at en kunne ha rettet spørsmålsstillingen enda mer presist mot de identifiserte utfordringene. Det ble sendt ut en spørreundersøkelse som tilnærmet seg flere potensielle årsaks sammenhenger. Det var og nødvendig, da en naturligvis ikke hadde den kunnskapen på gjeldende tidspunkt. Det ble likevel mange relevante spørsmål der en fikk frem de svarene en var på jakt etter.

Analysen av besvarelsene var omfattende, men det pekte seg ut to områder som var direkte relaterbar til problemstillingene som hadde blitt identifisert. Det ene området var nettselskapenes vektning av oppgaver, opp mot selskapenes størrelse og eiersammensetning. Her var svaralternativene sammensatt av direkte nettoppgaver gitt av regulator og av samfunnsoppgaver som det er kjent at nettselskaper utfører, men som egentlig tilhører kommunalt tjenesteansvar. Det andre området som ble analysert grundigere var selskapenes planer for fremtiden når det gjaldt disse oppgavene. For begge områdene viste det seg en tydelig forskjell ut fra eierskapsmodell og størrelse på nettselskapene.

Hovedfunnet i denne analysen er at eierskap er den faktoren som påvirker egeninteressene sterkest i modellen for styring, og som utfordrer regulator sine interesser i størst grad. Hovedfunnet er og en forklaringsfaktor for de endringene som regulator innfører knyttet til funksjonelt skille.

Diskusjonen i denne oppgaven handler i stor grad om å komme frem til denne konklusjonen, men det er og en diskusjon om en tror endringene som blir innført er

målrettet nok på problemet de forsøker å regulere bort. Det som er nytt fra denne oppgaven er at det kan tyde på at regulator ikke har ett nyansert nok bilde over situasjonen de forsøker å regulere.

Det er og grunnlag for en politisk diskusjon. I hvor stor grad skal eiere av nettselskaper med ansvar for samfunnstjenester lokalt, kunne ha en styringsrett til å utnytte nettselskapene slik de mener det er optimalt. Denne oppgaven er ett innspill til den diskusjonen, da den fremhever ett aktørkart som viser potensielle interessekonflikter på en bedre måte enn før.

Det må sies at dette er en oppgave som tar opp ett tema som er dagsaktuelt, knyttet til endringene som pågår i den norske nettreguleringen. Bransjen har gått, og går igjennom store endringer regulatorisk. Myndighetene tar i større grad grep om styringen på nasjonalt nivå. Kommunene blir gradvis gitt mindre styringsmakt enn de tradisjonelt har hatt innenfor denne bransjen. Dette skaper en maktkamp i grenseskillet mellom aktører som har ulike egeninteresser av å styre disse selskapene.

6.5 Behov for ny forskning?

Det viktigste spørsmålet jeg sitter igjen med etter denne oppgaven er å betrakte som et politisk styrings valg.

Gjennom kravet om at regulator skal være helt politisk uavhengig, så er det av interesse å vurdere hvor mye politikk som foregår i praksis innen disse forvaltningsorganene. Det er tydelig at den funksjonelle vertikale styringen påvirker det nasjonalpolitiske og distriktspolitiske i stor grad slik det er forvaltet i dag. Det er et spørsmål om hvordan forvaltningen bør designes for å gi AS Norge størst gevinst, uten å gå på tvers av EU og EØS avtalen sin hensikt.

I dag virker det som om det kun er to muligheter; Å flytte styringen av det funksjonelle området som nettselskapene representerer mer sentralt som i dag, eller å gi kommunene mer styringsrett. Det er uten tvil det som ligger som den bakenforliggende årsaken til «maktkampen» nettselskapene står ovenfor i sine prioriteringer. Det kunne blitt et interessant tema om en så nærmere på verdiskapningen til de ulike nivåene basert på styringsmodellen (figur 1), opp mot gevinsten av å gi kommunene større styringsrett til å samkoordinere andre oppgaver i større grad. Det er ikke sikkert at disse ønskene utelukker hverandre om en ser på andre reguleringsmodeller enn den som er etablert i dag. Disse prinsippene burde kanskje være forankret politisk før regulator tilpasser rammeverket. Det kunne vært av interesse å sett hvordan denne modellen hadde sett ut om en hadde valgt pristaksregulering.

7 Ordliste

Forkortelse	Betydning
NVE	Norges Vassdrags- og Energidirektorat
DSB	Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap
DEA	Data Envelopment Analysis (norsk: datainnhyllingsmetode)
KILE	Kostnad for Ikke Levert Energi
Ex Post	«Etter fakta»
IKS	Inter Kommunalt Selskap
KS	Kommunalt Selskap
TFoU	Trøndelag Forskning og Utvikling
FBIB	Forskningsetisk bibliotek

8 Vedlegg

Vedlegg 1 - Intervjuguide

Vedlegg 2 – Analysedokument spørreundersøkelse

9 Linker

Forskrift om kontroll av nettvirksomhet (Kontrollforskriften):	https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1999-03-11-302
Regjeringen.no Eldirektiv3:	https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2007/okt/elektrisitetsdirektiv-iii/id2434791/
Eldirektiv 3:	http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0055:0093:EN:PDF
Energiloven:	https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1990-06-29-50
Energilovforskriften:	https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1990-12-07-959
Reitenrapporten:	https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/pdf_file_r_2/ev/oed_rapport_net.pdf
TFoU rapporten:	http://docplayer.me/2267967-Samfunnsmessige-virkninger-av-lokale-og-regionale-energiselskaper.html
FBIB	https://www.etikkom.no/FBIB/Introduksjon/Metoder-og-tilnarminger/
THEMA	http://www.thema.no/wp-content/uploads/2015/05/THEMA-rapport-2013-46-Kartlegging-og-anbefaling-til-god-eierstyring-i-kraftnaringen.pdf

10 Referanser

- Agrawal, A., & Knoeber, C. R. (2001). Do some outside directors play a political role? *The Journal of Law and Economics*, 44(1), 179-198.
- Bache, I., & Flinders, M. (2004). Multi-level governance and the study of the British state. *Public Policy and Administration*, 19(1), 31-51.
- Bandura, A. (1989). Human agency in social cognitive theory. *American psychologist*, 44(9), 1175.
- Berg, S. V., & Tschirhart, J. (1988). *Natural monopoly regulation: principles and practice*: Cambridge University Press New York.
- Bjørndal, E., Bjørndal, M., & Bjørnenak, T. (2004). Effektivitetskrav og kostnadsgruppering: del 1.
- Bjørndal, M., Bjørnenak, T., & Johnsen, T. (2003). Aktivitetsbasert kalkulasjon for regulerte tjenester: erfaringer, prinsipielle retningslinjer og mulig anvendelse for nettvirksomhet i kraftsektoren.
- Bye, T., & Strøm, S. (2008). Norsk kraft i hundre år: utvikling og økonomisk teori.
- Conzelmann, T. (2008). *A new mode of governing? Multi-level governance between cooperation and conflict*. Paper presented at the Multi-level Governance in the European Union: Taking Stock and Looking Ahead.
- DiLorenzo, T. J. (1996). The myth of natural monopoly. *The Review of Austrian Economics*, 9(2), 43-58. Retrieved from <https://mises.org/library/myth-natural-monopoly-0>
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of management Review*, 14(1), 57-74.
- EnergiNorge. (2009). *Inntektsrammereguleringen – nettselskapenes utfordringer og insentiver*. Retrieved from Oslo: http://energinorge.nsp01cp.nhosp.no/getfile.php/FILER/TEMAER/N%C3%86RINGSPOLITIKK/NETT/DM-%23246736-v1-Inntektsrammereguleringen_-_nettselskapenes_utfordringer_og_insentiver.pdf
- Gabrielsson, J., & Huse, M. (2004). Context, behavior, and evolution: Challenges in research on boards and governance. *International Studies of Management & Organization*, 34(2), 11-36.
- Gripsrud, G., Olsson, U. H., & Silkoset, R. (2004). Metode og dataanalyse. *Med fokus på beslutninger i bedrifter*. Kristiansand: Høgskoleforlaget AS.
- Grossman, S. J., & Hart, O. D. (1983). An analysis of the principal-agent problem. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 7-45.
- Harris, M., & Raviv, A. (1979). Optimal incentive contracts with imperfect information. *Journal of economic theory*, 20(2), 231-259.
- Hendrikse, G. (2003). *Economics and management of organizations: co-ordination, motivation and strategy*: McGraw-Hill New York.
- Herzberg, F. (1959). The motivation to work. New York: Holy Wiley & Sons: Inc.
- Huse, M. (2004). Styrearbeid i Norge - innsikt fra corporate governance-virkeligheten. *Magma*, 1/2004, 18-34.
- Huse, M. (2007). *Boards, governance and value creation: The human side of corporate governance*: Cambridge University Press.
- Hölmstrom, B. (1979). Moral hazard and observability. *The Bell Journal of Economics*, 74-91.

- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305-360.
- Joskow, P. L. (2014). Incentive regulation in theory and practice: electricity distribution and transmission networks *Economic Regulation and Its Reform: What Have We Learned?* (pp. 291-344): University of Chicago Press.
- Kinnunen, K. (2006). Investment incentives: regulation of the Finnish electricity distribution. *Energy Policy*, 34(7), 853-862. doi:10.1016/j.enpol.2004.08.034
- Knieps, G. (2001). Regulatory reform of European telecommunications: Past experience and forward-looking perspectives. *European Business Organization Law Review*, 2(3-4), 641-655.
- Kosnik, R. D. (1987). Greenmail: A study of board performance in corporate governance. *Administrative science quarterly*, 163-185.
- Laffont, J.-J., & Tirole, J. (1993). Cartelization by Regulation. *Journal of Regulatory Economics*, 5(2), 111-130.
doi:<http://link.springer.com/journal/volumesAndIssues/11149>
- Liesbet, H., & Gary, M. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American political science review*, 97(02), 233-243.
- Marks, G. (1992). *Structural policy in the European Community*.
- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological review*, 50(4), 370.
- McClelland, D. C. (1985). How motives, skills, and values determine what people do. *American psychologist*, 40(7), 812.
- NVE. (2004). *Prinsipper for regulering av nettvirksomhetens inntekter*. Retrieved from Oslo: http://publikasjoner.nve.no/rapport/2004/rapport2004_04.pdf
- NVE. (2016). *Utvikling i nøkkeltal for nettselskapa (1501-2832)*. Retrieved from Oslo : NVE, 2016: http://publikasjoner.nve.no/rapport/2016/rapport2016_45.pdf
- Nve.no. (2017a). *Inntektsrammer for 2017*. Oslo Retrieved from <https://www.nve.no/elmarkedstilsynet-marked-og-monopol/okonomisk-regulering-av-nettselskap/inntektsrammer/inntektsrammer-for-2017/>.
- Nve.no. (2017b). *Kostnadsnormen*. Oslo Retrieved from <https://www.nve.no/elmarkedstilsynet-marked-ogmonopol/okonomisk-regulering-av-nettselskap/reguleringsmodellen/kostnadsnormen/>.
- Owen, B. M., & Braeutigam, R. R. (1978). *The regulation game: Strategic use of the administrative process*: Ballinger Pub Co.
- Piattoni, S. (2009). Multi-level governance: A historical and conceptual analysis. *European integration*, 31(2), 163-180.
- Pierre, J., & Stoker, G. (2000). Towards multi-level governance.
- PWC. (2012). *Skalaegenskaper i nettselskapenes forretningsprosesser*, . Retrieved from <https://www.pwc.no/no/publikasjoner/energi/skalaegenskaper-i-nettselskapenes-forretningsprosesser.pdf>
- Reiten, E. (2014). *Et bedre organisert strømnnett*. Retrieved from Oslo: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/pdf_filer_2/ev/oed_rapport_net.pdf
- Resch-Knudsen, V. (2011). *Kommunalt eierskap : roller, styring og strategi*. Oslo: Kommuneforl.
- Shapiro, S. P. (2005). Agency theory. *Annu. Rev. Sociol.*, 31, 263-284.
- Skelcher, C. (2005). Jurisdictional integrity, polycentrism, and the design of democratic governance. *Governance*, 18(1), 89-110.
- Smith, A. (1937). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. 1776. Reprint (pp. p 700): New York: Random House (Modern Library).

- Spence, M., & Zeckhauser, R. (1971). Insurance, information, and individual action. *The American economic review*, 61(2), 380-387.
- TFoU. (2012). *Samfunnsmessige virkninger av lokale og regionale energiselskaper* (0809-9642). Retrieved from <https://tfou.no/wp-content/uploads/2015/10/tfourappport82012web.pdf>
- Torsteinsen, H., & Bjørnå, H. (2012). Agencies and transparency in Norwegian local government. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16(1), 5-25.
- Von Der Fehr, N. (2010). Den økonomiske reguleringen av strømmettet.
- Waterman, R. W., & Meier, K. J. (1998). Principal-agent models: an expansion? *Journal of public administration research and theory*, 8(2), 173-202.
- Wilson, D. (2003). Unravelling control freakery: redefining central-local government relations. *The British Journal of Politics and International Relations*, 5(3), 317-346.
- Yin, R. K. (2013). *Case study research: Design and methods*: Sage publications.

Vedlegg 1 - Intervjuguide

Hei!

Jeg skriver en masteroppgave rettet mot selskaper som opererer under definisjonen naturlig monopol. Jeg ønsker i den sammenheng å finne ut hva styremedlemmer og øverste leder i naturlige monopolselskap mener er viktige oppgaver i forhold til styring av selskapet.

Håper du tar deg tid til denne spørreundersøkelsen i form av din rolle som styremedlem i et slikt selskap.

Spørreundersøkelsen er anonymisert, og vil ikke kunne spores tilbake til deg som person.

Det er totalt 23 spørsmål.

Det tar ca 5 til 10 minutt å fylle ut, og den fungerer fint på håndholdte enheter.

På forhånd takk!

Med vennlig hilsen

Lars Andre Kalve

Undersøkelse på nettet <https://docs.google.com/forms/d/1Km4tDpGRm9S-epsXXWENfilVNsOAheaXJv46HX57gNw/prefill>

Individ og rolle

- Din rolle i nettselskapet?
- Hvilken bakgrunn har du?
- Hvilken utdannelsesretning har du?
- Antall år høyere utdanning
- Hvor mange år har du sittet i styret?
- I hvor stor grad mener du at du er engasjert/involvert i samfunnsutviklingen i det lokale miljøet der du bor? (Næring, idrett, kultur, kommunale tjenester etc. ...)?
- Bor du i samme konsesjonsområde som nettselskapet opererer i?

Selskapsinformasjon

- Hvor mange kunder har selskapet?
- Er nettselskapet en del av et konsern?
- Har selskapet eierandeler i kraftselskap (gjelder også dersom overordnet konsern har eierandeler)?
- Driver nettselskapet med andre forretningsområder enn nettvirksomheten (veilys, fiber etc. ...)?
- Hvordan er eiersammensetningen av selskapet/konsernet? Velg flere om det er aktuelt:

Vurderinger og prioriteringer

- Dersom du får alternativene, velg de tre viktigste områdene for styret å følge opp?

- Hvordan vurderer du konsekvensene ved en sammenslåing med et annet nettselskap? [Nettleie] [Beredskap] [Avkastning til eiere] [Investeringer lokalt] [Samhandling med andre lokale samfunnsaktører] [Verdiskapning i lokalsamfunnet]
- I hvor stor grad kjenner du til Eldirektiv 3
- I hvor stor grad vil du hensyn ta næringsutviklingen i lokalsamfunnet i beslutninger?
- Vil du påstå at selskapet har tilført lokalsamfunnet mye utover nettjenester?
- Synes du det er viktig at selskapet har en lokal forankring i lokalsamfunnet?
- Hvordan er sponsoraktiviteter fra bedriften til lokalsamfunnet
- Har dere planer for forretningsområder utenfor nettvirksomheten (veilys, fiber, etc. ...)
- I hvor stor grad henter dere synergier ved felleskoordinering med andre samfunnsaktører (vei, VA, tele etc...)
- I hvor stor grad føler du at du har oversikt eller kunnskap om nettselskapets oppgaver gitt av regulator?
- Har du andre forhold du ønsker å kommentere?



Vedlegg 2 - Analyseresultat

Innhold

1	OM UNDERSØKELSEN – UTVALG, ANTALL BESVARELSER, FORDELING AV BESVARELSER	2
2	SELSKAPSINFORMASJON	3
3	INDIVIDINFORMASJON	6
4	ER DET NOEN SAMMENHENGER I BESVARELSENE UT FRA STØRRELSE TIL SELSKAPENE?	10
5	ER DET NOEN SAMMENHENGER I BESVARELSENE UT FRA EIERSTRUKTUREN TIL SELSKAPENE?	18
6	ER DET NOEN SAMMENHENGER I BESVARELSENE UT FRA BOSTED?	29

Om undersøkelsen – Utvalg, antall besvarelser, fordeling av besvarelser

Selskapene som er tatt med i denne spørreundersøkelsen er norske nettselskaper med konsesjon på distribusjonsnett, og som er med på NVE sin effektivitetsmåling for fastsetting av inntektsrammen. Det er og brukt samme kategorisering som NVE for definisjon av selskapenes størrelse.

Kategoriene er små selskaper med færre enn 6 000 abonnenter, mellomstore selskaper med flere enn 6 000 og færre enn 60 000 abonnenter, og de store selskapene som har flere enn 60 000 abonnenter. Totalt er det per desember 2014 1 200 000 abonnenter i Norge. De 11 største nettselskapene i Norge har 66% av sluttbrukerne. Ca halvparten av selskapene har færre enn 6 000 abonnenter og de representerer ca 6% av abonnentene i Norge. De mellomstore selskapene representerer 28% av abonnentene

Ut fra lister hentet fra NVE er det tatt utgangspunkt i 110 selskaper som treffer innenfor dette utvalget.

Agder Energi Nett AS	ISE Nett AS	Rollag Elektrisitetsverk SA
Alta Kraftlag SA	Istad Nett AS	Rødøy-Lurøy Kraftverk AS
Andøy Energi AS	Jæren Everk KF	Røros Elektrisitetsverk AS
AS Eidefoss	Klepp Energi AS	Sandøy Energi AS
Aurland Energiverk AS	Kragerø Energi AS	SELBU ENERGIVERK AS
Austevoll Kraftlag SA	Krødsherad Everk KF	SFE Nett AS
Ballangen Energi AS	Kvam Kraftverk AS	Skagerak Nett AS
Bindal Kraftlag SA	Kvikne-Rennebu Kraftlag SA	Skjåk Energi KF
BKK Nett AS	Kvinnherad Energi AS	Skånevik Ølen Kraftlag
Dalane energi AS	Lofotkraft AS	Sognekraft AS
Drangedal Everk KF	Luostejok Kraftlag SA	Stange Energi Nett AS
Glitre Energi Nett	Luster Energiverk AS	Stranda Energi AS
Eidsiva Nett AS	Lyse Elnett AS	Stryn Energi AS
Etne Elektrisitetslag SA	Lærdal Energi AS	Suldal Elverk KF
Evenes Kraftforsyning AS	Meløy Energi AS	Sunndal Energi Kf
Finnås Kraftlag SA	Midtkraft Nett AS	Sunnfjord Energi AS
Fitjar Kraftlag SA	Midt-Telemark Energi AS	Svorka Energi AS
Fjelberg Kraftlag	Mørenett AS	Sykkylven Energi AS
Flesberg Elektrisitetsverk AS	Neset Kraft AS	Sør Aurdal Energi AS
Forsand Elverk KF	Nordkraft Nett AS	Tinn Energi AS
Fosen Nett AS	Nordkyn Kraftlag SA	Trollfjord Kraft AS
Fusa Kraftlag SA	Nordlandsnett AS	Troms Kraft Nett AS
Gauldal Nett AS	Nordmøre Energiverk AS	Trøgstad Elverk AS
Gudbrandsdal Energi Nett AS	Nord-Salten Kraft AS	TrønderEnergi Nett AS
Hafslund Nett AS	Nordvest Nett AS	Tysnes Kraftlag SA
Hallingdal Kraftnett AS	Nord-Østerdal Kraftlag SA	Uvdal Kraftforsyning SA
Hammerfest Energi Nett AS	Nore Energi AS	Valdres Energiverk AS
Hardanger Energi AS	Norgesnett AS	Vang Energiverk KF
Haugaland Kraft Nett AS	Notodden Energi AS	Varanger KraftNett AS

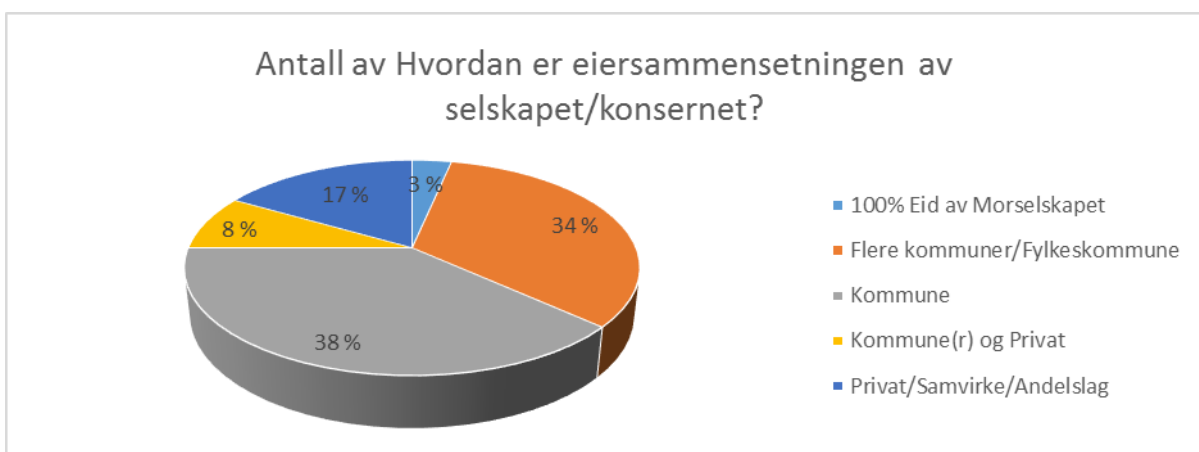
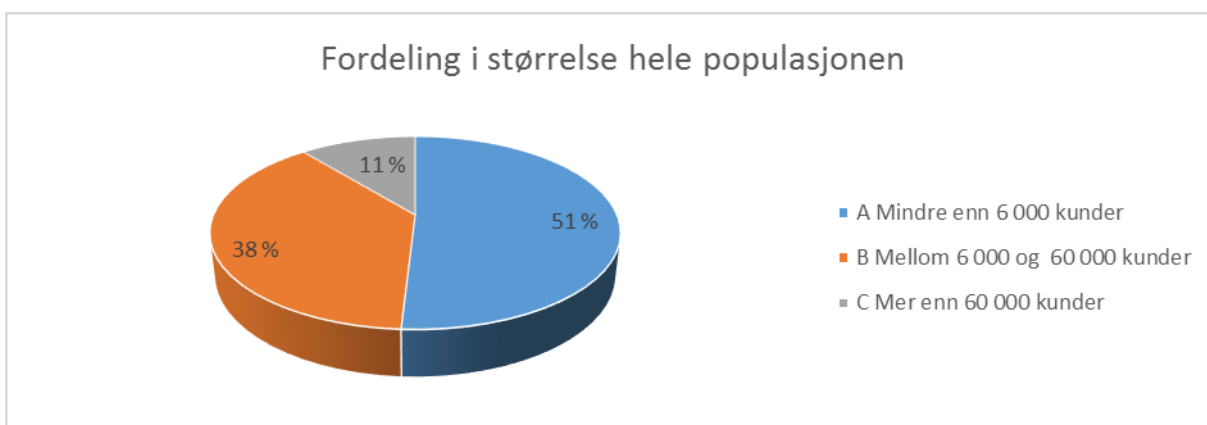
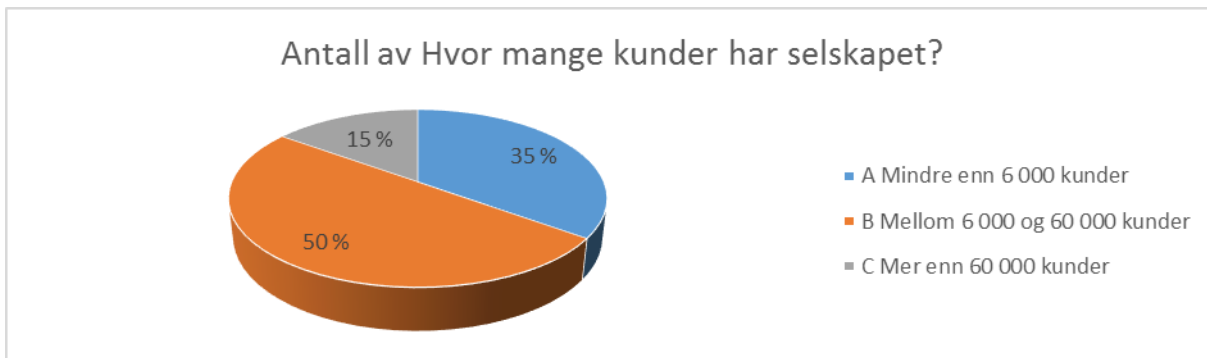
Helgeland Kraft AS	NTE Nett AS	Vesterålskraft Nett AS
Hemne Kraftlag SA	Odda Energi AS	Vest-Telemark Kraftlag AS
Hemsedal Energi KF	Oppdal Everk AS	VOKKS Nett AS
Hjartdal Elverk AS	Orkdal Energi AS	Voss Energi AS
Hurum Energiverk AS	Rauland Kraftforsyningslag SA	Ymber AS
Høland og Setskog Elverk SA	Rauma Energi AS	Øvre Eiker Nett AS
Hålogaland Kraft Nett AS	Repvåg Kraftlag SA	Årdal Energi KF
	Ringeriks-Kraft Nett AS	

Innsamlingens utvalg for denne intervjurunden er ment å treffe hele populasjonen, og en kunne tenke seg at dette kunne ha gitt validitet i funn. Utfordringen med frivillige spørreundersøkelser er derimot at en ikke får 100% respons. Undersøkelsen er sent ut til tre representanter for hvert selskap som gjør at ett selskap kan være representert tre ganger i undersøkelsen, der andre selskaper ikke er representert mer enn en gang, eller ingen. Det er derimot individuelle svar, slik at selv om ett selskap kan være overrepresentert, vil fortsatt svarene gi en verdi til hva jeg er ute etter i denne oppgaven.

Undersøkelsen ble sendt ut til de 110 nettselskapene med forespørsel om de kunne sendes til direktør/nettsjef, styreleder og styre nestleder for besvarelse. Av de 330 potensielle besvarelsene har jeg kun fått 60 respondenter. Dette er et svakt resultat å analysere ut i fra, men jeg håper å kunne gi indikasjoner på hypotesene som bekrefter at det er en forskjell mellom større og mindre nettselskaper og eierstruktur i hvordan prioriteringer blir vektet når det står mellom lokalsamfunnets beste og nettselskapets beste.

Det kom inn 60 besvarelser der 21 (35%) fra selskaper med mindre enn 6000 kunder, 30 (50%) fra selskaper mellom 6000 og 60 000 kunder og 9 (15%) fra selskaper med flere enn 60 000 kunder.

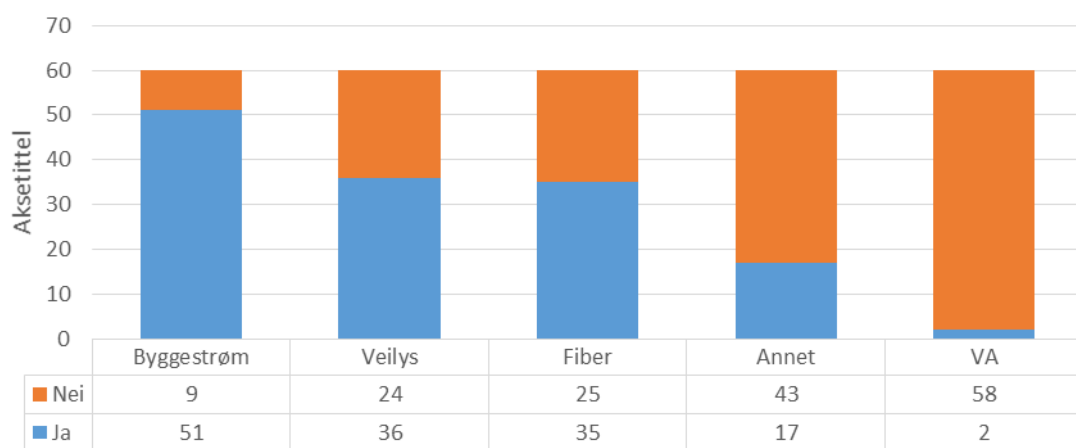
Om undersøkelsen – Utvalg, antall besvarelser, fordeling av besvarelser



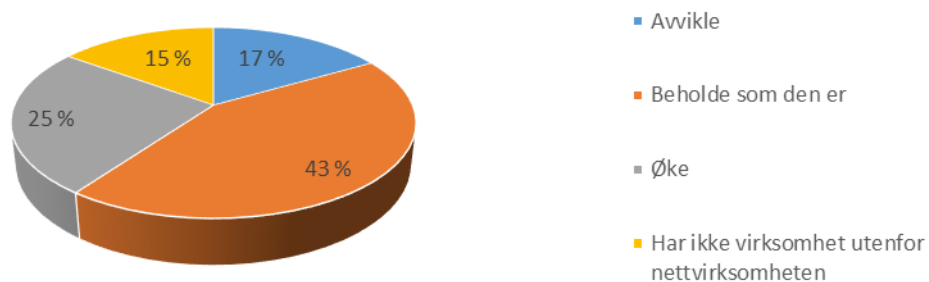
Antall av Har selskapet eierandeler i kraftselskap (gjelder også dersom overordnet konsern har eierandeler)?



Forretningsområder utenfor nettvirksomheten

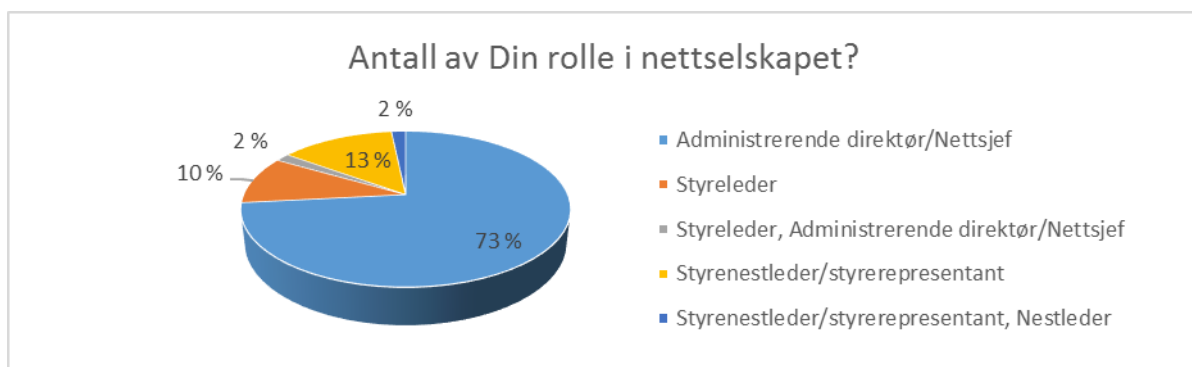


Planer for forretningsområder utenfor nettvirksomheten

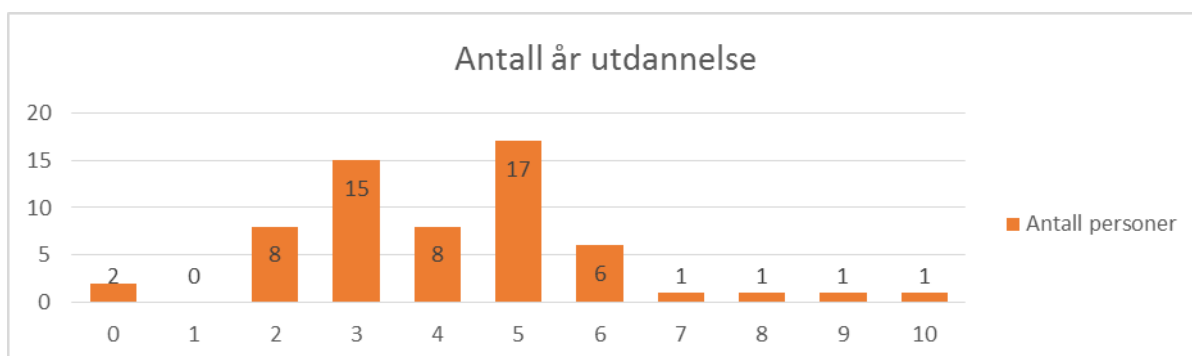


Det er interessant å se denne besvarelsen i sammenheng med kunnskapen om Eldirektiv 3. Eldirektiv 3 er tydelig på at nettselskapene ikke skal drive med virksomhet utenfor nettvirksomheten etter 2021, og at det funksjonelle skillet skal strammes inn ytterligere. Dette gjelder veilys, fiber osv.

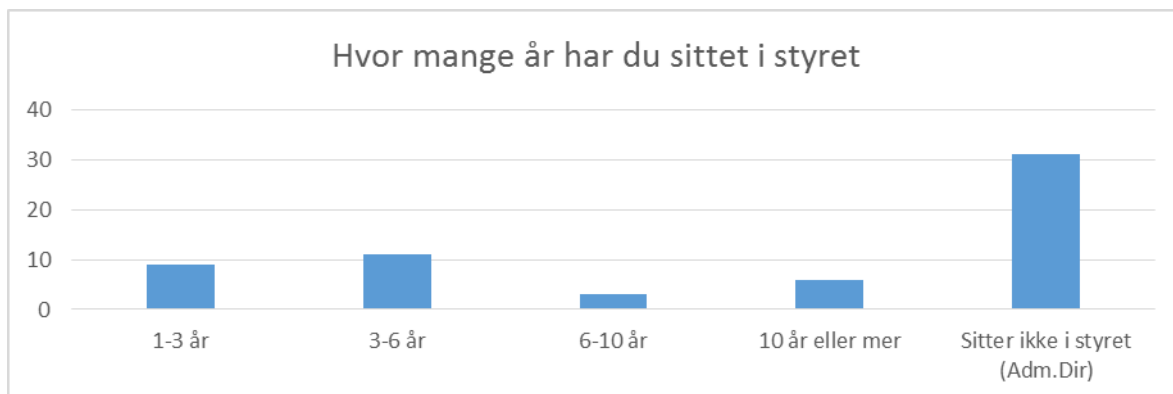
Individinformasjon



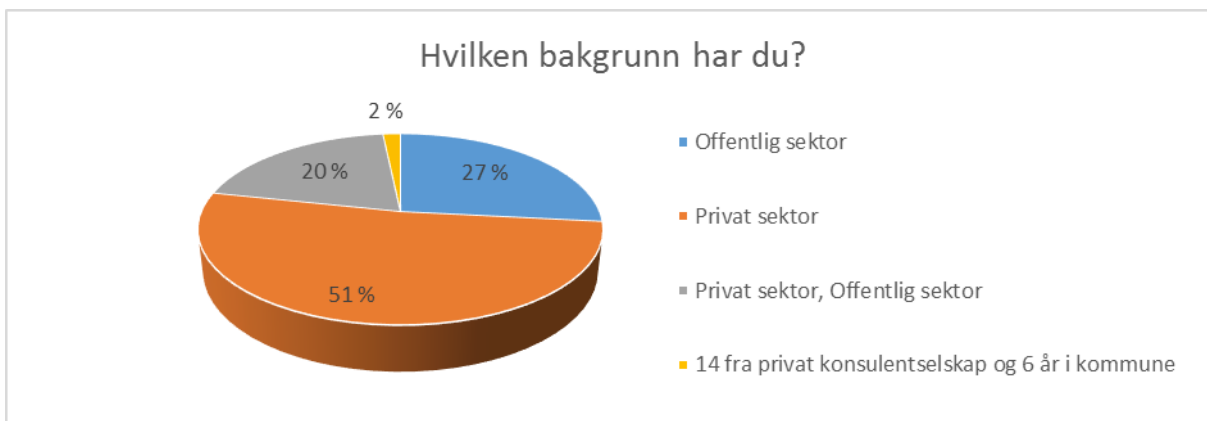
Som en ser ut fra besvarelsene er det flere som har svart de har flere roller. Det er en usikkerhet rundt hvilken rolle de har svart ut i fra eller om det er generelle betraktninger de har lagt til grunn i besvarelsene. Overvekten av besvarelsen er nettsjefer. Det er beklageligvis ett mindre antall styrerepresentanter som har svart.



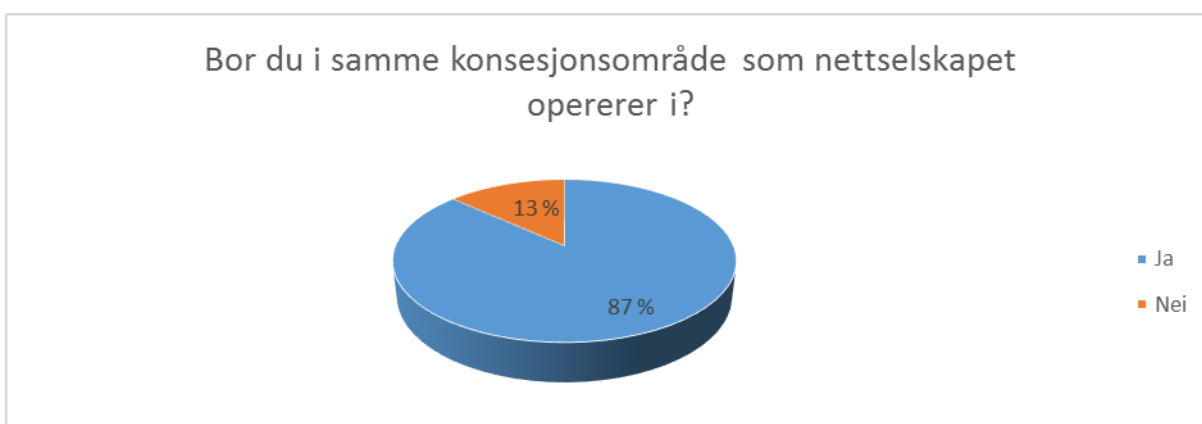
Ikke overaskende har de fleste utdanning 3 år eller mer.



Om en ser til besvarelsene på hvilken rolle en har, ser en at 73% svarer de er Administrerende direktør/nettsjef. Basert på denne besvarelsen der 50% ikke sitter i styret, kan det virke som det er flere som har blandede roller, og det kan tenkes de er gjennom sin stilling som administrerende direktør også styreleder/nestleder i andre nettselskaper.

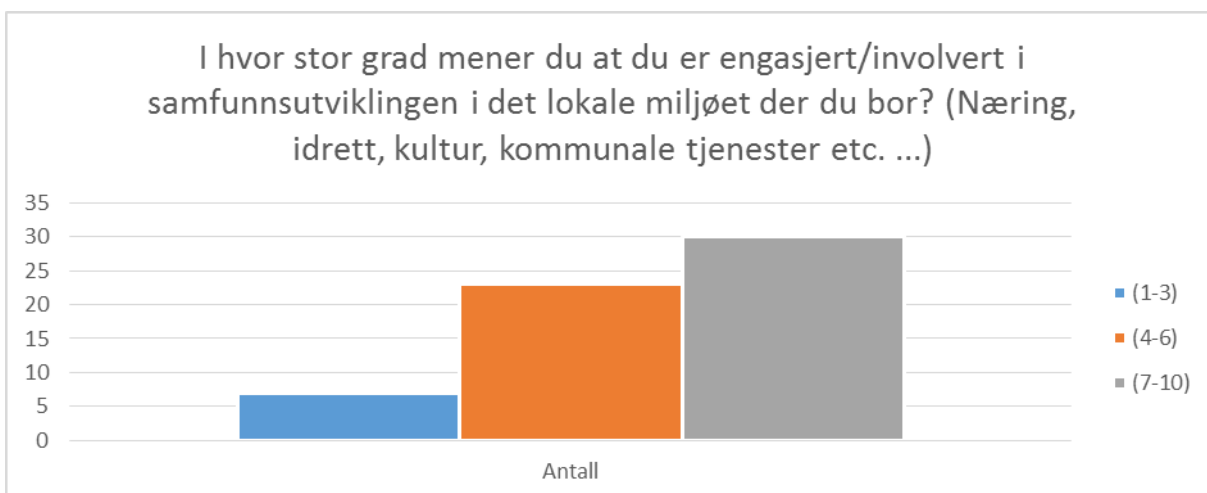


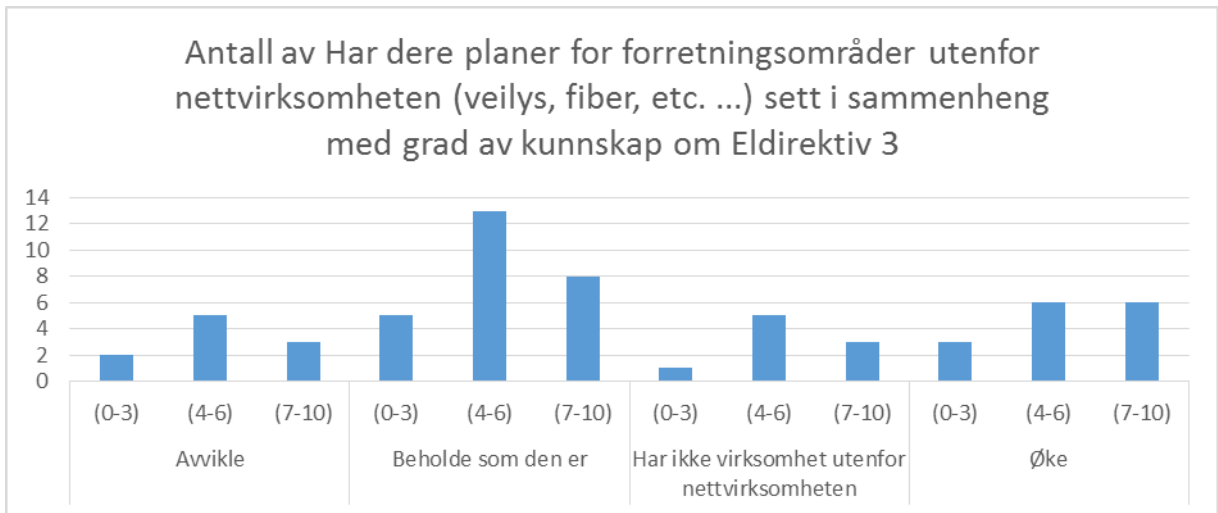
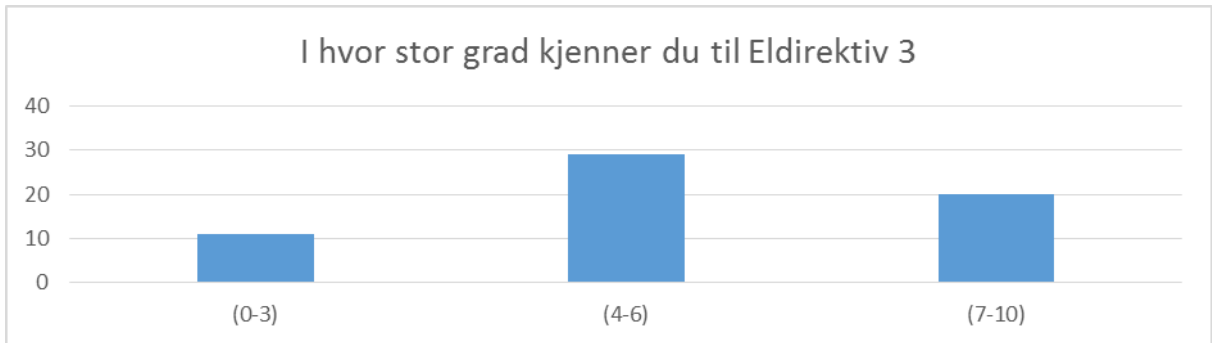
Er det sammenheng mellom utdannes og de mindre selskapene?





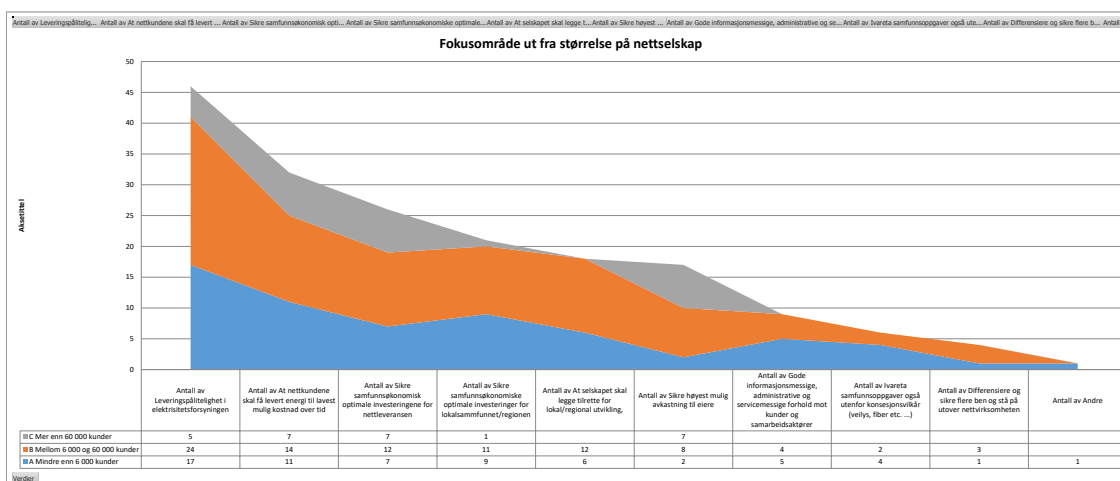
Se denne i sammenheng med størrelse på selskaper, sponsorvirksomhet, eierskap av selskap etc. ...?





Er det noen sammenhenger i besvarelsene ut fra størrelse til selskapene?

Spørsmålet om *De tre viktigste områdene for styret å følge opp:*



Totalt fra alle:

- 77% har svart at *Leveringspålitelighet i elektrisitetsforsyningen* er topp 3 viktigst
- 53% har svart at *At nettkundene får levert energi til lavest mulig kostnad over tid* er topp 3 viktigst
- 43% har svart at *Sikre samfunnsøkonomiske optimale investeringer for nettleveransen* er topp 3 viktigst

Det som utmerker seg her er at *Avkastning til eiere* kommer på en 6. plass totalt av de som svarer. Her er vektingen mot størrelse en vesentlig faktor noe som synliggjøres av at 7 av 9 blant de største nettselskapene vektet denne blant topp 3, der 8 av 29 setter denne blant topp 3 av de mellomstore selskapene og 2 av 21 setter denne blant topp 3 av de minste selskapene.

På 4. og 5. plass; *Å legge til rette for regional/lokal utvikling* og *Sikre samfunnsøkonomiske optimale investeringer for lokalsamfunnet/regionen* har noenlunde lik vekting der henholdsvis 9 og 6 av 21 av de minste selskapene vektet dette som topp tre, 11 og 12 av 29 av de mellomstore selskapene, mens 1 og 0 av 9 av de største har valgt denne posten blant topp tre.

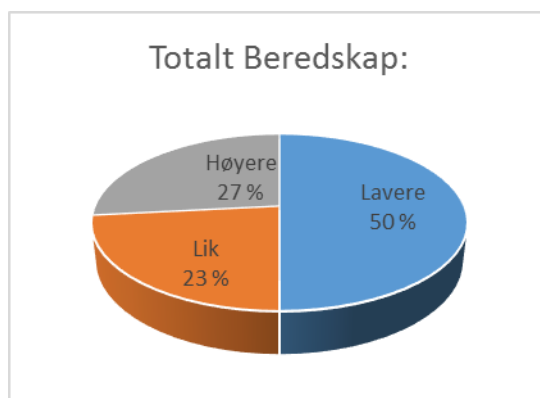
Utover dette registreres det at de største nettselskapene ikke har valgt noen andre, mens de minste vektet også det å *ivareta servicemessige forhold mot kunder og samarbeidspartnere*, å *ivareta samfunnsoppgaver utenfor konsesjonsvilkår*, og det å *differensiere å sikre flere ben å stå på* ikke ubetydelig lavt. Det er og en representant fra den minste gruppen som har lagt til ett valg som er å *Beholde kompetansearbeidsplasser i kommunen*.

Verdier	<6 000	>6 000 og <60 000	>60 000	Totalsum
Antall av Leveringspålitelighet i elektrisitetsforsyningen	17	24	5	46
Antall av At nettkundene skal få levert energi til lavest mulig kostnad over tid	11	14	7	32
Antall av Sikre samfunnsøkonomisk optimale investeringene for nettleveransen	7	12	7	26
Antall av Sikre samfunnsøkonomiske optimale investeringer for lokalsamfunnet/regionen	9	11	1	21
Antall av At selskapet skal legge tilrette for lokal/regional utvikling,	6	12		18
Antall av Sikre høyest mulig avkastning til eiere	2	8	7	17
Antall av Differensiere og sikre flere ben og stå på utover nettvirksomheten	1	3		4
Antall av Gode informasjonsmessige, administrative og servicemessige forhold mot kunder og samarbeidsaktører	5	4		9
Antall av Andre	1			1
Antall av Ivareta samfunnsoppgaver også utenfor konsesjonsvilkår (veilys, fiber etc. ...)	4	2		6

Vurdere Konsekvens av sammenslåing av et annet nettselskap

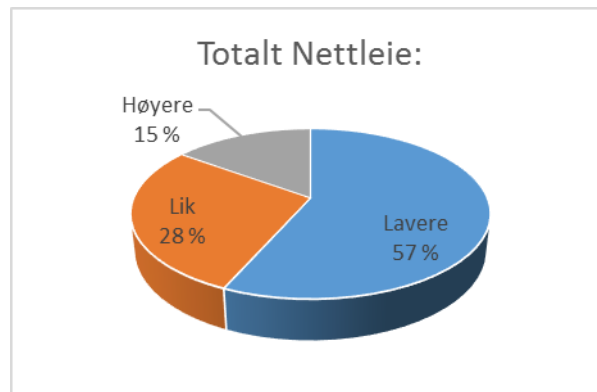
Her er spørsmålet stilt innen ulike områder som er viktige og til dels mindre viktige for ett nettselskap, men det kan tenkes av noen av områdene likevel vil bety noe for interesser utover nettvirksomheten. Det er interessant å se om en vurderer konsekvensene ulikt om en er ett stort eller lite nettselskap.

Hvordan vurderes konsekvensen av **Beredskap** ved sammenslåing med annet nettselskap:

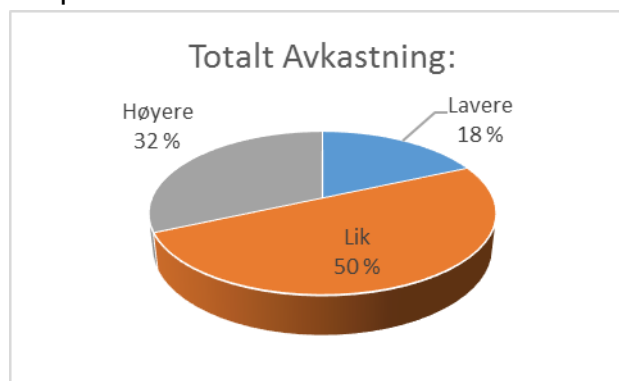


Hvordan vurderes konsekvensen av **Nettleie** ved sammenslåing med annet nettselskap:

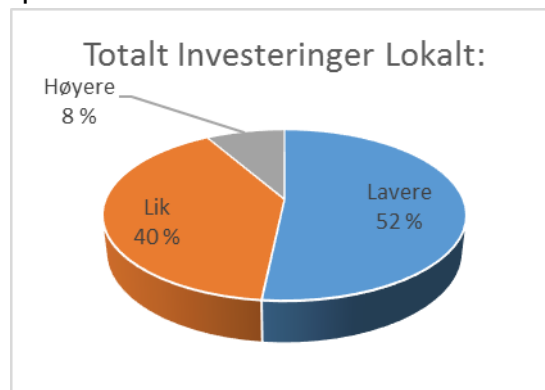
En betraktning til dette spørsmålet er at hvorvidt nettleien øker eller synker avhenger om du svarer ut fra ståstedet til ditt selskap, og om selskapet du slår deg sammen med har høy eller lav nettleie og om det er ett lite eller stort nettselskap. Dette er på mange måter et upresist spørsmål der tolkningen av den som svarer kan varere.



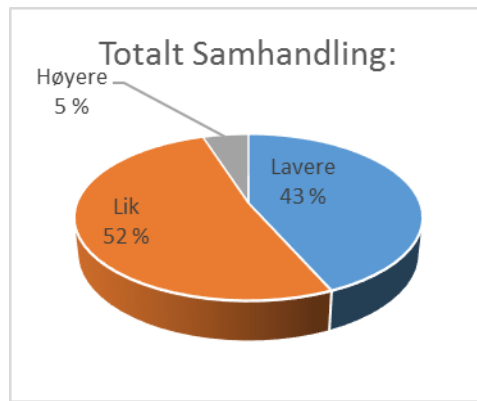
Hvordan vurderes konsekvensen av **Avkastning til eiere** ved sammenslåing med annet nettselskap:



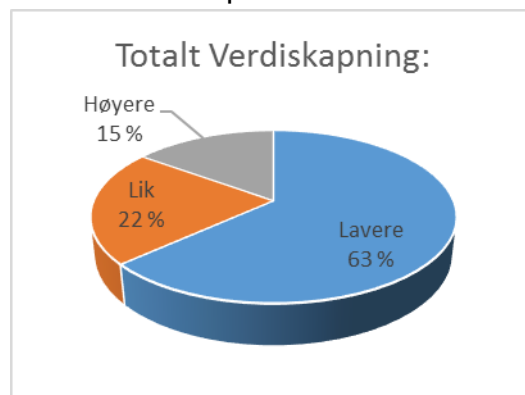
Hvordan vurderes konsekvensen av **Investeringer lokalt** ved sammenslåing med annet nettselskap:



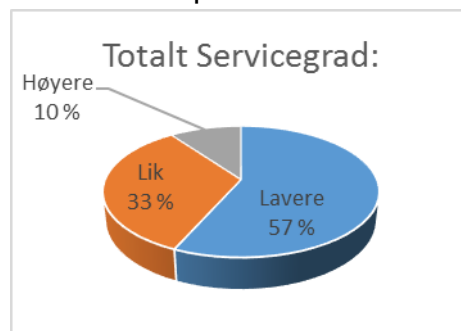
Hvordan vurderes konsekvensen av **Samhandling med andre lokale samfunnsaktører** ved sammenslåing med annet nettselskap:



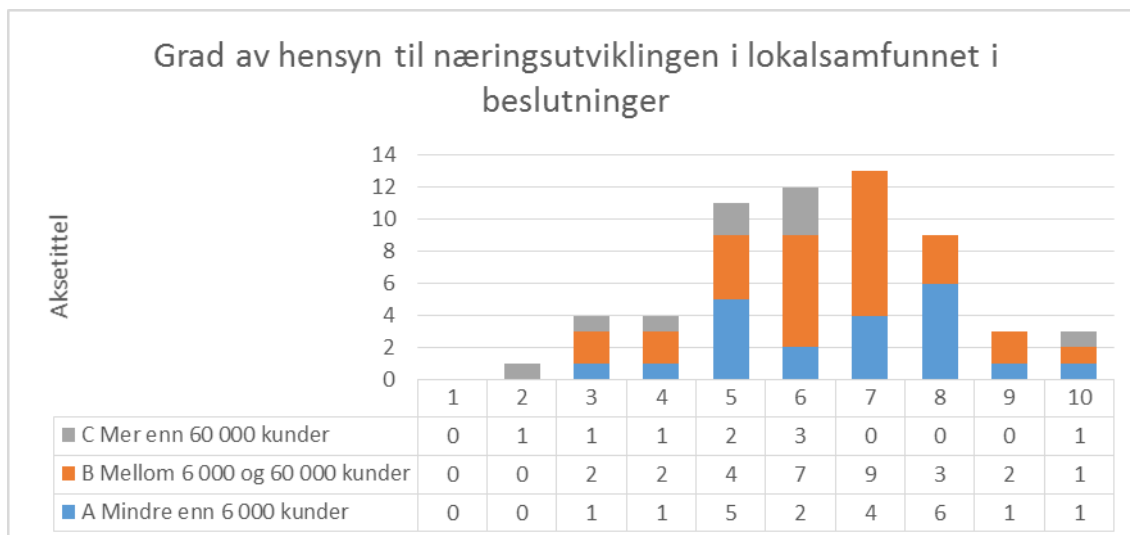
Hvordan vurderes konsekvensen av **verdiskapning i lokalsamfunnet** ved sammenslåing med annet nettselskap:



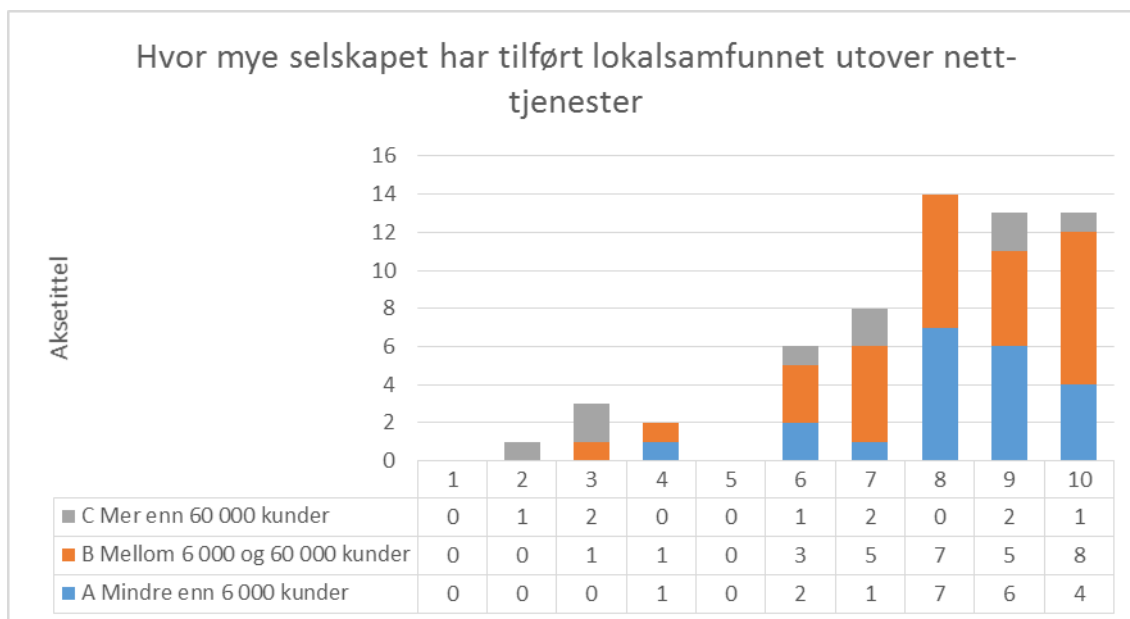
Hvordan vurderes konsekvensen av **servicegrad til lokal næring** ved sammenslåing med annet nettselskap:



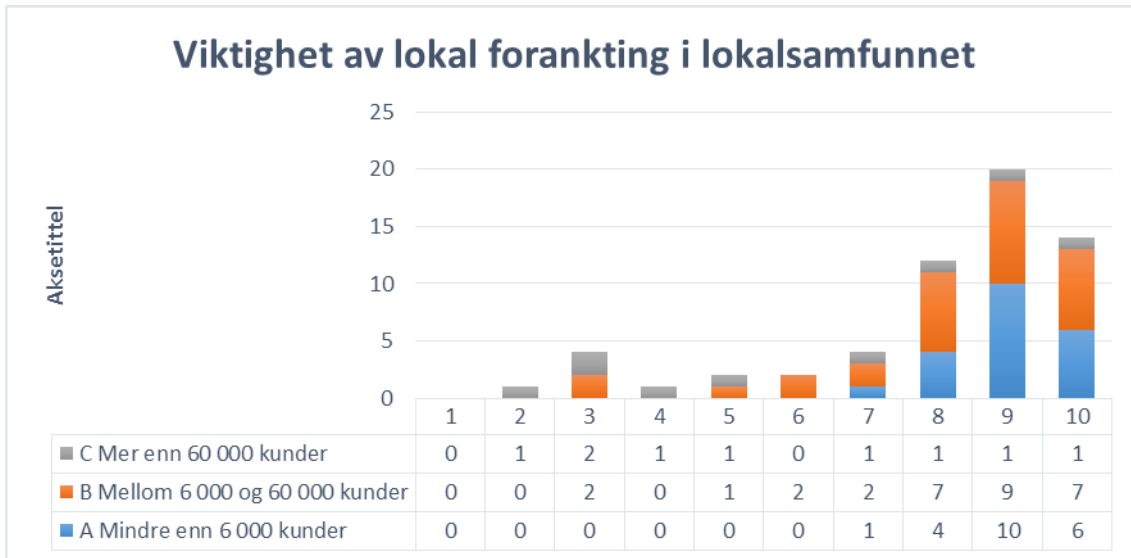
I hvor stor grad vil du hensyn ta næringsutviklingen i lokalsamfunnet i beslutninger?



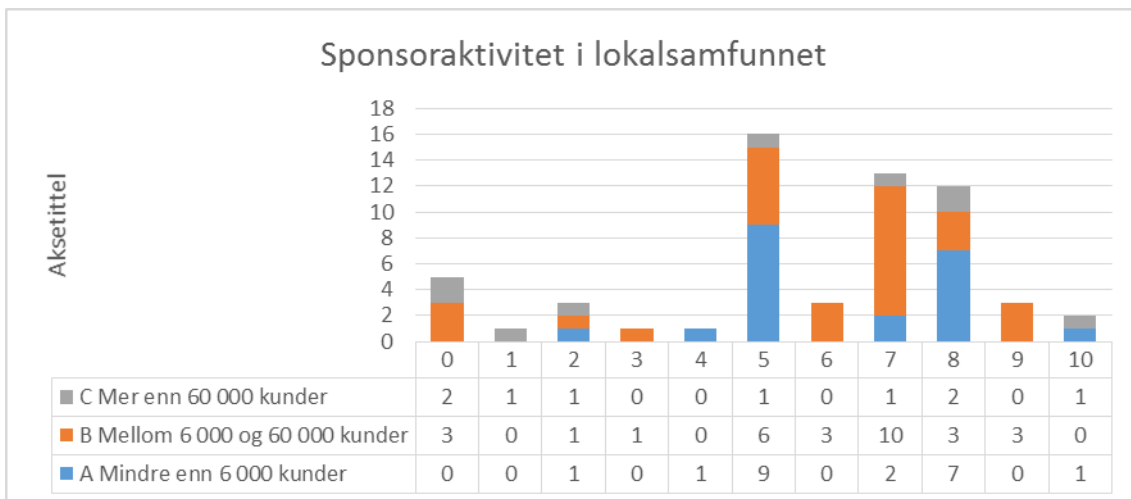
Vil du påstå at selskapet har tilført lokalsamfunnet mye utover netjtjenester?

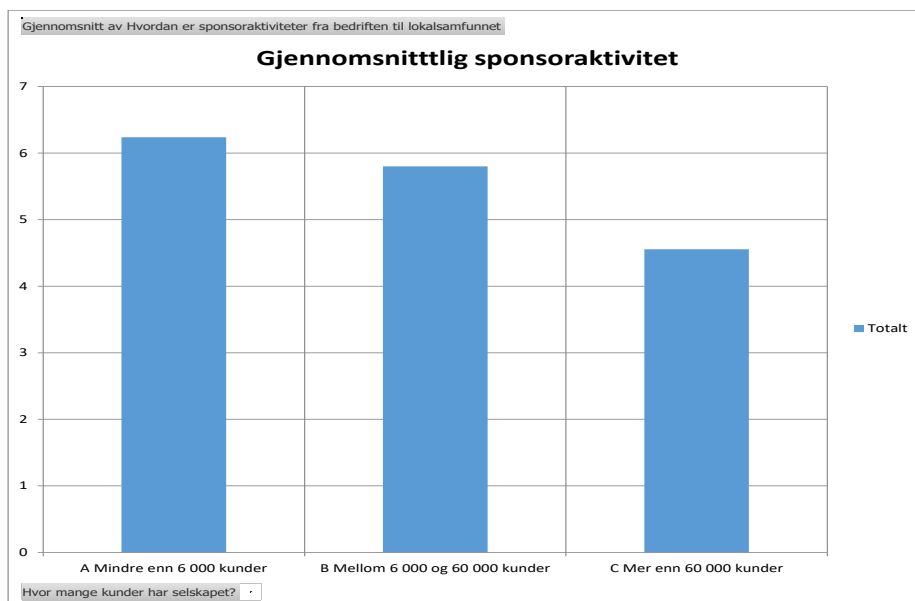


Synes du det er viktig at selskapet har en lokal forankring i lokalsamfunnet?

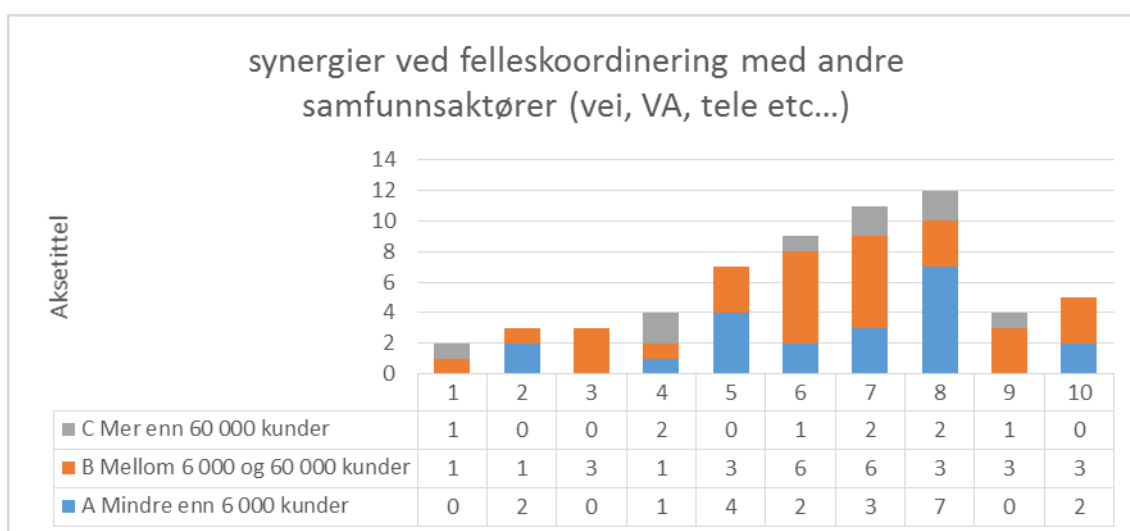


Hvordan er sponsoraktiviteter fra bedriften til lokalsamfunnet

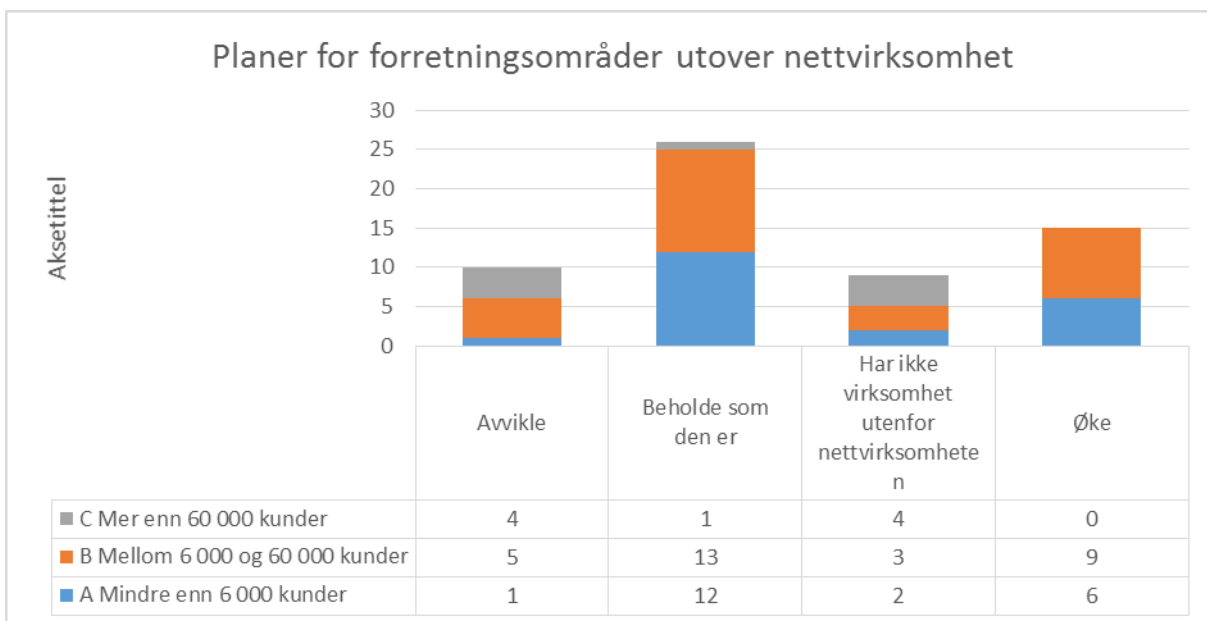




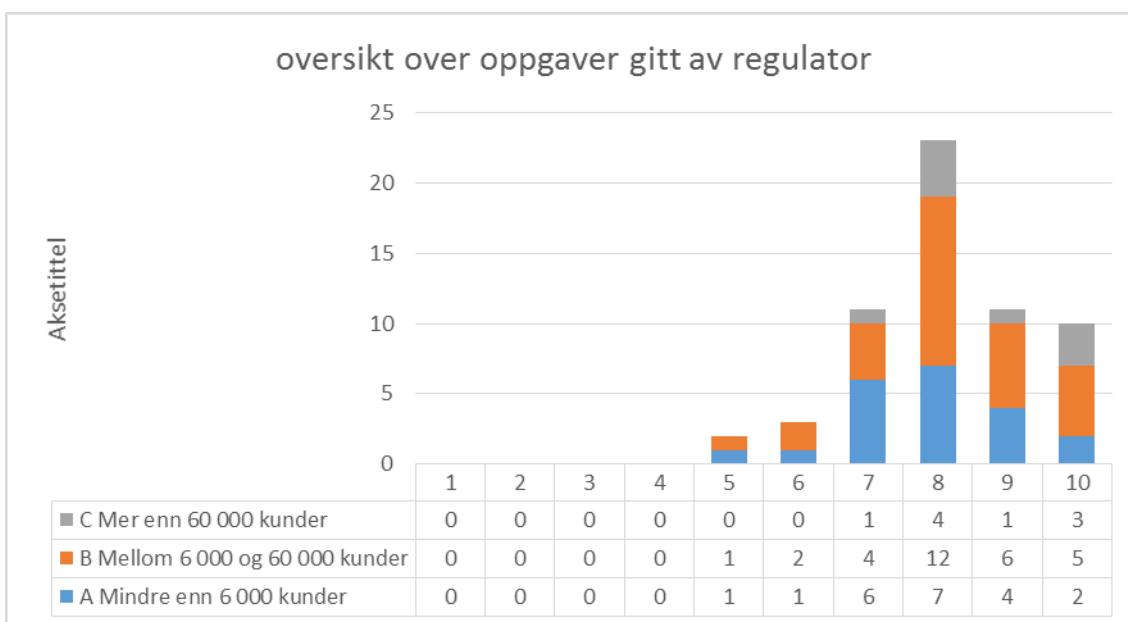
I hvor stor grad henter dere synergier ved felleskoordinering med andre samfunnsaktører (vei, VA, tele etc...)



Har dere planer for forretningsområder utenfor nettvirksomheten (veilys, fiber, etc. ...)



I hvor stor grad føler du at du har oversikt eller kunnskap om nettselskapets oppgaver gitt av regulator



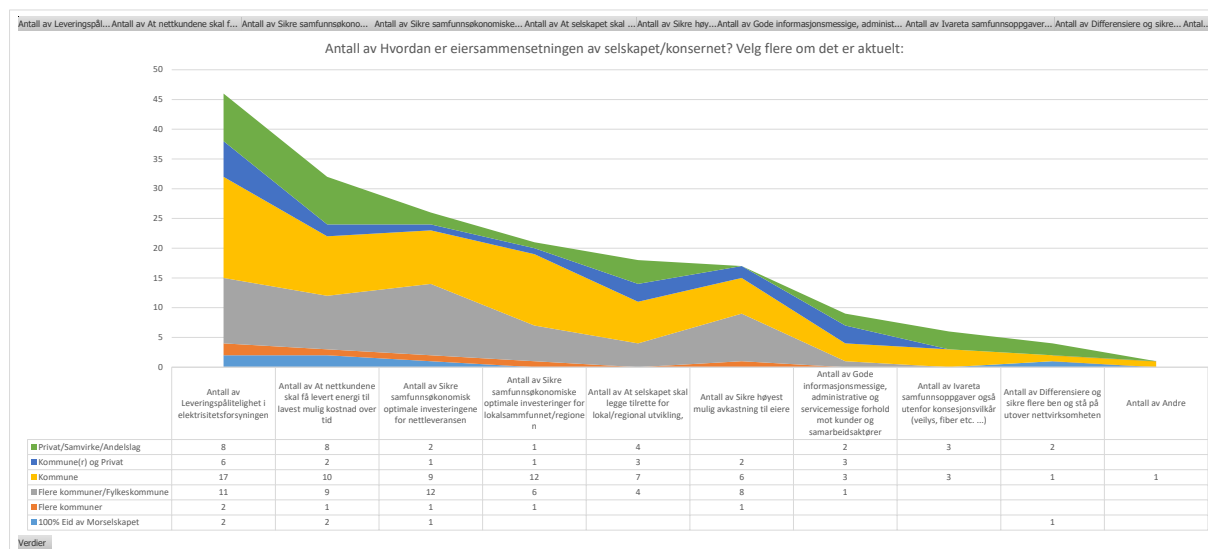
Er det noen sammenhenger i besvarelsene ut fra eierstrukturen til selskapene?

Det er viktig å påpeke at fra de 60 besvarelsene er 23 (38%) fra selskaper eid av en enkelt kommune, 20 (33%) fra selskaper eid av flere kommuner inkl. eventuelt fylkeskommune, 10 (16%) fra selskaper som er enten 100% samvirke, andelslag eller privateid og 5 (8%) fra selskaper der det både er kommune(r) og privat eierskap. Det er to som har svart med fritekst at de er 100% eid av morselskap. Disse er ikke vider kommentert da de begge vokter tilnærmet likt topp 3, og at jeg ikke kjenner eiersammensetningen til morselskapet.

Spørsmålet om *De tre viktigste områdene for styret å følge opp:*

Totalt fra alle:

- 77% har svart at *Leveringspålitelighet i elektrisitetsforsyningen* er topp 3 viktigst
- 53% har svart at *At nettkundene får levert energi til lavest mulig kostnad over tid* er topp 3 viktigst
- 43% har svart at *Sikre samfunnsoptimale investeringer for nettleveransen* er topp 3 viktigst



Det som utmerker seg her er at *Avkastning til eiere* ikke er valgt av noen av de som har en eiersammensetning av privat/samvirke /andelslag. De har størst fokus på kostnader til nettkundene, leveringspålitelighet og tilrettelegging for lokal/regional utvikling. Om en ser på avkastning står dette relativt sterkt der det er flere kommuner/fylkeskommuner som eier. Det er overraskende at kommune/privat ikke har høyere vektning av avkastning, men heller vokter det å *ivareta servicemessige forhold mot kunder og samarbeidspartnere* og *legge til rette for regional/lokal utvikling høyere*. Det skal sies at

antall i denne kategorien er så lavt at det nok ikke er representative tall for å konkludere noe her.

Når det gjelder *Å legge til rette for regional/lokal utvikling* og *Sikre samfunnsøkonomiske optimale investeringer for lokalsamfunnet/regionen*, er det selskapene med én kommunal eier som vekter disse høyest.

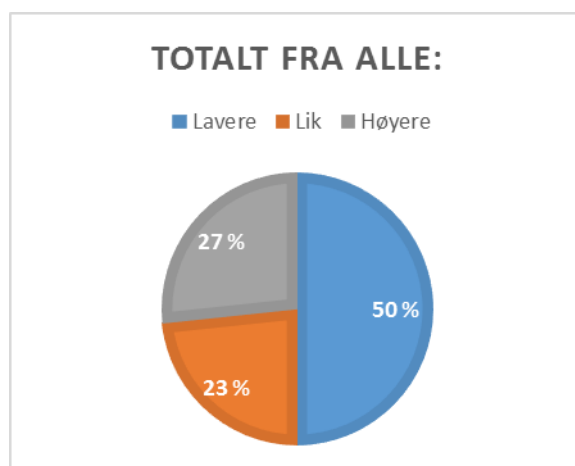
Utover dette registreres det at å *ivareta servicemessige forhold mot kunder og samarbeidspartnere* vektet høyest av de som har kommunalt eierskap, Det er og en representant fra den minste gruppen som har lagt til ett valg som er å *Beholde kompetansearbeidsplasser i kommunen*, kommer fra en representant med én kommunal eier.

Verdier	Flere kommuner/ Fylkes- kommune	Kommune	Kommune(r) og Privat	Privat/Samvirke/ Andelslag	Total sum
Leveringspålitelighet i elektrisitetsforsyningen	14	17	5	8	46
At nettkundene skal få levert energi til lavest mulig kostnad over tid	10	10	2	8	32
Sikre samfunnsøkonomisk optimale investeringene for nettleveransen	14	9		2	26
Sikre samfunnsøkonomiske optimale investeringer for lokalsamfunnet/regionen	7	12	1	1	21
At selskapet skal legge tilrette for lokal/regional utvikling,	4	7	3	4	18
Sikre høyest mulig avkastning til eiere	10	6	1	0	17
Gode informasjonsmessige, administrative og servicemessige forhold mot kunder og samarbeidspartnere	1	3	3	2	9
Ivareta samfunnsoppgaver også utenfor konsesjonsvilkår (veilys, fiber etc. ...)	0	3	0	3	6
Differensiere og sikre flere ben og stå på utover nettvirksomheten	0	1	0	2	4
Andre	0	1	0	0	1

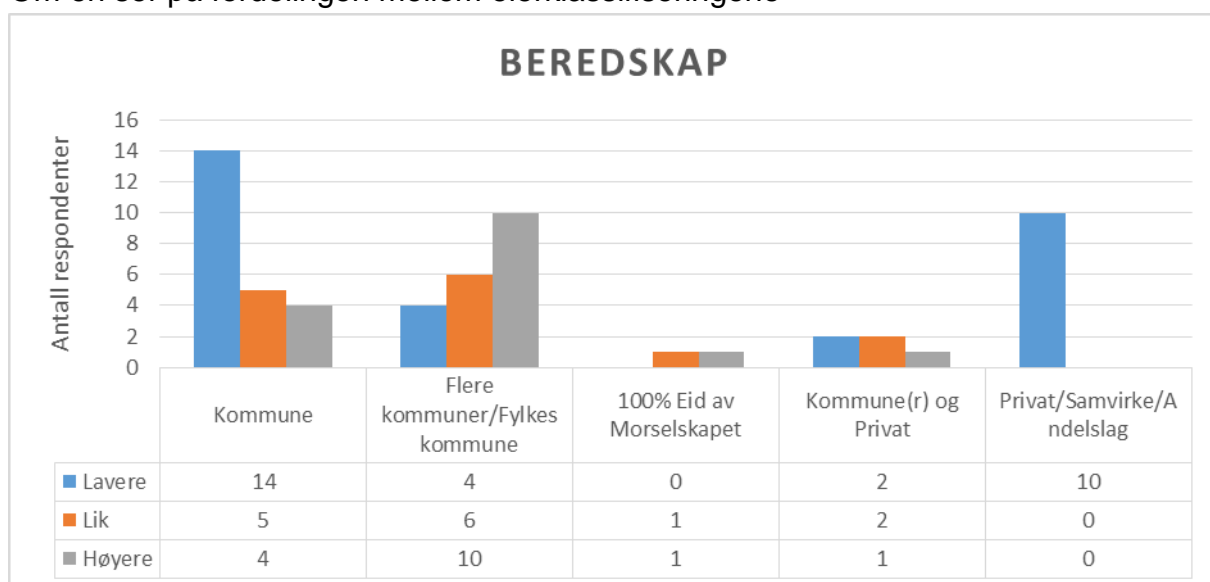
Vurdere Konsekvens av sammenslåing av et annet nettselskap

Her er spørsmålet stilt innen ulike områder som er viktige og til dels mindre viktige for ett nettselskap, men det kan tenkes av noen av områdene likevel vil bety noe for interesser utover nettvirksomheten. Det er interessant å se om en vurderer konsekvensene ulikt ut fra eiersammensetningen i nettselskapet.

Hvordan vurderes konsekvensen av **Beredskap** ved sammenslåing med annet nettselskap:

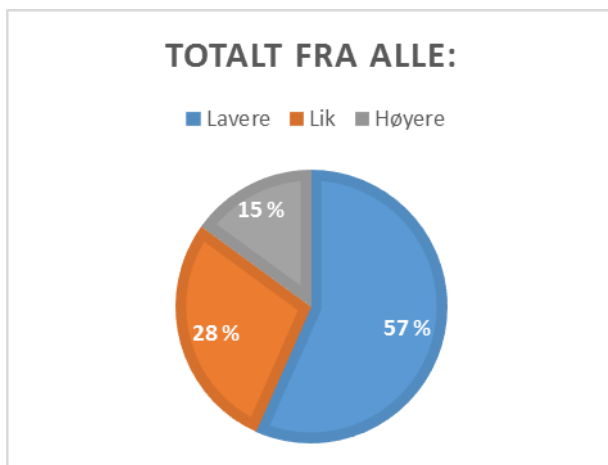


Om en ser på fordelingen mellom eierklassifiseringene

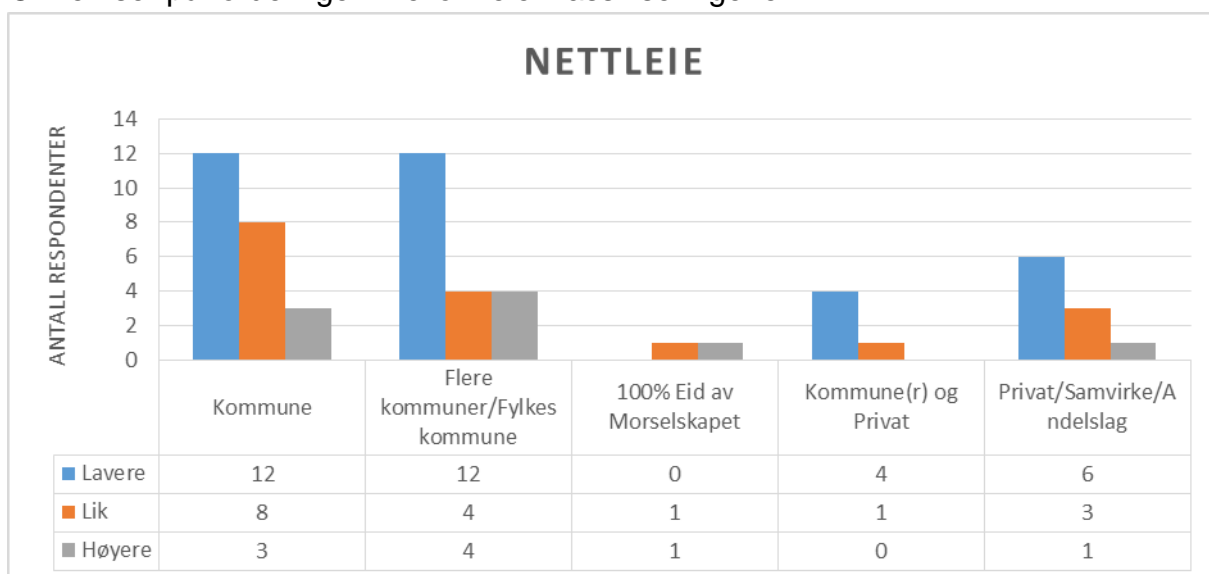


Hvordan vurderes konsekvensen av **Nettleie** ved sammenslåing med annet nettselskap:

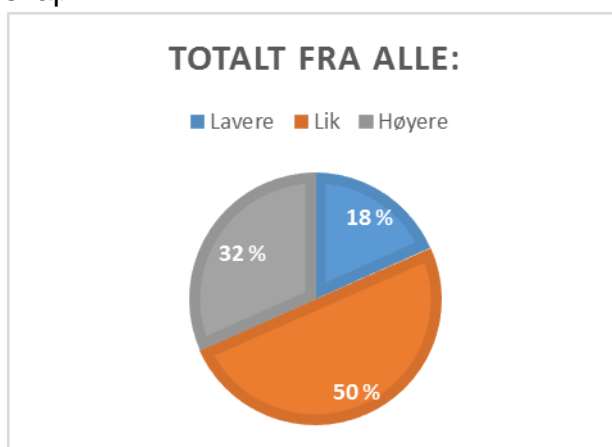
En betraktning til dette spørsmålet er at hvorvidt nettleien øker eller synker avhenger om du svarer ut fra ståstedet til ditt selskap, og om selskapet du slår deg sammen med har høy eller lav nettleie og om det er ett lite eller stort nettselskap. Dette er på mange måter et upresist spørsmål der tolkningen av den som svarer kan varere.



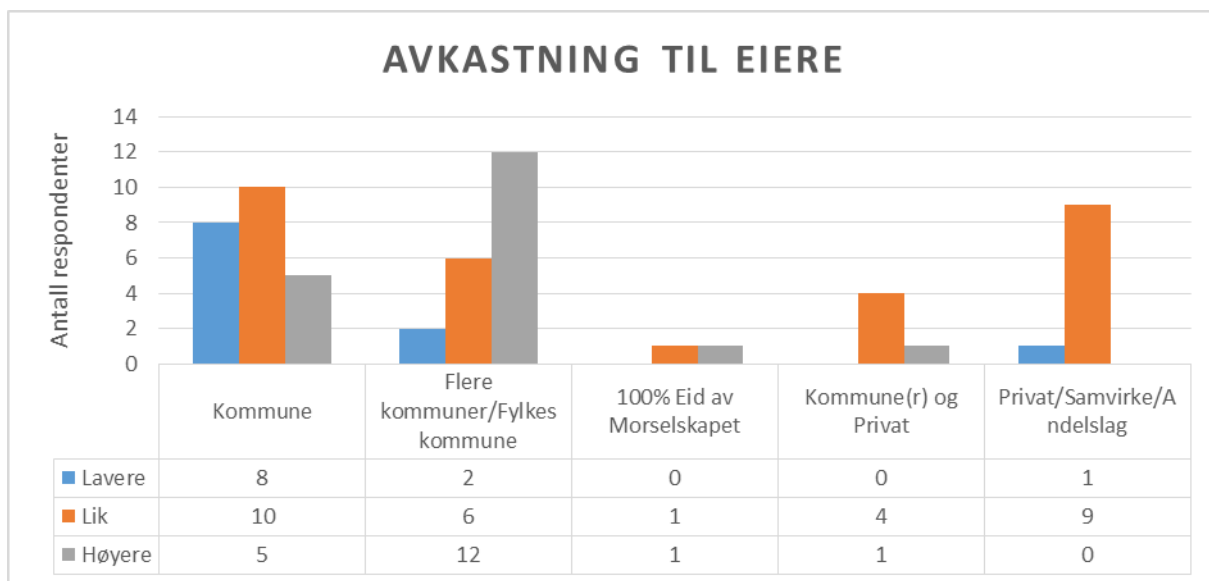
Om en ser på fordelingen mellom eierklassifiseringene



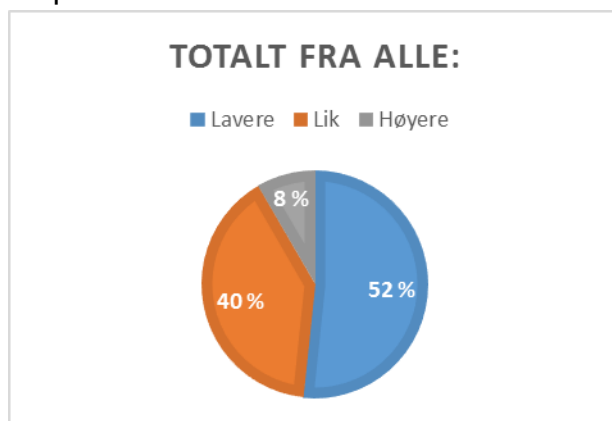
Hvordan vurderes konsekvensen av **Avkastning til eiere** ved sammenslåing med annet nettselskap:



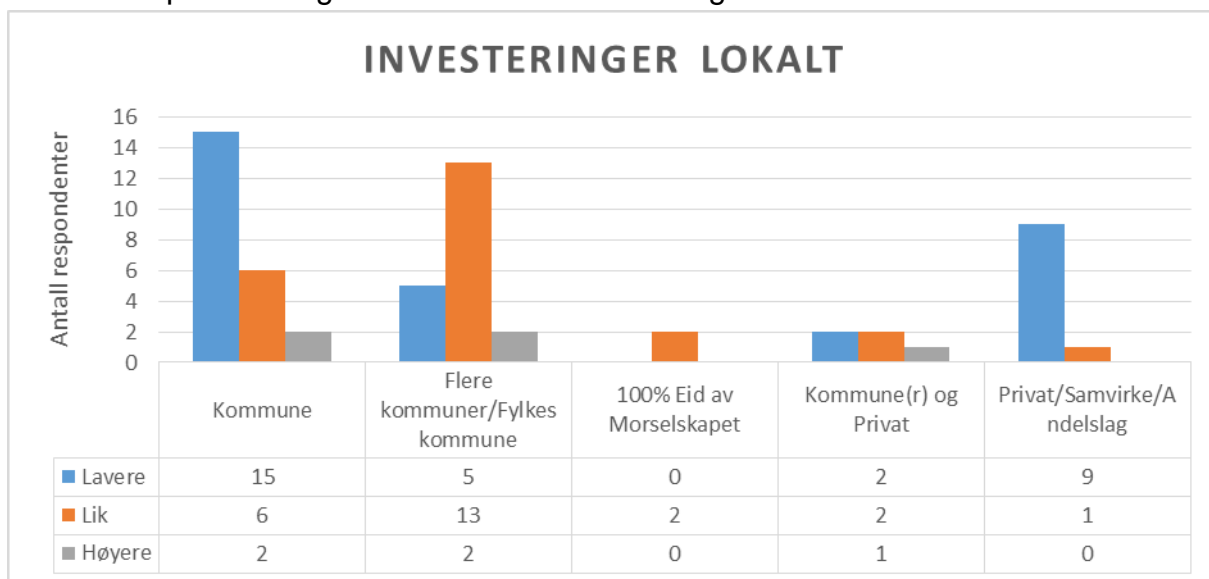
Om en ser på fordelingen mellom eierklassifiseringene



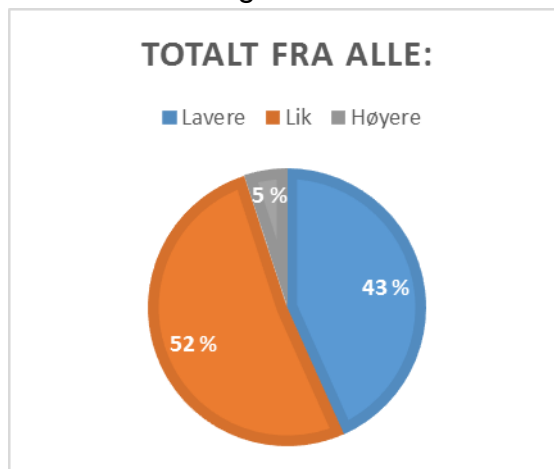
Hvordan vurderes konsekvensen av **Investeringer lokalt** ved sammenslåing med annet nettselskap:



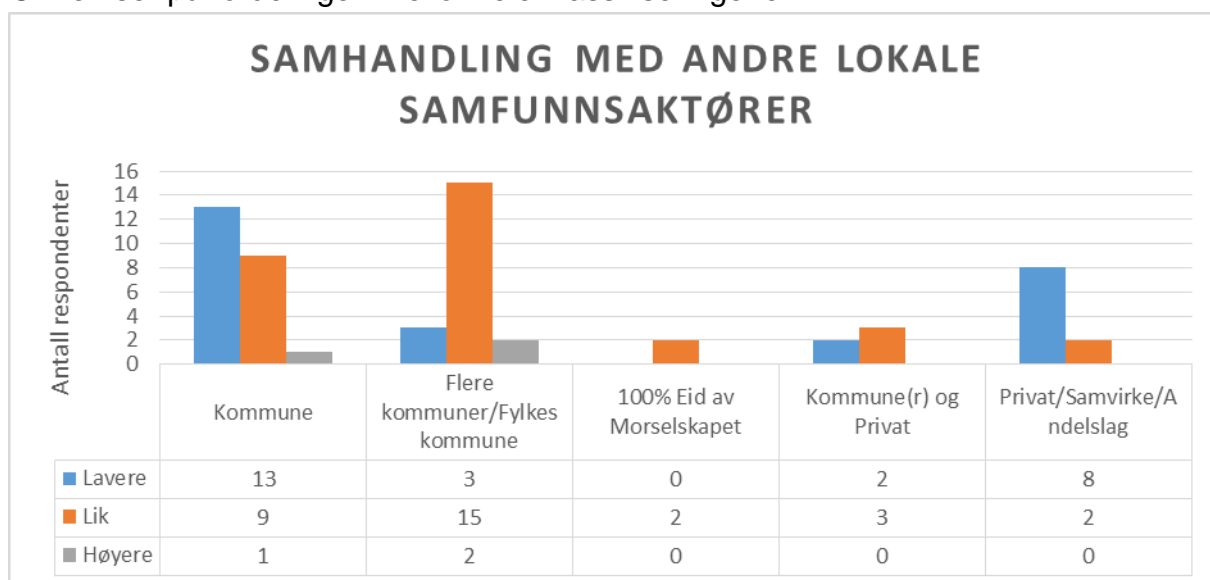
Om en ser på fordelingen mellom eierklassifiseringene



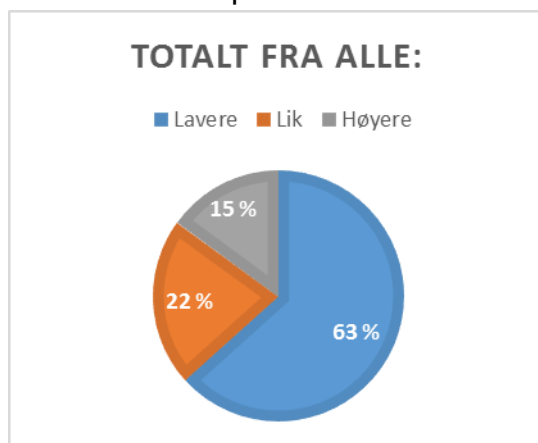
Hvordan vurderes konsekvensen av **Samhandling med andre lokale samfunnsaktører** ved sammenslåing med annet nettselskap:



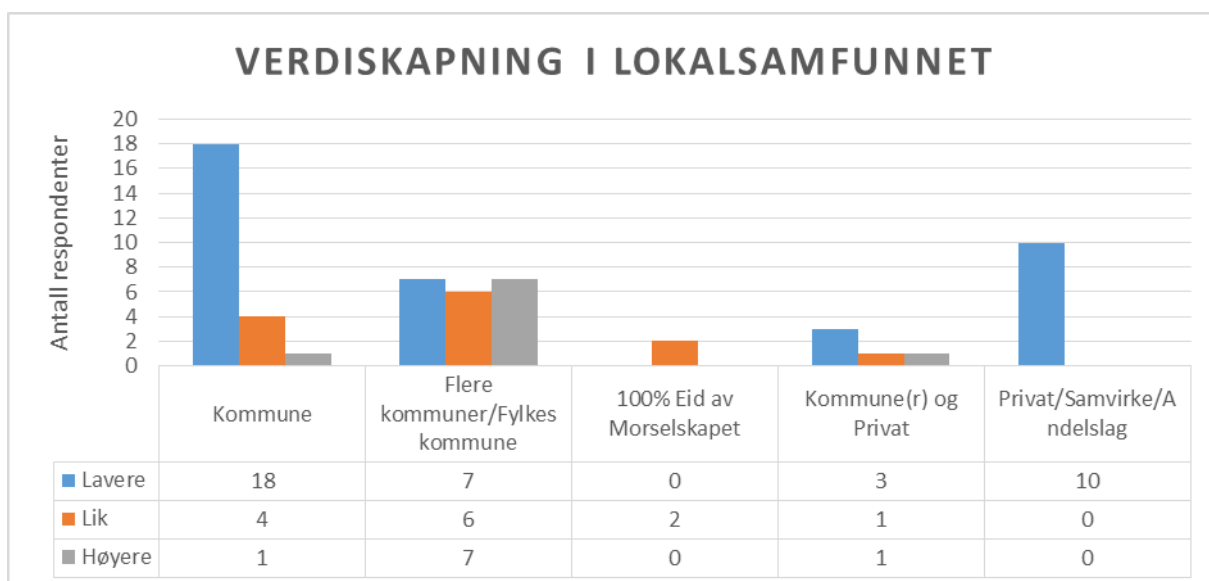
Om en ser på fordelingen mellom eierklassifiseringene



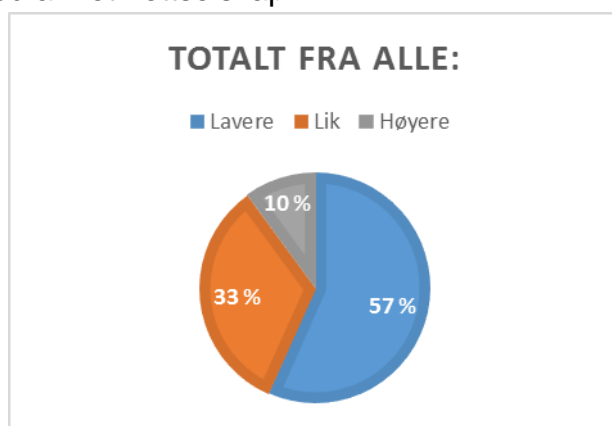
Hvordan vurderes konsekvensen av **verdiskapning i lokalsamfunnet** ved sammenslåing med annet nettselskap:



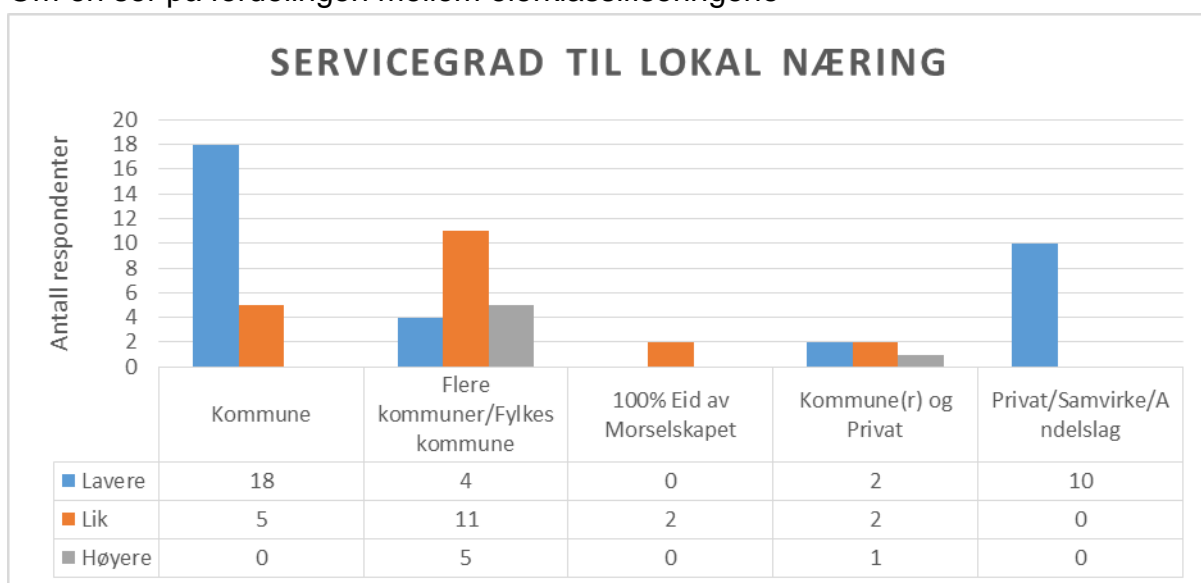
Om en ser på fordelingen mellom eierklassifiseringene



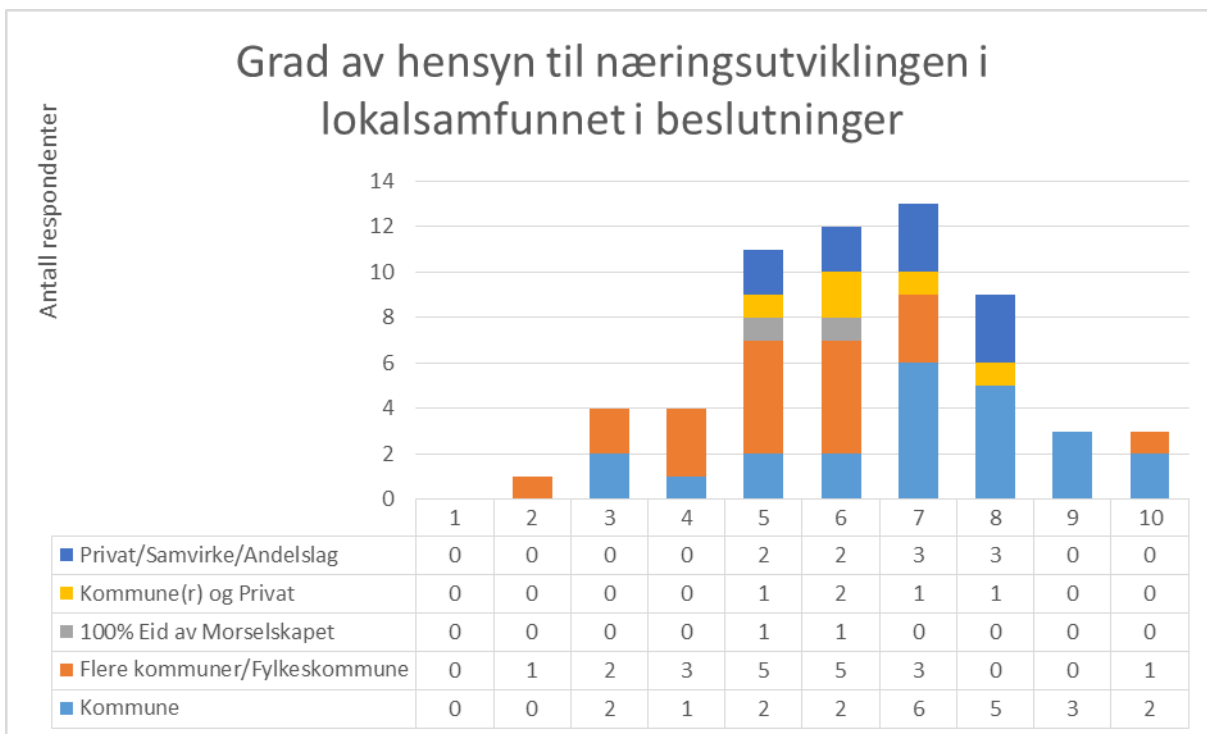
Hvordan vurderes konsekvensen av **servicegrad til lokal næring** ved sammenslåing med annet nettselskap:



Om en ser på fordelingen mellom eierklassifiseringene



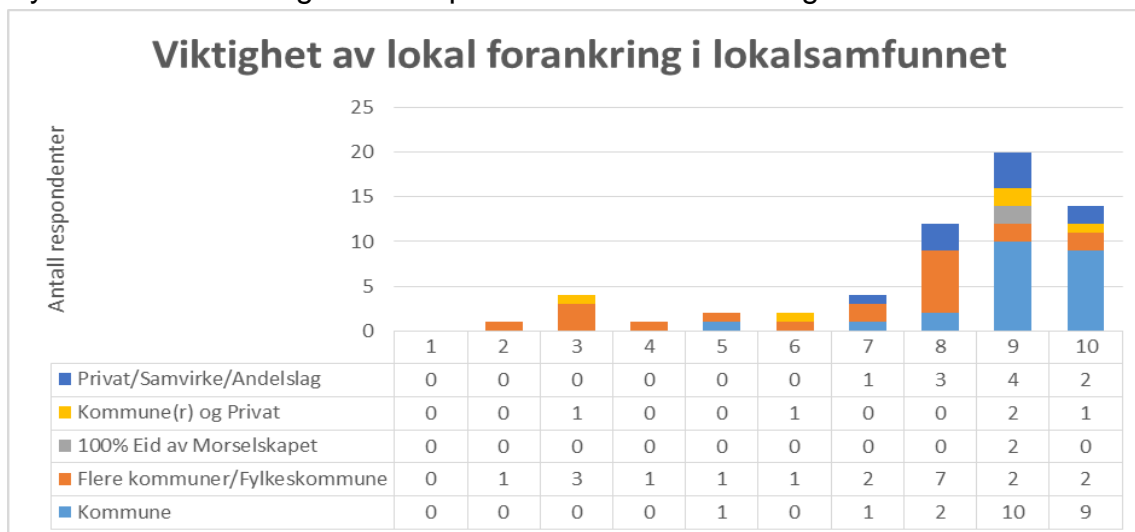
I hvor stor grad vil du hensyn ta næringsutviklingen i lokalsamfunnet i beslutninger?



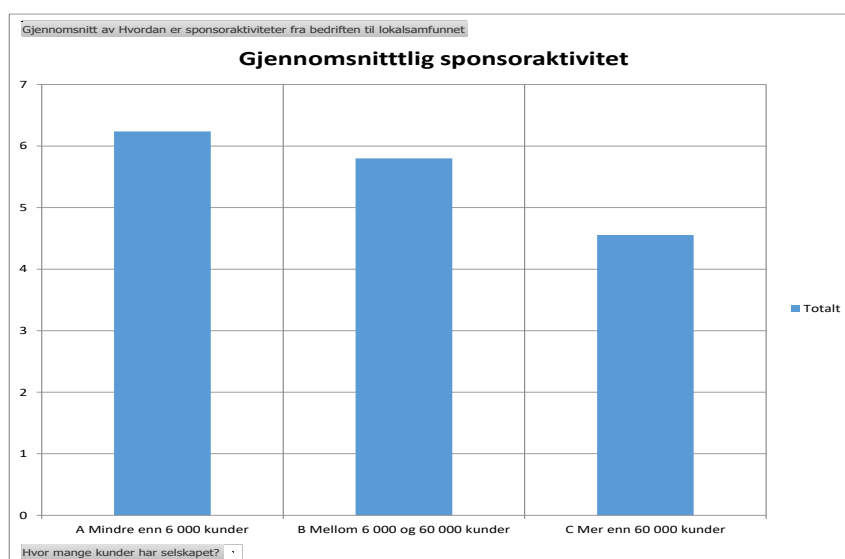
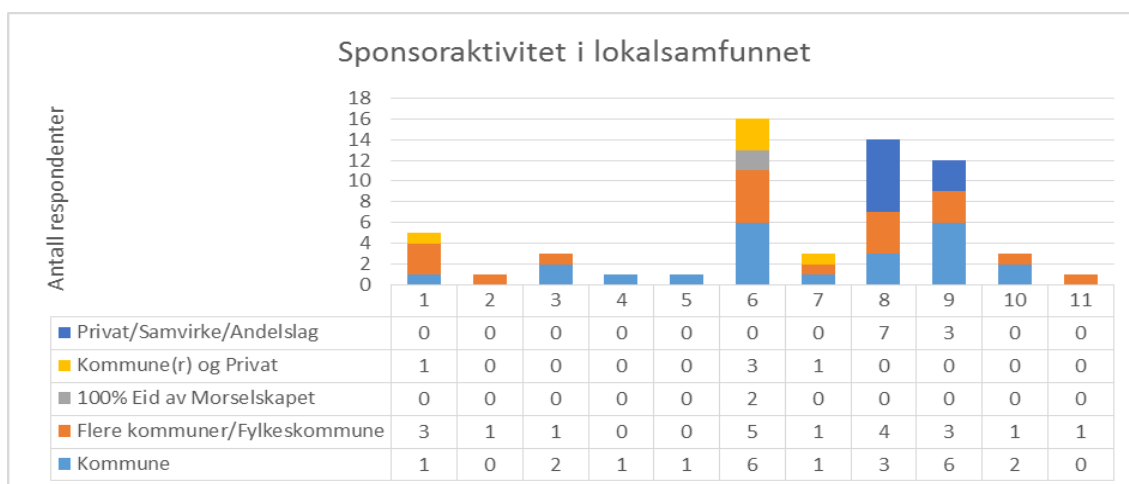
Vil du påstå at selskapet har tilført lokalsamfunnet mye utover netttjenester?



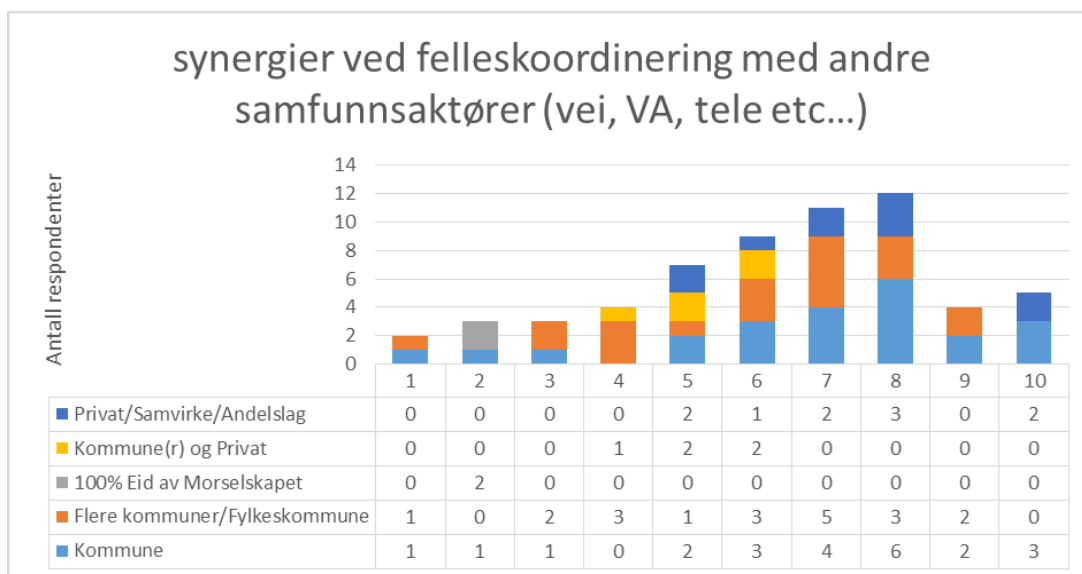
Synes du det er viktig at selskapet har en lokal forankring i lokalsamfunnet?



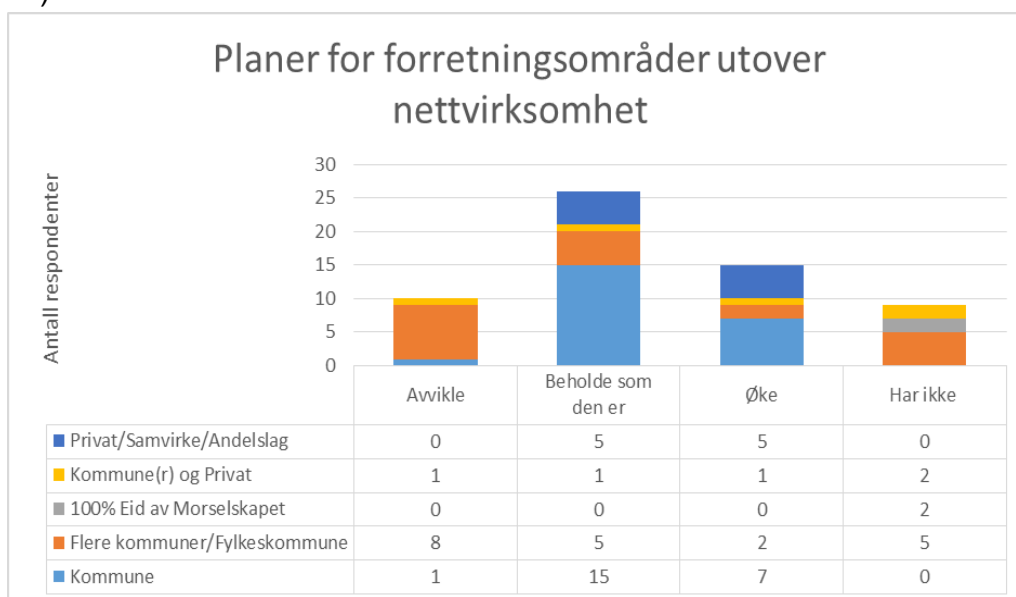
Hvordan er sponsoraktiviteter fra bedriften til lokalsamfunnet



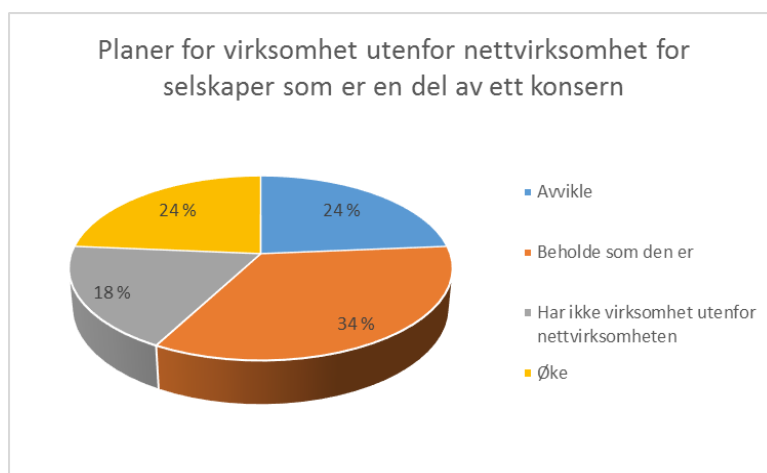
I hvor stor grad henter dere synergier ved felleskoordinering med andre samfunnsaktører (vei, VA, tele etc...)



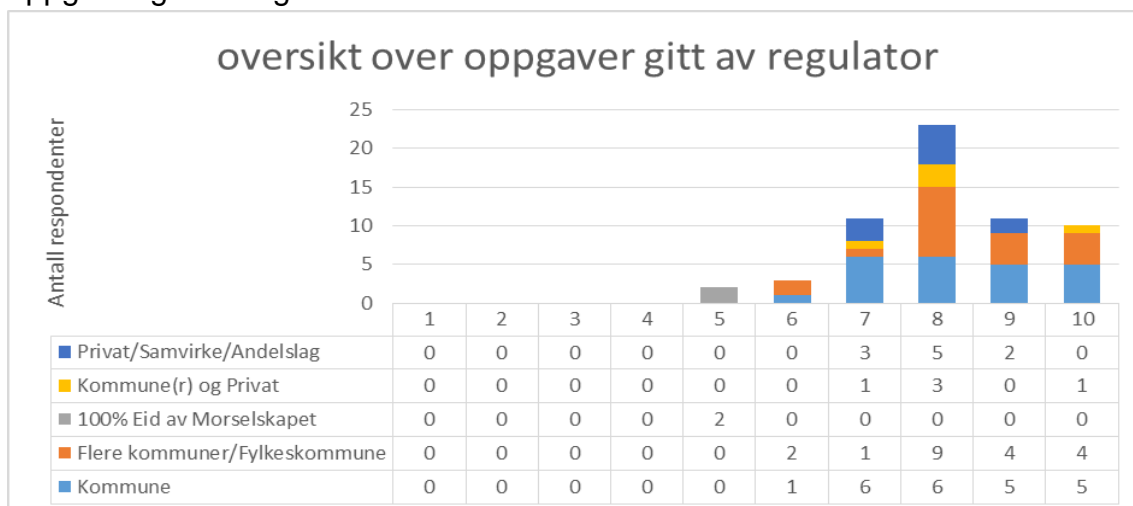
Har dere planer for forretningsområder utenfor nettvirksomheten (veilys, fiber, etc. ...)



Planer for forretningsområdet ut fra de selskapene som er en del av konsern



I hvor stor grad føler du at du har oversikt eller kunnskap om nettselskapets oppgaver gitt av regulator



Andre sammenhenger i besvarelsene?

Bosted og prioritering/vekting

De aller fleste besvarelsene kommer fra personer som bor i samme område som selskapet de har tilknytning til opererer i. Det er derfor lite som rom for å konkludere noe annet enn at de som er leder for eller har styreverv stort sett har en lokal forankring. Om en ser ut fra vektingen av hvilke områder en mener er viktigst å fokusere på, ser profilen tilnærmet lik ut.

