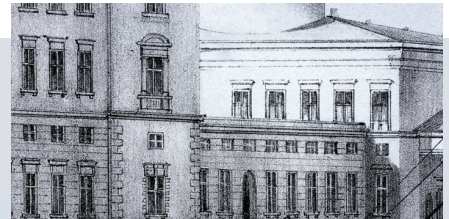


18/2014

STATSREVISORERNE



Beretning om staten som selskabsejer



Beretning om staten som selskabsejer

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2015

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Finansministeren, erhvervs- og vækstministeren, skatteministeren, kulturministeren, transportministeren og klima-, energi- og bygningsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i december 2015.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2014, som afgives i februar 2016.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-468-1

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM STATEN SOM SELSKABSEJER

Statsrevisorerne har bedt om denne sammenligning af, hvad der kendetegner organiseringen af henholdsvis selvstændige offentlige virksomheder (SOV'er) og statslige aktieselskaber, og hvilke fordele og ulemper det giver for staten. Baggrunden er, at staten de senere år har etableret flere selskaber med SOV'er som den foretrukne styreform.

Begge styreformere er kendetegnet ved, at selskaberne ikke indgår i det ministerielle hierarki, og at de har selvstændig ledelse med bestyrelse og direktion. Selskabernes driftsøkonomi og formue er adskilt fra finansloven, og selskaberne er ikke underlagt de statslige budget- og bevillingsregler. Staten er dog på forskellig vis økonomisk engageret i selskaberne, fx ved kapitalindskud og garantiforpligtelser, ligesom selskaberne løser væsentlige samfundsopgaver.

Ifølge Finansministeriets ejerskabspolitik bør aktieselskaber være den foretrukne form, når staten etablerer selskaber, da reglerne og ministeriernes tilsynsforpligtelser for aktieselskaber er klarere end for SOV'er. Særlige omstændigheder kan dog tale for, at SOV'er og andre alternative styreformere anvendes, fx at man vil føre en tættere politisk kontrol, at selskabet løser opgaver af forvaltningsmæssig karakter, eller at selskabet har mange tjenestemænd, som kun kan ansættes i SOV'er.

Statsrevisorerne finder det ikke tilfredsstillende, at Finansministeriet først i 2015 har opdateret statens ejerskabspolitik fra 2004.

Det har medført risiko for, at der er oprettet SOV'er og andre alternative selskaber med et uklart styringsgrundlag og uklare mål om, hvordan selskabet skal løse både forretningsmæssige og samfundsmæssige opgaver.

Statsrevisorerne finder det heller ikke tilfredsstillende, at Finansministeriets årlige publikation til Folketinget om statens selskaber har været ufuldstændig.

Statsrevisorerne bemærker endelig, at alle ejerministerier, særligt Erhvervs- og Vækstministeriet, bør styrke deres styring og tilsyn med selskaberne.

Statsrevisorerne,
den 24. juni 2015

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Kristian Jensen
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-
Andersen
Lars Barfoed*



Beretning til Statsrevisorerne om staten som selskabsejer

Denne undersøgelse er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet, § 8. Erhvervs- og Vækstministeriet, § 9. Skatteministeriet, § 21. Kulturministeriet, § 28. Transportministeriet og § 29. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet.

Indholdsfortegnelse

1.	Introduktion og konklusion	1
1.1.	Formål og konklusion	1
1.2.	Baggrund	3
1.3.	Revisionskriterier, metode og afgrænsning	4
2.	Statens ejerskabspolitik	7
2.1.	Ejerskabspolitikens rækkevidde	8
2.2.	Baggrunden for, at staten danner selskaber mv.	11
2.3.	Centrale principper for styringen af de forskellige selskabsformer	12
2.4.	Folketingets mulighed for at følge udviklingen i selskaberne	14
3.	Styringsgrundlag for udvalgte selskaber	17
3.1.	Baggrunden for valg af organiseringsform	18
3.2.	Fordeling af ansvar mellem ejerministeriet og selskabets ledelse	20
3.3.	Selskabernes overordnede formål	22
3.4.	Mål for selskabernes samfundsmæssige opgaver	24
3.5.	Mål for selskabernes forretningsmæssige drift	25
3.6.	Statslige selskabers datterselskaber	27
4.	Tilsynet med selskaberne	30
4.1.	Valg af bestyrelser	31
4.2.	Tilsynet med selskabernes samfundsmæssige opgaver	31
4.3.	Tilsynet med selskabernes forretningsmæssige drift	33
	Bilag 1. Metode	36
	Bilag 2. De 10 udvalgte statslige selskabers formål	38
	Bilag 3. Datterselskaber og øvrige ejerandele i de 10 udvalgte selskaber primo 2015	39
	Bilag 4. Ordliste	40

Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet, § 8. Erhvervs- og Vækstministeriet, § 9. Skatteministeriet, § 21. Kulturministeriet, § 28. Transportministeriet og § 29. Klima-, Energi-, og Bygningsministeriet.

I den periode, undersøgelsen primært vedrører, har der været følgende ministre:

Finansministeriet:

Bjarne Corydon: oktober 2011 -

Erhvervs- og Vækstministeriet:

Ole Sohn: oktober 2011 - oktober 2012

Anette Vilhelmsen: oktober 2012 - august 2013

Henrik Sass Larsen: august 2013 -

Skatteministeriet:

Thor Möger Pedersen: oktober 2011 - oktober 2012

Holger K. Nielsen: oktober 2012 - december 2013

Jonas Dahl: december 2013 - februar 2014

Morten Østergaard: februar 2014 - september 2014

Benny Engelbrecht: september 2014 -

Kulturministeriet:

Uffe Elbæk: oktober 2011 - december 2012

Marianne Jelved: december 2012 -

Transportministeriet:

Henrik Dam Kristensen: oktober 2011 - august 2013

Pia Olsen Dyhr: august 2013 - januar 2014

Magnus Johannes Heunicke: januar 2014 -

Klima-, Energi-, og Bygningsministeriet:

Martin Lidegaard: oktober 2011 - februar 2014

Rasmus Helveg Petersen: februar 2014 -

Beretningen har i udkast været forelagt Finansministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet, Skatteministeriet, Kulturministeriet, Transportministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet. Ministeriernes bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om, hvordan staten forvalter sit ejerskab af selskaber.
2. Staten ejer forskellige selskaber, som løser vigtige samfundsopgaver. Ejerskabet omfatter både aktieselskaber, men også andre aktieselskabslignende former med bestyrelser, fx selvstændige offentlige virksomheder og selvstændige forvaltningsenheder. Finansministeriet er ansvarlig for at udarbejde statens ejerskabspolitik, som skal sætte rammerne for, hvordan ejerskabet af statens forskellige selskaber skal forvaltes.
3. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen i juni 2014 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne, der har bedt Rigsrevisionen om at sammenligne, hvad der kendetegner organiseringen af henholdsvis selvstændige offentlige virksomheder og statslige aktieselskaber, og hvilke fordele og ulemper disse styreformer giver for staten.

I denne beretning anvendes "selskaber" som en samlebetegnelse for:

- selvstændige offentlige virksomheder
- selvstændige forvaltningsenheder
- statslige aktieselskaber.

Samlebetegnelsen anvendes ikke, hvor det er nødvendigt at skelne mellem de forskellige organiseringsformer.

Statsrevisorerne har stillet 6 spørgsmål, jf. boks 1.

BOKS 1. STATSREVISORERNES SPØRGSMÅL

Statsrevisorernes spørgsmål	Her besvares spørgsmålet
Hvilke strategier og politikker lægger Finansministeriet til grund for valget af styreform?	Kap. II
Hvilken betydning har virksomhedernes organisering for gennemførelsen af de politiske mål og løsning af de samfundsmæssige (sektorpolitiske) opgaver?	Kap. III og IV
Hvilken betydning har virksomhedernes organisering i forhold til muligheden for at gennemføre en effektiv forretningsmæssig drift?	Kap. III
Hvordan fører ministerierne tilsyn med virksomhedernes samfundsmæssige (sektorpolitiske) opgavevaretagelse?	Kap. IV
Hvordan sikrer ejerministerierne en effektiv forretningsmæssig drift i sammenhæng med de sektorpolitiske opgaver, som selskaberne også skal varetage?	Kap. II, III og IV
Hvilken betydning har styreformerne for virksomhedernes regnskabsaflæggelse, revision og Folketingets indseende med virksomhederne?	Kap. II

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Finansministeriet og de ministerier, der ejer selskaberne, har organiseret og tilrettelagt styringen af de statslige selskaber, så den understøtter, at de samfundsmæssige opgaver løses, samtidig med at selskaberne har en effektiv forretningsmæssig drift. Rigsrevisionen besvarer Statsrevisorernes spørgsmål ved at undersøge følgende:

- Har Finansministeriet udarbejdet klare og dækkende rammer, som kan lægges til grund for selskabsdannelser og ved udøvelsen af ejerskabet?
- Har ejerministerierne med udgangspunkt i Finansministeriets rammer tilrettelagt en hensigtsmæssig styring af de samfundsmæssige opgaver og den forretningsmæssige drift i udvalgte selskaber?
- Fører ejerministerierne og tilsynsmyndighederne et dækkende tilsyn med udvalgte selskabers samfundsmæssige opgaver og forretningsmæssige drift?

Statens ejerskabspolitik var fra januar 2004 til april 2015 beskrevet i publikationen "Staten som aktionær". Ejerskabspolitikken er i april 2015 blevet opdateret.

Centrale dele af ejerskabspolitikken fra 2004 er videreført i den opdaterede politik.

KONKLUSION

Rammerne for statens ejerskab af selskaber er fastsat i statens ejerskabspolitik fra 2004. Ejerskabspolitikken er opdateret i 2015. Det fremgår af ejerskabspolitikken, at aktieselskaber bør være udgangspunktet, når staten etablerer selskaber, da rammerne for disse selskaber er klarere end ved andre selskabsformer. Selvstændige offentlige virksomheder har imidlertid de seneste år været den foretrukne form, når staten har etableret nye selskaber. Det er desuden besluttet at etablere flere selvstændige offentlige virksomheder. Etableringen er sket ud fra en række konkrete begrundelser og ved lov. Rammerne for disse alternative selskabsformer har imidlertid ikke været tilstrækkeligt tydeligt beskrevet i ejerskabspolitikken. Dermed har det været op til de enkelte ministerier at udarbejde individuelle styringsgrundlag, når der bliver oprettet alternative selskaber med risiko for, at der ikke er taget stilling til alle relevante forhold.

Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet bør udarbejde centrale opmærksomhedspunkter, fx i form af en tjekliste, som ejerministerierne skal tage stilling til, når de etablerer selvstændige offentlige virksomheder o.l.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at ejerministerierne som en konsekvens af de manglende rammer for de selvstændige offentlige virksomheder har etableret styringsgrundlag, som på visse områder kan være mere præcise. Det kommer bl.a. til udtryk ved, at der i enkelte selskaber er uklarhed om, hvor tæt ministeren kan forventes at være på de enkelte selvstændige offentlige virksomheder, og hvor stort råderum bestyrelserne har. I flere af de selvstændige offentlige virksomheders styringsgrundlag er det desuden mindre klart, hvordan virksomhederne skal forvalte deres forretningsmæssige formål i sammenhæng med deres samfundsmæssige opgaver. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at det samtidig er væsentligt, at der er etableret klare rammer, når væsentlige opgaver varetages, fx af datterselskaber.

I forhold til de selvstændige offentlige virksomheders datterselskaber er der således i enkelte tilfælde behov for at forbedre styringsgrundlaget, fx i forhold til adgangen til at frasælge datterselskaber.

Opdateringen af statens ejerskabspolitik i 2015 har bl.a. præciseret rammerne for de selvstændige offentlige virksomheder. Set i lyset af det stigende antal selvstændige offentlige virksomheder finder Rigsrevisionen det utilfredsstillende, at Finansministeriet ikke langt tidligere har præciseret dette.

Det er en central styringsopgave for en aktiv ejer at sikre, at der er opstillet ambitiøse finansielle mål. Ejermønstre har i forhold til de statslige aktieselskaber været tydeligere om forventningerne til selskabernes forretningsmæssige resultater. Ejermønstre har dog i begrænset omfang sikret, at der er opstillet mål for de selvstændige offentlige virksomheder o.l. Det kommer ikke mindst til udtryk i de selskaber, der skal hvile i sig selv og ikke er presset af konkurrence på et marked. I disse selskaber bør ejermønstre efter Rigsrevisionens opfattelse opstille mål og føre tilsyn med, at selskaberne drives omkostningseffektivt.

Rigsrevisionen vurderer derfor, at ejermønstres styring af de selvstændige offentlige virksomheder i mindre grad har understøttet en effektiv forretningsmæssig drift.

Undersøgelsen viser, at ejermønstres styring af selskabernes samfundsmæssige opgaver gennem konkrete mål og tilsyn – uanset organiseringsform – har understøttet, at selskaberne løser disse opgaver. I enkelte tilfælde vurderer Rigsrevisionen dog, at tilsynet ikke har været fuldt dækkende eller tilstrækkeligt dokumenteret.

Ejerskabsopgaven er i alle ministerier en opgave, der adskiller sig fra ejermønstres øvrige forvaltningsopgaver. Undersøgelsen viser, at alle ministerier bør arbejde med at forbedre dele af deres styring og tilsyn. Særligt Erhvervs- og Vækstministeriet bør forbedre varetagelsen af ejerrollen, fx ved at indgå mere aktivt i måloppstilling og styrke tilsynet med selskabernes forretningsmæssige drift.

Folketingets adgang til information om selskaberne er den samme for de forskellige selskabsformer. Folketinget har mulighed for at følge selskabernes udvikling i kraft af krav om Finansudvalgets godkendelse af visse dispositioner og via Folketingets mulighed for at stille spørgsmål til ministeren. Finansministeriet udgiver desuden en årlig publikation om statens selskaber. Rigsrevisionens undersøgelse viser dog, at den ikke er fuldstændig. Finansministeriet og ejermønstre bør sammen sikre, at alle statslige selskaber indgår i publikationen, da den udgør en væsentlig kilde til information. Muligheden for at følge med i selskaberne sikres endvidere i kraft af reglerne om regnskab og revision.

1.2. Baggrund

5. Staten ejer direkte andele i følgende typer selskaber:

- statslige aktieselskaber (staten er majoritetsaktionær)
- aktieselskaber med statslig deltagelse (staten er minoritetsaktionær)
- selvstændige offentlige virksomheder
- selvstændige forvaltningsenheder
- interessentskaber
- selvstændig offentlig institution (DR).

6. I 2014 havde de statslige aktieselskaber og selvstændige offentlige virksomheder mv. ifølge Finansministeriet en nettoomsætning på mere end 100 mia. kr. Statens realiserede udbytteindtægter vedrørende 2014 forventes at være ca. 7,2 mia. kr.

7. Selskaberne er uanset styreform kendetegnet ved, at de ikke indgår i det almindelige ministerielle hierarki. I stedet er de underlagt en selvstændig ledelse med en bestyrelse og en direktion, der udøver den strategiske og daglige ledelse af selskabet. Samtidig er det fælles for selskaberne, at deres driftsøkonomi og formue er udskilt fra finansloven, og at de ikke er underlagt de statslige budget- og bevillingsregler. Staten er dog på forskellig vis økonomisk involveret i selskaberne. Staten har først og fremmest foretaget kapitalindskud ved dannelsen eller på det tidspunkt, hvor staten involverede sig. Selskaberne repræsenterer væsentlige økonomiske og samfundsmæssige interesser, idet staten i flere tilfælde har økonomiske engagementer, der knytter sig til selskabernes drift, fx kontraktbetalinger og garantiforpligtelser. Samtidig har selskaberne ansvaret for væsentlige samfundsopgaver.

8. Den juridiske regulering af aktieselskaber følger af selskabsloven. De statslige aktieselskaber er dermed organiseret på et privatretligt grundlag på lige fod med private aktieselskaber. Aktieselskaberne er derudover med enkelte undtagelser omfattet af egne love eller aktstykker.

De selvstændige offentlige virksomheder o.l. er oprettet ved og reguleres af separate særlove og ikke af en generel lov. Reguleringen sker således i den konkrete lovgivning, der udarbejdes af ejerministerierne. En række af selskabslovens bestemmelser er som hovedregel gengivet i de særlove, der gælder for de selvstændige offentlige virksomheder o.l.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

9. Undersøgelsens revisionskriterier baserer sig på statens ejerskabspolitik, som er formuleret i publikationen "Staten som aktionær" fra 2004. Publikationen har været den gældende politik i den periode, Rigsrevisionen undersøger, og er samtidig i vidt omfang videreført i den opdaterede ejerskabspolitik, som Finansministeriet offentliggjorde i april 2015.

Ifølge "Staten som aktionær" gælder det overordnede princip, at den relevante minister skal udvise et aktivt ejerskab. Det indebærer bl.a., at styringen af selskaberne er organiseret, så staten følger selskaberne og sikrer, at de er effektive og løser deres opgaver ud fra de sektorpolitiske målsætninger, Folketinget har besluttet. Rigsrevisionen har derfor lagt til grund, at Finansministeriet i ejerskabspolitikken bør sikre rammer, der gør ministerierne i stand til at agere som aktive ejere. Herudover har Rigsrevisionen lagt til grund, at ejerskabspolitikken bør indeholde en række styringsmæssige principper, der sikrer en vis ensartethed og gennemskuelighed i styringen af organisationer, der ligner hinanden.

Revisionskriterierne baserer sig derudover på særlove og vedtægter for de enkelte selskaber samt på selskabsloven i forhold til de statslige aktieselskaber.

Metode

10. Undersøgelsen har særligt fokus på de selvstændige offentlige virksomheder, men indtager også statslige aktieselskaber og andre lignende organiseringsformer til perspektivering.

11. Tabel 1 viser de 10 statslige selskaber, der indgår i Rigsrevisionens undersøgelse.

Tabel 1. Statslige selskaber, der indgår i Rigsrevisionens undersøgelse

	Selskabstype	Ejerministerium	Nettoomsætning i 2014 Mio. kr.	Ejerandel %
Danske Spil A/S	Aktieselskab	Finansministeriet	3.964	80
Sund & Bælt Holding A/S ¹⁾	Aktieselskab	Transportministeriet	3.754	100
TV 2 Danmark A/S	Aktieselskab	Kulturministeriet	2.570	100
DanPilot	Selvstændig offentlig virksomhed	Erhvervs- og Vækstministeriet	392	100
DSB	Selvstændig offentlig virksomhed	Transportministeriet	11.391	100
Energinet.dk	Selvstændig offentlig virksomhed	Klima-, Energi- og Bygningsministeriet	10.431	100
Naviar	Selvstændig offentlig virksomhed	Transportministeriet	1.107	100
Eksport Kredit Fonden	Selvstændig forvaltningsenhed	Erhvervs- og Vækstministeriet	1.194 ²⁾	100
Vækstfonden	Selvstændig forvaltningsenhed	Erhvervs- og Vækstministeriet	905 ³⁾	100
DR	Selvstændig offentlig institution	Kulturministeriet	4.316	100

¹⁾ Undersøgelsen af Sund & Bælt Holding A/S omfatter ikke de dele af selskabet, der vedrører etablering af Femern-forbindelsen.

²⁾ Omsætningen i Eksport Kredit Fonden er defineret som præmieindtægter for egen regning.

³⁾ Omsætningen for Vækstfonden er defineret som selskabets samlede finansielle indtægter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Finansministeriets udkast til publikationen "Statens selskaber" fra 2015. Oplysningerne om DR er fra DR's årsrapport for 2014.

12. Ud over de 5 ejerministerier indgår følgende tilsynsmyndigheder i undersøgelsen: Spillemyndigheden (Skatteministeriet), Radio- og tv-nævnet (Kulturministeriet), Søfartsstyrelsen (Erhvervs- og Vækstministeriet), Trafikstyrelsen (Transportministeriet), samt Energistyrelsen og Energitilsynet (Klima-, Energi- og Bygningsministeriet). Finansministeriet indgår både som ejer og som overordnet ansvarlig for ejerskabspolitikken for statslige selskaber.

13. 4 ud af 7 selvstændige offentlige virksomheder indgår i undersøgelsen. Nordsøenheden, Finansiell Stabilitet og Fjordforbindelsen har været under etablering som selvstændige offentlige virksomheder, mens undersøgelsen er gennemført, og indgår derfor ikke i beretningen. Endvidere indgår 3 statslige aktieselskaber, der er enejede eller majoritetsejede. Derudover indgår 2 selvstændige forvaltningsenheder og DR, der har paralleller til de selvstændige offentlige virksomheder. DR er dog ifølge Finansministeriet ikke omfattet af statens ejerskabspolitik. Forhold vedrørende DR indgår derfor alene til perspektivering i undersøgelsen.

14. Undersøgelsen baserer sig på særlove og vedtægter for de enkelte selskaber. Desuden har Rigsrevisionen gennemgået materiale, der belyser ministeriets mål og rammer for selskaberne, og materiale, der belyser ministeriets og tilsynsmyndighedernes tilsyn med selskaberne (fx dagsordener, opfølgningsmateriale og mødereferater).

DR adskiller sig fra selskaberne på følgende områder:

- Folketinget vælger 6 ud af 11 bestyrelsesmedlemmer. Kulturministeren vælger et mindretal af bestyrelsesmedlemmerne.
- Kulturministeren er ikke til-delt rettighed til at afsætte DR's bestyrelsesmedlemmer, medmindre der er tale om fx en pligttilsidesættelse af væsentlig karakter.
- Bestyrelsen – ikke generalforsamlingen – er DR's øverste myndighed.
- DR er primært finansieret via licensmidler.

15. Den svenske og den norske stat ejer væsentlig flere selskaber end den danske stat og har indsamlet en række erfaringer på området. Erfaringerne fra Sverige og Norge er inddraget som perspektivering relevante steder i beretningen.

De metodiske overvejelser, herunder baggrunden for valg af de forskellige selskaber, er uddybet i bilag 1. Bilag 2 indeholder en oversigt over de 10 udvalgte statslige selskabers formål, bilag 3 indeholder en oversigt over datterselskaber og øvrige ejerandele i de 10 udvalgte selskaber, og bilag 4 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

16. Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 2.

BOKS 2. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

God offentlig revisionsskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Afgrænsning

17. Undersøgelsen af, hvordan ministerier og tilsynsmyndigheder i praksis følger op på udvalgte selskaber, er som udgangspunkt afgrænset til perioden 2012-2014. Undersøgelsen strækker sig over en længere periode i forhold til den del, som handler om etableringen af de enkelte selskaber. Her indgår materiale af ældre dato, der ligger til grund for beslutningerne om at oprette selskaberne. DanPilot blev dog først etableret som selvstændig offentlig virksomhed i december 2013.

18. Undersøgelsen handler om statens ejer- og tilsynsrolle og baserer sig på materiale indhentet i ejerministerierne og i visse tilfælde i styrelser/tilsynsmyndigheder. Undersøgelsen er ikke baseret på revision af materiale indhentet i selskaberne.

2. Statens ejerskabspolitik

Finansministeriets ejerskabspolitik angiver, at aktieselskaber bør være udgangspunktet, når staten etablerer selskaber, da reglerne og karakteren af ministeriets tilsynspligt er klarere for disse selskaber. Politikken beskriver dog også, at alternative organiseringsformer som fx selvstændige offentlige virksomheder kan anvendes under særlige omstændigheder. Staten har i de senere år i stigende grad benyttet sig af disse alternative organiseringsformer, og Rigsrevisionens undersøgelse viser, at det er besluttet at etablere flere selvstændige offentlige virksomheder. Rammerne for disse selskabsformer har ikke været tilstrækkeligt tydeligt beskrevet i den hidtidige ejerskabspolitik. Dermed har det været op til de enkelte ministerier at udarbejde individuelle styringsgrundlag, når de har oprettet alternative selskaber med risiko for, at der ikke er taget stilling til alle relevante forhold.

Statens ejerskabspolitik er blevet opdateret i april 2015. Formålet med opdateringen har bl.a. været at præcisere rammerne for de alternative selskabsformer. Set i forhold til det stigende antal selvstændige offentlige virksomheder finder Rigsrevisionen det utilfredsstillende, at Finansministeriet ikke har sikret, at dette er sket langt tidligere.

Folketinget har mulighed for at følge selskabernes udvikling i kraft af krav om Finansudvalgets godkendelse af visse dispositioner og via Folketingets mulighed for at stille spørgsmål til ministeren. Folketinget kan på den måde få adgang til de oplysninger, som ejerministeren har adgang til. Herudover udgiver Finansministeriet årligt en publikation om statens selskaber. Publikationen er imidlertid ikke fuldstændig, idet mindst et statsligt aktieselskab, Eksport Kredit Finansiering A/S, ikke indgår.

Muligheden for at følge med i selskaberne sikres endvidere i kraft af reglerne om aflæggelse af regnskab og revision. Selskaberne følger uanset organiseringsform årsregnskabsloven. Rigsrevisionen kan gennemføre større undersøgelser af både statslige aktieselskaber og selvstændige offentlige virksomheder mv. Der er dog forskel på, hvilken årlig revision der foretages. Den årlige revision af selvstændige offentlige virksomheder foretages af Rigsrevisionen i samarbejde med private revisorer efter principperne i god offentlig revisionsskik. Den årlige revision af statslige aktieselskaber sker efter bestemmelserne i selskabsloven og foretages af private revisorer.

Statens ejerskabspolitik

"Staten som aktionær" udgjorde fra januar 2004 til april 2015 statens ejerskabspolitik. Forud for "Staten som aktionær" blev publikationen "Statslige aktieselskaber – tilsyn, ansvar og styring" offentliggjort. Denne udgør et forarbejde til ejerskabspolitikken. Forarbejdet behandler og fortolker regelgrundlaget for selskaberne og statens ejerskab.

Statens ejerskabspolitik er kommet i en opdateret udgave i april 2015.

Alle 3 publikationer er udarbejdet af et tværministerielt udvalg med Finansministeriet som formand.

19. Rigsrevisionen har med udgangspunkt i Statsrevisorernes spørgsmål undersøgt, om Finansministeriet har udarbejdet klare og dækkende rammer, som kan lægges til grund for dannelsen af selskaber og ved udøvelsen af ejerskabet. Vi har undersøgt, om staten har en dækkende ejerskabspolitik, der beskriver, hvilke organiseringsformer der kan anvendes og baggrunden for at anvende dem. Herudover har vi undersøgt, om ejerskabspolitikken beskriver de centrale principper, der bør gælde for styringen af de forskellige selskabsformer. Endelig har vi undersøgt rammerne for Folketingets indseende og mulighed for at følge med i selskaberne.

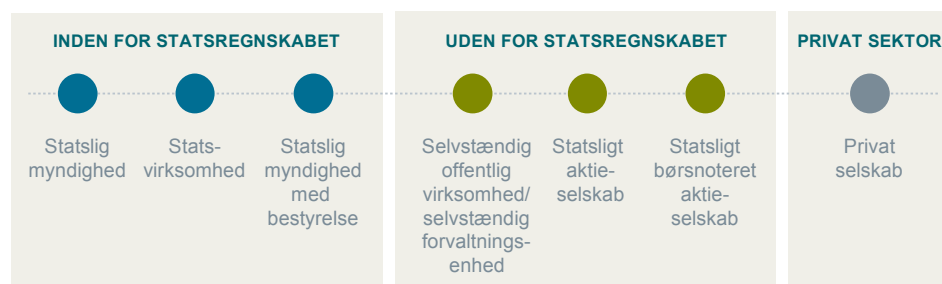
2.1. Ejerskabspolitikens rækkevidde

20. De overordnede styringsmæssige rammer og baggrunden for statens selskabsdannelser fremgår af statens ejerskabspolitik.

Ejerskabspolitikken har til formål at præsentere de overordnede hensyn og principper, der skal gælde, når staten etablerer selskaber og agerer som selskabsejer. Ejerskabspolitikken er konkretiseret i en række retningslinjer og anbefalinger i forhold til den praktiske udøvelse af det statslige ejerskab. Politikken skal dermed også fungere som en praksisvejledning i, hvordan staten skal forholde sig til valg af selskabsform, og hvordan staten skal agere som ejer af selskaber.

21. Figur 1 viser de forskellige organiseringsformer, der findes mellem det ministerielle hierarki og den private sektor.

Figur 1. Organiseringsformer mellem det ministerielle hierarki og den private sektor



Kilde: Rigsrevisionen.

Organiseringsformer med bestyrelser

De forskellige organiseringsformer uden for det ministerielle hierarki er karakteriseret ved, at de ledes af en bestyrelse, som efter nærmere fastsatte regler har ansvaret for organisationen.

I enkelte tilfælde, fx Domstolsstyrelsen og Det Kongelige Teater, findes der bestyrelser for institutioner inden for det ministerielle hierarki (dvs. inden for statsregnskabet).

Der findes en række konkrete begrundelser for dette. I de nævnte tilfælde skyldes det dels hensynet til domstolenes uafhængighed af statsmagten, dels ønsket om at sikre teatret kulturel og ledelsesmæssig indsigt på højt niveau.

Organiseringsformerne til venstre i figuren (markeret med blå) er placeret inden for det ministerielle hierarki. Disse organiseringsformer er omfattet af statens budget- og bevillingsregler og er dermed inden for statsregnskabet. Der har de senere år været en række eksempler på, at ministerier for disse typer organiseringsformer har etableret bestyrelser med forskellige beføjelser. Rigsrevisionen finder det afgørende, at ministerierne nøje vurderer, hvilke beføjelser disse bestyrelser skal tildeles set i sammenhæng med, at ministeren fortsat er den øverste ansvarlige.

De organiseringsformer, der er markeret med grøn i figuren, er alle uden for det ministerielle hierarki. Det er i forhold til disse organiseringsformer, at staten optræder som ejer.

22. I "Staten som aktionær" fremgår det, at anbefalingerne og overvejelserne primært vedrører statslige aktieselskaber, herunder børsnoterede statslige aktieselskaber. Det fremgår desuden af ejerskabspolitikken, at en række af overvejelserne og anbefalingerne samtidig har relevans for andre dele af den offentlige sektor. Det gælder bl.a. de selvstændige forvaltningsenheder, hvis forhold til den statslige forvaltning på nogle punkter svarer til forholdet mellem forvaltningen og et statsligt aktieselskab. Ud over dette eksempel redegøres der i publikationen ikke yderligere for ejerskabspolitikens rækkevidde i forhold til, hvilke selskabsformer der er omfattet af anbefalingerne. Ejerskabspolitikken nævner således ikke i den sammenhæng de selvstændige offentlige virksomheder.

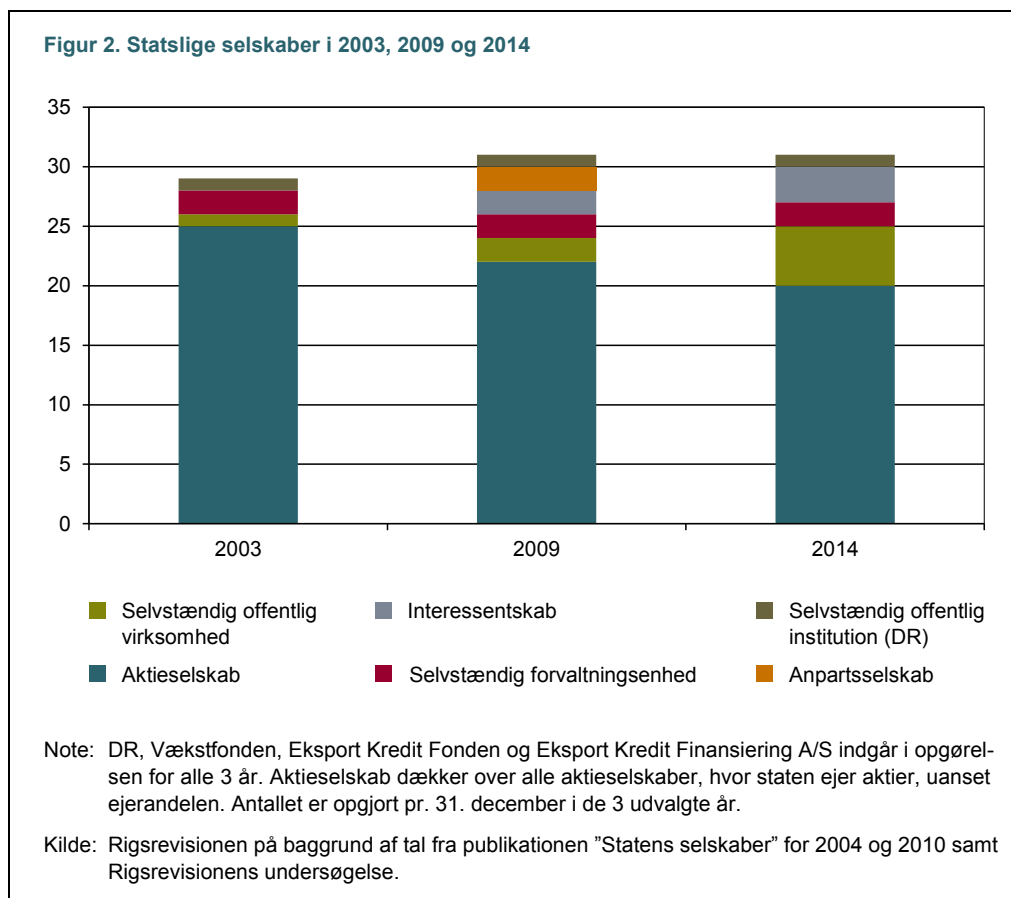
23. Finansministeriet har oplyst, at statens ejerskabspolitik omfatter de selskaber, som indgår i publikationen "Statens selskaber", som beskriver udviklingen i alle de statslige selskaber.

24. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at de 2 selvstændige forvaltningsenheder, Eksport Kredit Fonden og Vækstfonden – og derudover DR, som er en selvstændig offentlig institution – for første gang indgik i publikationen "Statens selskaber" i 2013. Begrundelsen for dette er, at Eksport Kredit Fonden, Vækstfonden og DR ifølge Finansministeriet på visse områder fungerer på forretningsmæssige/selskabslignende vilkår.

Kulturministeriet har oplyst, at ministeriet ikke betragter DR som et selskab, der bør være omfattet af ejerskabspolitikken. Finansministeriet er enig heri. DR indgår derfor ikke i publikationen "Statens selskaber" fra 2014 og fremover. Eksport Kredit Fonden og Vækstfonden indgår fortsat i publikationen. Erhvervs- og Vækstministeriet har oplyst, at ministeriet anser statens ejerskabspolitik som den styringsmæssige ramme for sine selskaber, men at der inden for denne ramme er mulighed for at tilpasse tilsynet til den enkelte virksomhed. Fx finder ministeriet, at visse af politikkenes anbefalinger har sine begrænsninger, hvad angår de lovgivningsmæssige rammer, som Eksport Kredit Fonden og Vækstfonden agerer inden for, idet lovgrundlaget for de 2 virksomheder blev vedtaget før udarbejdelsen af ejerskabspolitikken. Rigsrevisionen vurderer på baggrund heraf, at det har været uklart, hvordan selskaberne, der indgår i publikationen "Statens selskaber", har været omfattet af statens ejerskabspolitik. Finansministeriet har i den nye politik tydeliggjort dette.

25. Rigsrevisionens undersøgelse viser derudover, at Erhvervs- og Vækstministeriet ejer et statsligt aktieselskab, Eksport Kredit Finansiering A/S, som ikke indgår i publikationen "Statens selskaber". Det er uklart, om statens ejerskabspolitik omfatter dette selskab.

26. Figur 2 viser udviklingen i statslige selskaber fordelt på forskellige selskabsformer.



Valg af ejerministerium træffes konkret i forhold til det enkelte selskab.

Selskaberne tilknyttes som hovedregel det ejerministerium, som selskabet har en faglig/ sektorpolitisk tilknytning til.

Ejerskabsopgaven i forhold til aktiebesiddelser i børsnoterede aktieselskaber varetages dog altid af Finansministeriet.

I Sverige og Norge er ejerskabet for et flertal af selskaberne samlet i ét ministerium (Finansdepartementet eller Nærings- og Fiskeridepartementet (svarende til det danske erhvervsministerium)) ud fra et ønske om at styrke ejerrollen.

I nogle tilfælde er ejerskabet placeret i andre ministerier ud fra en faglig/ sektorpolitisk vurdering som i Danmark.

Det fremgår af figur 2, at der i alt var 29 statslige selskaber i 2003, 31 statslige selskaber i 2009 og 31 statslige selskaber i 2014. Aktieselskaberne udgør den største andel af de statslige selskaber i alle 3 år. Antallet af statslige aktieselskaber er dog faldet fra 2003 til 2014. Det skyldes bl.a., at staten har solgt sine aktier i nogle selskaber, hvor staten alene ejede andele af aktierne, fx Scandlines AG. Figuren viser derudover, at de alternative selskabsformer, herunder særligt selvstændige offentlige virksomheder, udgør en stigende andel af statens samlede selskabsportefølje. Ved etablering af nye statslige selskaber har ejerministeriet i de senere år fortrinsvis benyttet sig af formen selvstændige offentlige virksomheder. Det er desuden i 2015 besluttet også at omdanne Finansiell Stabilitet A/S til en selvstændig offentlig virksomhed og at etablere en ny selvstændig offentlig virksomhed, Fjordforbindelsen, der har ansvaret for at etablere en broforbindelse ved Frederikssund.

Resultater

27. Finansministeriet udarbejdede "Staten som aktionær" i 2004. Publikationen er primært rettet mod statslige aktieselskaber, som også udgør størstedelen af statens selskabsportefølje. Selvstændige offentlige virksomheder har imidlertid i de seneste år været den foretrukne form, når staten har etableret nye selskaber. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der er planer om at etablere flere selvstændige offentlige virksomheder. Rigsrevisionens undersøgelse viser også, at der i praksis er uklarhed om, hvordan alle de selskaber, som indgår i publikationen "Statens selskaber", er omfattet af ejerskabspolitikken. Finansministeriet har de seneste 2 år arbejdet med at opdatere statens ejerskabspolitik og har i april 2015 offentliggjort en opdateret politik. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Finansministeriet ikke langt tidligere har opdateret ejerskabspolitikken.

2.2. Baggrunden for, at staten danner selskaber mv.

28. Rigsrevisionen har undersøgt, om ejerskabspolitikken beskriver formålene med og begrundelserne for brugen af de forskellige organiseringsformer.

De statslige selskaber er organiseret på en måde, hvor det traditionelle ministerielle hierarki er brudt, og selskaberne er tildelt særlige frihedsgrader og selvstændigt ansvar. Rigsrevisionen finder det derfor væsentligt, at ejerskabspolitikken er tydelig omkring statens overordnede formål med at etablere selskaber. Rigsrevisionen har desuden undersøgt, hvad der er formålet med at vælge de specifikke selskabsformer.

29. Det fremgår af ejerskabspolitikken, at aktieselskabsformen bør være udgangspunktet, når staten etablerer forretningsmæssig virksomhed, og at alternative selskabsformer generelt ikke kan anbefales. Det skyldes bl.a., at omfanget og karakteren af ministerens tilsynspligt ofte vil være mere uklar end den tilsynspligt, der gælder i forhold til aktieselskaber, ligesom der kan være uklarhed om de regler, virksomheden er underlagt.

Det fremgår dog samtidig af statens ejerskabspolitik, at alternative selskabsformer som selvstændige offentlige virksomheder, selvstændige forvaltningsenheder eller interessentskaber i visse tilfælde kan være nødvendige. Det gør sig gældende, hvor der er tale om en forretningsmæssig aktivitet, men hvor det samtidig vurderes nødvendigt at fastholde en tæt politisk kontrol med et statsligt selskab, som ikke umiddelbart er forenelig med de styringsrelationer, der bør gælde for aktieselskaber.

30. Ejerskabspolitikken angiver formålet med og en række begrundelser for at oprette aktieselskaber. Det overordnede formål med at etablere statslige aktieselskaber er at øge fokus på kommercielle forhold og økonomisk værdiskabelse. Ifølge statens ejerskabspolitik er det erfaringen, at aktieselskabsformen medfører større effektivitet, lavere priser og bedre kvalitet, der stemmer overens med forbrugernes efterspørgsel. Statens ejerskabspolitik angiver 4 hovedbegrundelser for at etablere statslige aktieselskaber. Begrundelserne omhandler samtidig fordelene ved at være organiseret uden for det ministerielle hierarki, jf. boks 3.

BOKS 3. HOVEDBEGRUNDELSER FOR AT ETABLERE AKTIESELSKABER

Aktieselskaber er den rigtige organiseringsform for forretningsmæssige aktiviteter

Hovedaktiviteter af forretningsmæssig karakter vurderes mest hensigtsmæssigt at etablere uden for det statslige hierarki.

En professionel bestyrelse giver øget værdi

I aktieselskabsformen inddrages den private sektors kompetencer via en professionel bestyrelse, som har indgående kommerciel forståelse og fokus på økonomisk værdiskabelse. Disse forhold vurderes ikke at være kernekompetencer i den offentlige forvaltning.

Økonomiske frihedsgrader giver øget effektivitet

Aktieselskabsformen sikrer, at der opnås økonomiske frihedsgrader, som ikke er mulige inden for det statslige budget- og bevillingssystem, herunder især muligheden for at kunne foretage egen låntagning til finansiering af investeringer, der er kommercielt rentable. Dette forventes at føre til øget effektivitet og kundeorientering.

Klar adskillelse mellem forretningsmæssige mål og politiske målsætninger

Aktieselskabsformen sikrer en klar måladskillelse mellem det forretningsmæssige sigte, dvs. effektivitet og værdiskabelse, på den ene side og politiske målsætninger på den anden side. Den klare måladskillelse opnås ved, at ledelsen altovervejende vil fokusere på driften af virksomheden, mens forvaltningen fokuserer på de overordnede politiske hensyn.

Kilde: "Staten som aktionær" fra 2004.

Ejerskabspolitikken angiver, at de alternative selskabsformer kan anvendes, hvis det af forskellige grunde ikke er relevant at etablere et statsligt aktieselskab, men ejerskabspolitikken angiver ikke et eget formål med at etablere disse selskabsformer. Ejerskabspolitikken angiver dog visse begrundelser for at etablere selskaber i en af de alternative former, jf. boks 4.

BOKS 4. BEGRUNDELSER FOR ALTERNATIVE ORGANISERINGSFORMER

Særlove giver fleksibilitet

De alternative selskabsformer er etableret ved særlove. Det giver fleksibilitet til at etablere de ønskede styringsrelationer mellem ministerium og selskab, fx ved ønske om tættere politisk kontrol.

Håndtering af tjenestemandspromatik

Selvstændige offentlige virksomheder anvendes ved omdannelsen af en statsvirksomhed, der beskæftiger et større antal tjenestemænd. Tjenestemænd kan ikke ansættes direkte i aktieselskaber, men kan ansættes i en selvstændig offentlig virksomhed o.l.

Opgaver af en vis forvaltningsmæssig karakter

Nogle af de alternative selskabsformer har opgaver af en vis forvaltningsmæssig karakter eller er karakteriseret ved, at staten giver driftstilskud eller garanterer for virksomhedens forpligtelser. Aktieselskabsformen er derfor ikke relevant, selv om de har forretningsmæssige aktiviteter. Disse selskabsformer organiseres som selvstændige forvaltningsenheder.

Et skridt på vejen mod aktieselskabsformen

Alternative selskabsformer som selvstændige offentlige virksomheder og selvstændige forvaltningsenheder kan ses som en gradvis udvikling mod aktieselskabsformen. Dette var tilfældet med det tidligere Post Danmark, som først var en selvstændig offentlig virksomhed og siden blev et aktieselskab.

Kilde: "Staten som aktionær" fra 2004.

Resultater

31. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at statens ejerskabspolitik redegør for formålet med at etablere selskaber uden for det ministerielle hierarki. Politikken anbefaler aktieselskabsformen ved etablering af statslige selskaber med forretningsmæssig virksomhed, da dette kan føre til, at selskabet bliver ledet effektivt og skaber værdi for ejeren. Ejerskabspolitikken angiver, at alternative selskabsformer generelt ikke kan anbefales, og at de alene skal anvendes, hvis det af forskellige årsager ikke er muligt at benytte aktieselskabsformen.

2.3. Centrale principper for styringen af de forskellige selskabsformer

32. Rigsrevisionen har undersøgt, om ejerskabspolitikken fastlægger centrale principper for styringen, når staten optræder som selskabsejer.

De centrale principper for styringen bør efter Rigsrevisionens vurdering omfatte principper for ministerens forpligtelser som ejer og omfatte principper for, hvordan ansvaret fordeles mellem minister og selskabets ledelse. Herudover bør ejerskabspolitikken angive, hvordan staten sikrer sig, at selskaberne løser deres samfundsmæssige opgaver og samtidig har en effektiv forretningsmæssig drift.

33. Ejerskabspolitikken angiver som et væsentligt princip, at staten skal være en aktiv ejer for at sikre, at selskabernes resurser udnyttes bedst muligt, jf. boks 5.

BOKS 5. AKTIVT EJERSKAB

Et aktivt ejerskab indebærer bl.a. følgende:

- Ministeriet forvalter ejerskabet under ansvar for Folketinget.
- Ministeriet skal udpege en kompetent bestyrelse.
- Ministeriet har en nedskrevet styringsmodel for selskabet.
- Ministeriet tager aktivt stilling til selskabets udvikling, mål og resultater, risikostyring mv.
- Ministeriet fører et overordnet økonomisk tilsyn med selskabet.

Kilde: "Staten som aktionær" fra 2004.

34. I forhold til hvordan ansvaret skal fordeles mellem ejerministeriet og selskabets ledelse (bestyrelse og direktion), angiver ejerskabspolitikken, at armslængdeprincippet er det centrale princip, jf. boks 6.

BOKS 6. ARMSLÆNGDEPRINCIPPET

Princippet indebærer, at det er selskabets ledelse, der har et selvstændigt ansvar for at lede selskabet og træffe beslutninger om selskabets drift og udvikling.

Ejerministeriet skal normalt ikke påtage sig den faktiske ledelse af statslige selskaber.

Kilde: "Staten som aktionær" fra 2004.

35. Ejerskabspolitikken angiver desuden, hvordan staten kan sikre sig, at selskaberne løser deres samfundsmæssige opgaver og samtidig har en effektiv forretningsmæssig drift. Princippet om indkapsling er centralt i forhold til dette, jf. boks 7.

BOKS 7. INDKAPSLING AF SEKTORPOLITISKE HENSYN

Sektorpolitiske målsætninger og hensyn skal så vidt muligt isoleres og adskilles fra selskabets forretningsmæssige drift, fx gennem sektorlovning, i kontrakter og via koncessioner. Statens ejerskabspolitik anvender i den forbindelse begrebet indkapsling. Indkapslingen skal sikre, at selskaberne og ministerierne, der udøver ejerskabet, kan koncentrere sig om at forfølge de forretningsmæssige målsætninger, sideløbende med at staten gennem sædvanlig myndighedsudøvelse fører tilsyn med, at selskaberne efterlever gældende (sektor)lovgivning og/eller indgåede kontrakter.

Kilde: "Staten som aktionær" fra 2004.

De 3 principper, der følger af ejerskabspolitikken, gælder for alle organiseringsformer. Ejerskabspolitikken angiver imidlertid kun, hvordan principperne skal praktiseres i forhold til de statslige aktieselskaber. For de selvstændige offentlige virksomheder og selvstændige forvaltningsenheder angiver ejerskabspolitikken ikke tilstrækkeligt tydeligt, hvordan ansvarsfordelingen skal tilrettelægges, og hvordan sektorpolitiske hensyn skal håndteres, hvis ikke det er muligt at indkapsle de sektorpolitiske hensyn.

Resultater

36. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Finansministeriets ejerskabspolitik beskriver en række centrale principper for styringen af statens selskaber. Principperne angiver, at staten skal være en aktiv ejer, uanset hvilke organiseringsformer staten vælger. Ejerskabspolitikken indeholder også principper for, hvordan ansvaret generelt skal fordeles mellem ministeren og selskabets ledelse (bestyrelse og direktion), og for håndteringen af sektorpolitiske målsætninger og forretningsmæssige hensyn i de statslige aktieselskaber.

Ejerskabspolitikken beskriver dog ikke tilstrækkeligt tydeligt, hvordan principperne om ansvarsfordeling og håndtering af sektorpolitiske målsætninger og hensyn skal praktiseres i forhold til de selvstændige offentlige virksomheder og selvstændige forvaltningsenheder. Dette har betydning, da disse organiseringsformer netop oprettes i de tilfælde, hvor der er behov for at etablere en særlig ansvarsfordeling mellem ministeriet og selskabet, og i tilfælde hvor der er behov for at håndtere særlige sektorpolitiske hensyn.

2.4. Folketingets mulighed for at følge udviklingen i selskaberne

37. Rigsrevisionen har undersøgt, hvilke muligheder Folketinget har for at følge udviklingen i de forskellige selskaber. Vi har i den sammenhæng undersøgt, hvordan Finansministeriet og ministerier, der varetager ejerskab af selskaber, orienterer Folketinget om udviklingen i selskaberne. Det omfatter også adgangen til oplysninger om selskaberne via offentlighedsloven samt regnskabsaflæggelse og revision af selskaberne.

Fastlæggelse af rammerne om offentlighed og indblik i selskaberne bør efter Rigsrevisionens opfattelse ske under hensyntagen til omfanget af de statslige interesser i selskabet. Det betyder, at adgangen til oplysninger om selskaberne bør være stigende med graden af statslige interesser. Statslige interesser kan både være økonomiske interesser/forpligtelser og samfundsmæssige opgaver.

Oplysninger til Folketinget

38. Ejermanisterierne udøver deres ejerskab af selskaber under parlamentarisk kontrol. Folketinget træffer beslutning om etableringen af selskaber og vil også efter etableringen være involveret, idet ministeren skal tilvejebringe hjemmel til at foretage visse dispositioner vedrørende selskaberne. Det gælder fx køb og salg af aktier, som skal godkendes af Finansudvalget. Spørgsmålet om, hvordan Folketinget i øvrigt skal orienteres om og have adgang til oplysninger om selskaberne, er der ikke fastsat særlige retningslinjer for.

Folketinget og Folketingets udvalg kan imidlertid stille spørgsmål til ministeren om selskaberne på samme måde, som det er muligt i alle andre forhold, der vedrører ministerens ressource. Folketinget kan på den måde få adgang til de oplysninger, som ejermanisteren har adgang til. Ejermanisterens adgang til oplysninger er betinget af statens ejerandel. For 100 % statsligt ejede selskaber har ministeren fuld adgang til oplysningerne. Er der flere ejere (aktionærer), er ministerens adgang til information som udgangspunkt begrænset til den samme information, som de øvrige ejere har adgang til.

39. Finansministeriet har desuden siden 2004 årligt offentliggjort publikationen "Statens selskaber". Publikationen redegør for udviklingen i de selskaber, som staten helt eller delvist ejer. Publikationen omfatter både aktieselskaber, selvstændige offentlige virksomheder og fra 2013 også selvstændige forvaltningsenheder.

Det fremgår af "Statens selskaber" fra 2004, at publikationen er udarbejdet ud fra et ønske om større åbenhed og gennemsigtighed. Publikationen erstattede et årligt orienterende aktstykke, som finansministeren i ca. 10 år havde sendt til Folketingets Finansudvalg.

40. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at et statsligt selskab, Eksport Kredit Finansiering A/S, som er ejet af Erhvervs- og Vækstministeriet, ikke indgår i "Statens selskaber". Finansministeriet har oplyst, at Finansministeriet vil undersøge, om der er flere selskaber o.l., som bør indgå i publikationen. Rigsrevisionen finder det væsentligt, at Finansministeriet og ejerministerierne sammen sikrer, at publikationen omfatter alle statslige selskaber, da publikationen er en væsentlig kilde til information på selskabsområdet.

Publikationen beskriver med udgangspunkt i udvalgte finansielle nøgletal selskabernes resultater og forretningsmæssige udvikling. Publikationen redegør ikke for, i hvilket omfang selskaberne har realiseret deres finansielle målsætninger. Samtidig indeholder publikationen ikke oplysninger om, i hvilket omfang de selskaber, som har samfundsmæssige opgaver, løser deres opgaver. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet bør overveje om publikationen bør indeholde oplysninger om, i hvilket omfang selskaberne løser deres samfundsmæssige opgaver. Ministeriet er samtidig enig med Rigsrevisionen i, at publikationen "Statens selskaber" bør udbygges, så den også indeholder oplysninger om selskabernes finansielle mål. Dette fremgår derfor af den nye ejerskabspolitik.

I Sverige publiceres informationer om selskabernes mål og resultater, jf. boks 8.

BOKS 8. OFFENTLIGHED OM SELSKABERNES FINANSIELLE MÅL OG RESULTATER

I Sverige har regeringen fastsat overordnede finansielle mål tilpasset de enkelte selskaber. Der afreporteres årligt på de overordnede mål i en offentlig rapport. Målene omfatter typisk selskabets kapitalstruktur, rentabilitet og udbyttepolitik.

Kilde: Näringsdepartementet i Sverige.

Offentlighedsloven

41. Rammerne for adgangen til oplysninger fra selskaberne følger af lovgivningen, dvs. offentlighedsloven. Der er samtidig fastsat specifikke bestemmelser i de konkrete love, som vedrører selskaberne.

42. Hovedprincippet i offentlighedsloven er, at selskaber – uanset organiseringsform – som staten har en direkte eller indirekte ejerandel på mere end 75 %, er omfattet af loven. Det gælder dog ikke børsnoterede selskaber. Herudover kan ejerministeren efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at offentlighedsloven ikke skal anvendes for selskabet eller for dele af selskabets aktiviteter, hvis selskabet i altovervejende grad er konkurrenceudsat og ikke driver forvaltningsvirksomhed.

Regnskabsaflæggelse og revision af selskaberne

43. Års- og delårsrapporter er en væsentlig kilde til information om et selskabs udvikling og økonomiske stilling for selskabets ejere og andre interessenter. De statslige selskaber skal aflægge regnskab i henhold til årsregnskabsloven. De største statslige selskaber skal udarbejde årsrapporter, der svarer til de årsrapporter, børsnoterede selskaber skal udarbejde. De store statslige selskaber forventes tillige at aflægge kvartalsrapporter.

44. Revisionsordningen for selskaberne afhænger af organiseringsformen. Den årlige revision af statslige aktieselskaber sker efter selskabsloven og udføres af en privat statsautoriseret revisor. Revisionen sker efter internationale standarder og i henhold til dansk revisorlovgivning. Rigsrevisionen foretager ikke årlig revision af de statslige aktieselskaber, men kan kræve regnskaber til gennemgang i henhold til rigsrevisorloven. Det betyder, at Rigsrevisionen kan undersøge selskaberne og afgive beretninger til Statsrevisorerne.

God offentlig revisionsskik er en norm for offentlig revision, der har sit grundlag i rigsrevisionens § 3, som fastlægger, at revisionen af de virksomheder og aktiviteter, der falder inden for lovens område, skal omfatte 3 aspekter, som betegnes finansiel revision, juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision.

Ved **finansiel revision** efterprøver revisor, om regnskabet er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

Ved **juridisk-kritisk revision** efterprøver revisor, om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgående aftaler og sædvanlig praksis.

Ved **forvaltningsrevision** vurderer revisor, om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midler og ved driften af virksomheder.

For selvstændige offentlige virksomheder og selvstændige forvaltningsenheder udføres revisionen typisk i et samarbejde mellem Rigsrevisionen og en privat revisor. Revisionen sker ligesom for aktieselskaber efter internationale standarder for revision og i tillæg hertil efter god offentlig revisionsskik (GOR). GOR indebærer, at der ud over finansiel revision også udføres juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision.

Resultater

45. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Folketinget har mulighed for at følge udviklingen i selskaberne, bl.a. via spørgsmål til ministeren og via Finansministeriets årlige publikation om "Statens selskaber". Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet sammen med ejerministerierne bør sikre, at publikationen indeholder alle selskaber. Ministeriet bør desuden overveje, om publikationen bør udbygges, så den ud over oplysninger om selskabernes finansielle mål også indeholder oplysninger om samfundsmæssige opgaver.

Muligheden for at følge med i selskaberne sikres endvidere i kraft af reglerne om aflæggelse af regnskab og revision. Revisionsordningen er forskelligt tilrettelagt for de forskellige organiseringsformer. Den årlige revision af selvstændige offentlige virksomheder foretages af Rigsrevisionen i samarbejde med private revisorer efter principperne i god offentlig revisions-skik. Den årlige revision af statslige aktieselskaber sker efter bestemmelserne i selskabsloven og foretages af private revisorer.

3. Styringsgrundlag for udvalgte selskaber

Ejerministerierne har på grundlag af selskabslovens bestemmelser etableret hensigtsmæssige styringsgrundlag for aktieselskaberne, Danske Spil A/S og TV 2 Danmark A/S. Som forudsat i statens ejerskabspolitik har selskabets ledelse det overordnede ansvar for selskabet. Styringsgrundlaget beskriver samtidig, hvad ejerministeriet forventer, at selskaberne leverer både forretningsmæssigt og i forhold til de samfundsmæssige opgaver. Ministerierne har også opstillet mål for de forretningsmæssige præstationer for de 2 selskaber, der begge skal skabe afkast.

For de selvstændige offentlige virksomheder o.l. og for Sund & Bælt Holding A/S har ejerministerierne etableret et særskilt styringsgrundlag på baggrund af det lovgrundlag, der er for hvert selskab. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at styringsgrundlaget i nogle tilfælde bygger på en ansvarsfordeling, der svarer til ansvarsfordelingen i statslige aktieselskaber. I andre tilfælde er ministeren tildelt adgang til at give selskabet instrukser om generelle eller specifikke spørgsmål. Det betyder efter Rigsrevisionens opfattelse, at der kan være uklarhed om, hvor tæt ministeren forventes at være på de enkelte selvstændige offentlige virksomheder, og hvor stort råderum bestyrelserne har.

For flere af de selvstændige offentlige virksomheder o.l. er ejerministerierne samtidig i mindre grad tydelige om forventningerne til de forretningsmæssige præstationer. Det kommer ikke mindst til udtryk i de selskaber, der skal hvile i sig selv og ikke er presset af konkurrence på et marked. I disse selskaber bør ministerierne efter Rigsrevisionens vurdering i dialog med bestyrelsen opstille mål for, at selskaberne skal drives omkostningseffektivt. Dette er hidtil kun sket i begrænset omfang. Finansministeriet har i den opdaterede ejerskabspolitik angivet, at ministerierne i samarbejde med selskaberne fremover skal opstille mål på bl.a. dette område.

De undersøgte selskaber har – med en enkelt undtagelse – hjemmel til at oprette datterselskaber. Datterselskaberne løser i flere tilfælde samfundsmæssige opgaver. De styringsmæssige rammer for de selvstændige offentlige virksomheders datterselskaber kan i nogle tilfælde forbedres. Det gælder bl.a. rammerne for, om ministeriet skal involveres, hvis det statslige selskab ønsker at sælge datterselskaber, der løser samfundsmæssige opgaver.

Udvalgte statslige aktieselskaber

- Danske Spil A/S
- Sund & Bælt Holding A/S
- TV 2 Danmark A/S.

Udvalgte selvstændige offentlige virksomheder o.l.

- Energinet.dk
- DanPilot
- DSB
- Naviair
- Eksport Kredit Fonden
- Vækstfonden.

46. Rigsrevisionen har med udgangspunkt i Statsrevisorernes spørgsmål undersøgt, om ejerministerierne ud fra Finansministeriets rammer og det lovgrundlag, der eksisterer for det enkelte selskab, har tilrettelagt en hensigtsmæssig styring af udvalgte statslige aktieselskaber, selvstændige offentlige virksomheder o.l. Rigsrevisionen har herunder undersøgt, hvad der er baggrunden for og formålet med selskabsdannelserne.

Herudover har vi undersøgt, hvordan styringen af det enkelte selskab er tilrettelagt. Det omfatter en undersøgelse af, hvordan ansvaret fordeler sig mellem minister og selskabets ledelse, og en undersøgelse af de mål, der er opstillet for selskabet. Da en del af selskabernes opgaver varetages i datterselskaber, har Rigsrevisionen også undersøgt, hvilke rammer der er opstillet for datterselskaberne.

3.1. Baggrunden for valg af organiseringsform

47. Rigsrevisionen har undersøgt, om oprettelsen af de statslige selskaber, herunder valg af den konkrete styringsform, er sket i overensstemmelse med de principper og begrundelser, der fremgår af statens ejerskabspolitik.

48. Baggrunden for at etablere statslige selskaber fremgår typisk af bemærkninger til oprettelseslove, aktstykker eller af ministeriets interne notater. I visse tilfælde, særligt for de selskaber, som er etableret for længe siden, er disse forhold ikke så tydeligt beskrevet. Rigsrevisionen har derfor også bedt ejerministerierne redegøre for baggrunden for de valgte organiseringsformer.

Aktieselskaber

49. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at TV 2 Danmark A/S oprindeligt blev etableret som en offentlig institution, men siden blev omdannet til et statsligt aktieselskab med det sigte, at selskabet skulle privatiseres. Det fremgår imidlertid af mediaaftalen for perioden 2015-2018, der blev indgået mellem alle Folketingets partier i juni 2014, at det offentlige ejerskab til TV 2 Danmark A/S skal bevares, og at det skal varetages i form af statens direkte ejerskab til 100 % af aktierne i selskabet.

Danske Spil A/S har været et statsligt aktieselskab siden dannelsen i 1948 og opfylder en lang række af de karakteristika, som gælder for private aktieselskaber, hvor den væsentligste er, at selskabet sælger sine ydelser på et marked og har til formål at skabe et afkast.

Sund & Bælt Holding A/S blev i 1991 etableret som statsligt holdingaktieselskab. Af forarbejderne til oprettelsesloven fremgår det, at holdingselskabsformen blev valgt for at sikre, at der kunne overføres bygherreerfaring mellem de enkelte selskaber (Storebælt og Øresundsbroen) og drages nytte af fælles viden. Holdingselskabsformen blev desuden valgt for at undgå, at der opbygges større administration i de respektive broelskaber, og for at sikre, at økonomien i de underliggende anlægsprojekter kunne holdes adskilt. Det fremgår ikke af lovforarbejderne, hvorfor aktieselskabsformen er valgt. Rigsrevisionen vurderer, at Sund & Bælt Holding A/S har en række karakteristika, der minder om selvstændige offentlige virksomheder, idet Transportministeriet fx har sikret sig større indflydelse på selskabet, end hvad der er normalt for statslige aktieselskaber. Transportministeriet har oplyst, at Sund & Bælt Holding A/S er etableret, inden selvstændige offentlige virksomheder blev introduceret som organiseringsform. Ministeriet har ikke overvejelser om at ændre organiseringsformen for Sund & Bælt Holding A/S, da den nuværende form ifølge ministeriet er velfungerende.

I Sverige og Norge er aktieselskaber den fremherskende selskabsform, jf. boks 9.

BOKS 9. ÉN LOV – FOR ALLE

Den svenske og norske stats selskabsportefølje udgøres overvejende af aktieselskaber.

I Sverige reguleres statslige selskaber som udgangspunkt alene af den svenske selskabslov. Dette gør lovkomplekset enklere, fordi alle de statslige selskaber skal følge de samme lovbestemmelser i selskabsloven. De konkrete bestemmelser om virksomheden fremgår ligesom i Danmark af vedtægterne.

I Norge reguleres langt de fleste statslige selskaber ligeledes af selskabsloven, idet hovedparten er aktieselskaber. Det tilstræbes så vidt muligt ikke at oprette nye særlovsselskaber for at undgå dobbeltregulering.

Kilde: Näringsdepartementet i Sverige og Nærings- og Fiskeridepartementet i Norge.

Selvstændige offentlige virksomheder mv.

50. Det fremgår af forarbejderne til oprettelseslovene for de 4 udvalgte selvstændige offentlige virksomheder, at selskaberne opfylder flere af de betingelser, der også gælder for at kunne være et aktieselskab. Der er dog herudover for hvert af selskaberne angivet konkrete begrundelser for, at aktieselskabsformen ikke er valgt.

DSB blev etableret som en selvstændig offentlig virksomhed, fordi selskabet beskæftiger et stort antal tjenestemænd, som ikke vil kunne ansættes direkte som tjenestemænd i et statsligt aktieselskab.

Energinet.dk blev oprettet som en selvstændig offentlig virksomhed, fordi selskabet har ansvaret for el- og gastransmissionsnettet, som udgør central infrastruktur, og fordi der er tale om et monopolselskab, hvis indtægter opkræves fra elforbrugerne.

Transportministeriet har oplyst, at Naviair er etableret som en selvstændig offentlig virksomhed, da denne selskabsform giver ministeriet mere kontrol med virksomheden. Dette er væsentligt, da der er et politisk ønske om at have kontrol med eget luftrum.

Erhvervs- og Vækstministeriet har oplyst, at DanPilot blev etableret som en selvstændig offentlig virksomhed, da DanPilot har forsyningspligt på lodsområdet, hvilket er en væsentlig samfundsopgave.

Flertallet af de selvstændige offentlige virksomheder er således etableret med den begrundelse, at de er ansvarlige for central infrastruktur og/eller forsyningssikkerhed, hvorfor staten har brug for mere kontrol med disse, end aktieselskabsformen lægger op til.

51. Eksport Kredit Fonden og Vækstfonden er begge oprettet som selvstændige forvaltningsenheder. De er ikke fonde som defineret i fondslovgivningen, selv om det fremgår af navnet. Det fremgår af forarbejderne til lovgrundlaget, som ligger til grund for at etablere de selvstændige forvaltningsenheder, at styringsformen på visse områder minder om aktieselskabsformen, herunder at bestyrelserne er tiltænkt et selvstændigt ansvar, som svarer til det, der gælder for aktieselskaber, og at enhederne har forretningsmæssige aktiviteter.

Eksport Kredit Fonden og Vækstfonden er ifølge Erhvervs- og Vækstministeriet imidlertid oprettet som forvaltningsenheder, da de som udgangspunkt ikke skal give udbytte til staten, og da de løser opgaver, der har forvaltningslignende karakter.

52. Både for aktieselskaber og for selvstændige offentlige virksomheder er der anvendt nogle begrundelser, der mere generelt handler om baggrunden for at danne selskaber.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at begrundelserne kan genfindes i ejerskabspolitikken, jf. boks 10.

BOKS 10. BEGRUNDELSER FOR SELSKABSDANNELSER

Selskabets hovedaktivitet er af forretningsmæssig karakter, hvilket er hensigtsmæssigt at etablere uden for det statslige hierarki.

Frihed fra de statslige retningslinjer (typisk på budget- og bevillingsområdet) forventes at føre til øget effektivitet og kundeorientering.

Når staten etablerer selskaber, indføres den ledelsesform, som kendes fra aktieselskaber. Der vælges en professionel bestyrelse, hvilket forventes at føre til mere effektiv drift og gavne selskabets forretningsmæssige udvikling.

I visse tilfælde er selskabsdannelsen begrundet med, at der eksisterer et behov for at adskille konkrete faglige beslutninger fra det politiske niveau. Denne begrundelse har primært indgået i begrundelsen, da Erhvervs- og Vækstministeriet etablerede Eksport Kredit Fonden og Vækstfonden.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af relevant lovgivning, vedtægter og dokumentation fra ejerministerierne.

Resultater

53. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at oprettelsen af de statslige selskaber mv. generelt følger de principper og begrundelser, der fremgår af statens ejerskabspolitik. Undersøgelsen viser, at organiseringen uden for det ministerielle hierarki gennemgående anvendes, hvor ejerministeriet ønsker at effektivisere og kundeorientere enheder, der har forretningsmæssige aktiviteter. Frihed fra de statslige budget- og bevillingsregler og indførelse af en professionel bestyrelse er anført som centrale elementer, som skal bidrage til øget effektivisering.

Undersøgelsen af baggrunden for at benytte de forskellige former viser, at aktieselskabsformen er brugt, hvor det handler om at etablere selskaber, der især har et forretningsmæssigt sigte, og som eventuelt kan privatiseres på sigt. Dette er dog ikke tilfældet for Sund & Bælt Holding A/S, som har en række ligheder med de selvstændige offentlige virksomheder. Sund & Bælt Holding A/S blev oprettet, inden den organisationsform blev introduceret. Selvstændige offentlige virksomheder o.l. er benyttet i tilfælde, hvor disse har ansvaret for centrale samfundsmæssige opgaver, som staten ønsker at have større grad af kontrol med.

3.2. Fordeling af ansvar mellem ejerministeriet og selskabets ledelse

54. Rigsrevisionen har med udgangspunkt i det formelle styringsgrundlag (love og vedtægter) undersøgt, om ejerministeriet har sikret, at fordelingen af ansvaret mellem ejeren og selskabets ledelse (dvs. bestyrelse og direktion) er klart beskrevet og tilpasset ejerministeriets valg af organiseringsform.

Konkret har Rigsrevisionen undersøgt, i hvilket omfang ledelsen i selskabet er tildelt selvstændigt ansvar til at lede selskabet og forfølge økonomiske mål, hvor det er sigtet (dvs. i forhold til aktieselskaber). Samtidig har Rigsrevisionen undersøgt, om ejerministerierne, i de tilfælde hvor staten har ønske om mere kontrol i selvstændige offentlige virksomheder o.l., har sikret sig øget adgang til indflydelse.

55. Udgangspunktet er ifølge ejerskabspolitikken, at aktieselskaberne alene skal tænke forretningsmæssigt, dvs. skabe så stort afkast som muligt, og de sektorpolitiske hensyn skal indkapsles i lov, koncession, public service-kontrakt e.l. Direktion og bestyrelse skal derfor gives armslængde til at drive selskabet med henblik på at skabe størst muligt afkast.

Undersøgelsen viser, at Danske Spil A/S' og TV 2 Danmark A/S' bestyrelse og direktion er tildelt armslængde som forudsat i selskabsloven, dvs. bestyrelse og direktion er tildelt selvstændigt ansvar til at lede selskabet. Undersøgelsen viser også, at rammerne for Sund & Bælt Holding A/S på et centralt punkt adskiller sig herfra. Transportministeren er således i lov om Sund & Bælt Holding A/S tildelt adgang til en øget indflydelse på selskabet, idet ministeren har adgang til at give selskabet generelle eller specielle instrukser for udøvelsen af selskabets virksomhed i sager af væsentlig betydning. Transportministeriet har oplyst, at ministerens særlige beføjelser i forhold til Sund & Bælt Holding A/S er begrundet i, at broerne er etableret ved hjælp af statsgaranterede lån, og at staten også garanterer for væsentlige dele af selskabets øvrige økonomiske forpligtelser. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at det ikke er nærmere præciseret, hvordan ministerens generelle adgang skal praktiseres, og hvilke konsekvenser det har for fordelingen af ansvar mellem ministeren og selskabets bestyrelse.

56. Ifølge ejerskabspolitikken er udgangspunktet ligeledes for de selvstændige offentlige virksomheder, at de skal følge selskabslovens princip om armslængde mellem ejer og bestyrelse. Det skal dog ske under hensyntagen til muligheden for at fastholde en tæt politisk kontrol med selskabet, som netop har været begrundelsen for valget af selvstændig offentlig virksomhed som organiseringsform.

Undersøgelsen viser, at Erhvervs- og Vækstministeriet og Transportministeriet ikke har indsat bestemmelser i lovgrundlaget for DanPilot og Naviar, der præciserer ministeriets mulighed for tættere kontrol med disse. Styringsgrundlaget for DanPilot og Naviar er således etableret ud fra selskabslovens princip om armslængde mellem ejer og selskabets ledelse uden undtagelser, dvs. ud fra en forudsætning om, at ejeren udøver sine beføjelser på det årlige virksomhedsmøde.

For Energinet.dk afholdes der ikke et årligt virksomhedsmøde (eller en årlig generalforsamling). Klima-, energi- og bygningsministeren er i stedet tildelt en mere vidtgående beføjelse til at træffe beslutning om ethvert forhold vedrørende Energinet.dk (dog bortset fra ansættelse og afskedigelse af direktionen). Det fremgår af forarbejderne til lov om Energinet.dk, at det forudsættes, at ministeren ikke træffer beslutning i et sådant omfang, at der herved sker en overtagelse af den faktiske ledelse af Energinet.dk fra bestyrelse og direktion. Bestemmelsen indebærer, at ministeren i praksis træffer beslutninger, som svarer til de beslutninger, der normalt træffes af en generalforsamling, men at ministeren ikke træffer beslutninger vedrørende den daglige drift af Energinet.dk. Klima-, Energi, og Bygningsministeriet finder på den baggrund ikke, at der er tale om en undtagelse fra armslængdeprincippet. Rigsrevisionen har dog noteret sig, at ministeren inden for nærmere fastsatte rammer skal godkende Energinet.dk's investerings- og finansierungsplaner, hvilket er en undtagelse fra armslængdeprincippet.

I forhold til DSB anvendes armslængdeprincippet, men transportministeren har på visse områder nogle særlige beføjelser. Det gælder for DSB's adgang til at investere over et vist økonomisk niveau, DSB's adgang til at optage lån og for selskabets engagementer i udlandet.

57. Undersøgelsen viser, at rammerne for Vækstfonden tager udgangspunkt i armslængdeprincippet. I forhold til Eksport Kredit Fonden har erhvervs- og vækstministeren instruktionsbeføjelse i forhold til fondens direktør i forbindelse med eksportpolitiske spørgsmål. Samtidig har staten sikret sig direkte indflydelse på enheden via 3 repræsentanter i Eksport Kredit Fondens bestyrelse. Denne ordning med embedsmænd i bestyrelsen kan ikke genfindes i statens øvrige selskaber.

Resultater

58. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der er etableret et styringsgrundlag, hvor armslængdeprincippet er etableret uden begrænsninger og i overensstemmelse med ejerskabspolitikken for 2 af aktieselskaberne, Danske Spil A/S og TV 2 Danmark A/S.

For Energinet.dk, DSB, Eksport Kredit Fonden og Sund & Bælt Holding A/S har ejerministerierne via det formelle styringsgrundlag etableret adgang til øget indflydelse. Adgangen omfatter for nogle selskaber generelle beføjelser, som giver ministeren mulighed for at træffe beslutning om alle selskabets anliggender, og for andre selskaber beføjelser og forpligtelser på afgrænsede områder, fx i forhold til at godkende investeringsplaner. For Naviar, Dan-Pilot og Vækstfonden er der ikke etableret særlig adgang til indflydelse for ejerministerierne.

Undersøgelsen viser således, at der er etableret forskellige modeller for, hvordan staten via det formelle styringsgrundlag vil sikre sig øget indflydelse på de selvstændige offentlige virksomheder og Sund & Bælt Holding A/S. Rigsrevisionen vurderer, at det i nogle tilfælde indebærer, at det ikke er tydeligt formuleret, hvor tæt ejerministeren kan forventes at være på selskabet, og hvor vidtrækkende bestyrelsens selvstændige kompetence til at lede selskabet er.

3.3. Selskabernes overordnede formål

59. Rigsrevisionen har undersøgt, om ejerministerierne tydeligt har formuleret, hvad formålet med det enkelte selskab er, så det klart fremgår, hvordan selskabet skal sikre en effektiv forretningsmæssig drift i sammenhæng med, at selskabet løser de samfundsmæssige opgaver.

Statslige selskaber skal typisk tage hensyn til flere og i nogle tilfælde modstridende målsætninger. Fx kan samfundsmæssige målsætninger have indflydelse på selskabets mulighed for at forfølge forretningsmæssige målsætninger. For at der kan skabes klarhed om, hvilke målsætninger selskabet forfølger, er det ifølge ejerskabspolitikken væsentligt, at det er tydeligt formuleret, hvad formålet med selskabet er. En klar beskrivelse af formålet med selskabet gør det tydeligt for selskabet og for omverdenen, hvad selskabet er sat i verden for, og hvilke forventninger der kan stilles til selskabet.

60. Selskabets formål fremgår af den lov, der er vedtaget, da selskabet blev etableret, og formålet skal samtidig ifølge selskabsloven angives i selskabets vedtægter.

Statslige aktieselskaber

61. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Danske Spil A/S og TV 2 Danmark A/S primært har til formål at agere på et forretningsmæssigt grundlag ved at skabe afkast til staten. Danske Spil A/S' formål er at foranstalte lotterier, væddemål og øvrige spil, og for TV 2 Danmark A/S er formålet at drive medievirksomhed og anden hermed beslægtet eller relateret virksomhed. Selskabet skal herudover drive public service-programvirksomhed, hvis der er meddelt tilladelse hertil efter lov om radio- og fjernsynsvirksomhed.

62. Sund & Bælt Holding A/S' hovedformål er at eje aktierne i broelskaberne, som driver de faste forbindelser over Storebælt og Øresund mv. Det fremgår ikke af lov om Sund & Bælt Holding A/S eller selskabets vedtægter, at aktieselskabet skal drives forretningsmæssigt på tilsvarende vis som de 2 øvrige aktieselskaber. Transportministeriet har oplyst, at Sund & Bælt Holding A/S har til opgave at agere forretningsmæssigt inden for de gældende rammer for fastsættelse af takster mv. Driften skal ske på forretningsmæssig vis, så selskabet sikrer en effektiv drift, der muliggør at tilbagebetale de lån, der blev optaget, da broerne blev etableret, inden for den forudsatte tidsramme.

Selvstændige offentlige virksomheder og selvstændige forvaltningsenheder

63. Undersøgelsen viser, at de 4 selvstændige offentlige virksomheder (Energinet.dk, DSB, DanPilot og Naviair) primært har et samfundsmæssigt formål, og at dette er angivet i vedtægterne. Naviair skal udføre luftfartstjenester i Danmark og i udlandet. Energinet.dk's samfundsmæssige formål er at sikre en effektiv drift og udbygning af den overordnede infrastruktur på el- og gasområder og at sikre en åben og lige adgang for alle brugere af nettet. DanPilots samfundsmæssige formål er at foretage lodsninger inden for et fastsat varsel, jf. lodsloven. DanPilot har forsyningspligt på opgaven. DSB skal drive jernbanevirksomhed i medfør af lov om jernbanevirksomhed.

Det fremgår ligeledes af love og vedtægter for 3 af de selvstændige offentlige virksomheder, at de skal drives på et forretningsmæssigt grundlag. I lovgrundlaget for Energinet.dk fremgår dette ikke.

For Naviair og DSB skal begrebet forretningsmæssigt grundlag ifølge Transportministeriet forstås således, at de skal skabe størst muligt afkast inden for lovens rammer. DSB's afkast udloddes til staten, mens Naviairs overskud skal anvendes til at nedsætte selskabets takster. For DanPilot betyder forretningsmæssigt grundlag ifølge Erhvervs- og Vækstministeriet, at DanPilot i første omgang skal sigte efter et nulresultat og derfor drives omkostningseffektivt. Det skyldes, at DanPilot i den nuværende lodslov har monopol på dele af lodsmarkedet. Denne position skal ifølge ministeriet ikke udnyttes til at generere overskud til staten. I takt med at der opnås en mere fri konkurrence på lodsmarkedet forventer Erhvervs- og Vækstministeriet, at DanPilot sidestilles med øvrige lodserier, hvorefter ministeriet i højere grad forventer, at DanPilot producerer det størst mulige overskud.

For Energinet.dk fremgår det ikke af vedtægter eller lovforarbejder, at Energinet.dk skal drives forretningsmæssigt. Det fremgår dog af lovforarbejderne til lov om Energinet.dk og bekendtgørelse om økonomisk regulering af Energinet.dk, at Energinet.dk skal drives omkostningseffektivt.

64. Eksport Kredit Fondens og Vækstfondens formål er beskrevet i vedtægterne/lovgrundlaget. Enhederne skal henholdsvis fremme innovation og fornyelse i erhvervslivet og sikre dansk eksport konkurrencedygtige vilkår. Formålet søges opnået ved, at de selvstændige forvaltningsenheder yder bistand til virksomheder (herunder til eksport), som har vanskeligt ved at opnå garantier og tilstrækkelig finansiering på det almindelige marked.

Det fremgår ikke af vedtægterne, at de 2 selvstændige forvaltningsenheder skal drives forretningsmæssigt. I begge tilfælde fremgår det af lovforarbejderne, at de er stiftet med og har mulighed for statslige indskud. På sigt er det imidlertid hensigten, at både Eksport Kredit Fonden og Vækstfonden økonomisk skal balancere, så deltagelse i nye støtteaktiviteter er finansieret via afkast fra de hidtidige aktiviteter.

65. Undersøgelsen viser, at ejerministerierne generelt ikke har formuleret, hvordan et eventuelt forretningsmæssigt formål skal forvaltes i sammenhæng med det samfundsmæssige formål, fx hvis der er modsatrettede interesser.

66. I Norge kategoriseres selskaberne afhængigt af, hvilket mål de skal forfølge, jf. boks 11.

BOKS 11. KATEGORISERING AF STATSIGE SELSKABER I NORGE

Som en del af ejerskabspolitikken i Norge er de statslige selskaber kategoriseret inden for 4 kategorier. Kategoriseringen angiver samtidig, hvilke mål selskaberne primært skal forfølge:

1. Selskaber med forretningsmæssige mål.
2. Selskaber med forretningsmæssige mål og national forankring af hovedkontorfunktioner.
3. Selskaber med forretningsmæssige mål og andre specifikt definerede mål.
4. Selskaber med sektorpolitiske mål.

Udgangspunktet for kategoriseringen er statens begrundelser og mål for det statslige ejerskab. Kategorierne har hver især betydning for den måde, ministerierne udøver ejerskabet på.

Kilde: Nærings- og Fiskeridepartementet i Norge.

Resultater

67. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der er angivet et overordnet formål for alle selskaber. For de selvstændige offentlige virksomheder o.l. og Sund & Bælt Holding A/S er der primært tale om et samfundsmæssigt formål. Danske Spil A/S og TV 2 Danmark A/S skal primært forfølge et forretningsmæssigt formål inden for hver deres forretningsområde.

Undersøgelsen viser også, at det ikke konsekvent er angivet, om selskaberne skal drives forretningsmæssigt. Begrebet forretningsmæssigt grundlag kan ligeledes i praksis have forskellig betydning. I visse tilfælde betyder det, at selskaberne skal give afkast, i andre tilfælde, at selskaberne skal hvile i sig selv.

Selv om ministerierne har formuleret det overordnede samfundsmæssige formål for selskaberne er ministerierne imidlertid i mindre grad tydelige om, hvordan det forretningsmæssige formål skal vægtes i forhold til det samfundsmæssige formål.

3.4. Mål for selskabernes samfundsmæssige opgaver

68. Rigsrevisionen har undersøgt, om ejerministeriet/tilsynsmyndigheden sammen med selskaberne har udmøntet det overordnede formål i konkrete samfundsmæssige mål for selskaberne. Fastsættelse af mål er én af ejerministeriets muligheder for at sikre sig indflydelse i selskabet.

69. Ifølge ejerskabspolitikken har ejeren pligt til at varetage eventuelle sektorpolitiske interesser forsvarligt og forvalte ejerskabet, så det stemmer overens med de sektorpolitiske (samfundsmæssige) målsætninger, som Folketinget har fastsat for selskabet.

Det er i den forbindelse væsentligt, at det er tydeliggjort, hvilke konkrete samfundsopgaver selskabet skal løse.

70. Tabel 2 viser, i hvilket omfang ministerierne har fastlagt konkrete sektorpolitiske mål for selskaberne.

Tabel 2. Sektorpolitiske mål for selskaberne

	Er selskabets sektorpolitiske målsætninger konkretiseret?	Hvor er målsætningerne konkretiseret?
Danske Spil A/S	Ja	Spillelovgivningen.
Sund & Bælt Holding A/S	Ja	Politiske aftaler.
TV 2 Danmark A/S	Ja	Lov om TV 2 Danmark A/S, lov om radio- og fjernsynsvirksomhed og public service-tilladelse udstedt efter sidstnævnte lov.
DanPilot	Ja	Lodsloven.
DSB	Ja	Lov om jernbane og forhandlede trafikkontrakter indgået med Transportministeriet.
Energinet.dk	Ja	Bekendtgørelser udstedt på baggrund af lov om elforsyning, lov om naturgasforsyning og lov om vedvarende energi.
Naviair	Ja	Performance-plan, som er opstillet i medfør af de europæiske luftfartsregler.
Eksport Kredit Fonden	Ja	Administrationsbekendtgørelse for Eksport Kredit Fonden.
Vækstfonden	Ja	Bekendtgørelse om Vækstfondens virke.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af relevant lovgivning, vedtægter og dokumentation fra ejerministerierne.

Det fremgår af tabel 2, at de sektorpolitiske mål er konkretiseret for alle de undersøgte selskaber i bl.a. lovgivning og forhandlede kontrakter.

Resultater

71. Undersøgelsen viser, at der for alle selskaber er opstillet konkrete mål, og at ejerministerierne dermed er med til at understøtte, at selskaberne løser de samfundsmæssige opgaver, som de er pålagt. Dette gælder uanset organiseringsform.

3.5. Mål for selskabernes forretningsmæssige drift

72. Rigsrevisionen har undersøgt, om ejerministeriet har sikret, at der er opstillet mål for selskabernes forretningsmæssige drift.

Det fremgår af "Staten som aktionær", at stillingtagen bl.a. til selskabets mål udgør et væsentligt element i udøvelsen af ejerskabet, og ministeriet bør derfor i dialog med selskabets ledelse sikre, at der er opstillet mål for selskabet.

For selskaber, der har et tydeligt formuleret forretningsmæssigt grundlag og sigter på at skabe afkast, vil fx mål for afkast efter Rigsrevisionens vurdering være relevant. For disse selskaber bør ejeren desuden udarbejde en udbyttepolitik, der fastlægger rammerne og principperne for, hvor stor en del af et eventuelt overskud der udloddes til udbytte til ejeren.

For selskaber – primært selvstændige offentlige virksomheder o.l. – som skal hvile i sig selv, vil det efter Rigsrevisionens vurdering være relevant med mål, der sigter på en omkostningseffektiv drift. Dette følger bl.a. af selskabernes markedsposition, der ofte er præget af mangel på konkurrence, og hvor selskabet af den grund ikke har en naturlig tilskyndelse til at agere omkostningseffektivt.

DR's samfundsmæssige opgaver er konkretiseret i en public service-kontrakt, der er indgået med Kulturministeriet.

Mål for omkostningseffektivitet er særligt væsentligt for selskaber, der er udsat for begrænset konkurrence og ikke har mål om at skabe afkast til staten. Der kan enten opstilles konkrete måltal for effektivisering eller opstilles overordnede indikatorer for omkostningseffektiviteten.

Kilde: Finansministeriets publikation "Statens ejerskabspolitik" fra april 2015.

73. Tabel 3 viser, om der er opstillet mål mv. for selskaberne.

Tabel 3. Mål mv. i de undersøgte selskaber

	Er mål for den forretningsmæssige drift konkretiseret?	Har ejerministeriet været involveret i opstilling af mål?	Er der fastlagt en udbyttepolitik?
Selskaber, der skal skabe afkast:			
Danske Spil A/S	Ja	Ja	Ja
TV 2 Danmark A/S	Ja	Delvist	Ja
DSB	Ja	Ja	Ja
Selskaber, der skal hvile i sig selv:			
Naviar ¹⁾	Nej	-	Ikke relevant, da selskaberne ikke skal skabe afkast til staten
Sund & Bælt Holding A/S	Nej	-	
Eksport Kredit Fonden	Nej	-	
Vækstfonden	Nej	-	
DanPilot ¹⁾	Nej	-	
Energinet.dk	Ja, i energipolitiske aftaler	Ja	

¹⁾ Ejerministerierne har oplyst, at selskaberne skal skabe det bedst mulige resultat inden for de givne rammer. På længere sigt vil dette indebære, at selskaberne skal skabe afkast til staten.

Note: - betyder ikke relevant, da der ikke er opstillet mål.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af relevant lovgivning, vedtægter og dokumentation fra ejerministerierne.

Det fremgår af tabel 3, at selskabernes forretningsmæssige formål er konkretiseret i alle 3 selskaber, hvor selskaberne har et formål om at skabe afkast.

Kulturministeriet har været involveret i opstillingen af TV 2 Danmark A/S' mål for overskudsgrad, men har ikke været involveret i opstillingen af de øvrige mål for TV 2 Danmark A/S. Finansministeriet og Transportministeriet har taget stilling til Danske Spil A/S' og DSB's mål. Undersøgelsen viser, at der for alle 3 selskaber er udarbejdet en udbyttepolitik.

Blandt de selskaber, der skal hvile i sig selv, er det kun Energinet.dk, der er konkrete mål for. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at det ikke er ejerministeriet, der har formuleret målene, men at målene i stedet er formuleret i politiske aftaler. Transportministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet har for Naviar, Sund & Bælt Holding A/S, Eksport Kredit Fonden og Vækstfonden ikke opstillet eller sikret, at bestyrelserne har konkretiseret mål for omkostningseffektiviteten i selskaberne/enhederne. Transportministeriet er dog i dialog med bestyrelserne for Naviar og Sund & Bælt Holding A/S om fremtidige mål. I forhold til DanPilot har Erhvervs- og Vækstministeriet i dialog med bestyrelsen opstillet finansielle mål for 2016.

74. For Energinet.dk og Sund & Bælt Holding A/S er det i forlængelse af politiske aftaler besluttet at iværksætte budgetanalyser, der bl.a. tager sigte på at forbedre selskabernes omkostningseffektivitet.

Der er således løbende gennemført analyser af Energinet.dk's omkostningseffektivitet. I marts 2012 blev der indgået en politisk aftale om den danske energipolitik for perioden 2012-2020, som bl.a. medførte, at der skulle foretages et eftersyn af incitamenterne for Energinet.dk til at være omkostningseffektiv. Analysen konkluderer bl.a., at Energitilsynets tilsyn med, at Energinet.dk ikke opkræver for høje tariffer set i forhold til omkostningerne, ikke indeholder et iboende incitament til omkostningseffektivitet. I forlængelse heraf har Energinet.dk og Klima-, Energi og Bygningsministeriet iværksat en budget- og styringsanalyse, der bl.a. har til formål at identificere initiativer, der kan øge incitamenterne til omkostningseffektivitet.

For Sund & Bælt Holding A/S er der medio 2014 indgået en politisk aftale om "Vækstplan 2014". Et finansieringselement i vækstplanen er, at statens betaling til A/S Storebælt (betaling for jernbanetrafik) skal reduceres med 200 mio. kr. årligt. Samtidig blev det besluttet, at der skulle gennemføres en budgetanalyse af Sund & Bælt Holding A/S' driftsorganisation for at undersøge mulighederne for at øge robustheden i selskabets økonomi.

I forhold til Eksport Kredit Fonden og Vækstfonden fremgår det af lovforarbejderne, at enhederne på sigt skal hvile i sig selv. Erhvervs- og Vækstministeriet har dog ikke sammen med de 2 enheder opstillet konkrete mål, hverken for hvornår enhederne forventes at hvile i sig selv eller for omkostningseffektivitet.

I Sverige og Norge opstiller regeringen finansielle mål for de enkelte selskaber, jf. boks 12.

BOKS 12. FINANSIELLE MÅL FRA REGERINGEN I SVERIGE OG NORGE

I Sverige og Norge har regeringen udstukket overordnede finansielle mål for selskaberne, som tilpasses til det enkelte selskab. I Sverige afrapporteres der årligt på de overordnede mål i en offentlig rapport. I Norge er målene ikke offentlige. Målene omfatter typisk selskabets kapitalstruktur, rentabilitet og udbyttepolitik.

Kilde: Näringsdepartementet i Sverige og Nærings- og Fiskeridepartementet i Norge.

Resultater

75. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at ledelsen i flertallet af de selskaber, som skal skabe afkast, selv har opstillet finansielle mål og fastlagt en udbyttepolitik. Undersøgelsen viser også, at ministerierne som hovedregel ikke har sikret, at der er opstillet tilstrækkelige mål for de selskaber, der skal hvile i sig selv, dvs. primært de selvstændige offentlige virksomheder o.l. I den opdaterede ejerskabspolitik er der opstillet krav om, at ejerministerierne i dialog med selskabernes bestyrelser skal opstille finansielle mål for selskaberne, fx mål for omkostningseffektivitet.

Det er endvidere som led i politiske aftaler for 2 selskaber fundet nødvendigt at iværksætte budgetanalyser med fokus på omkostningseffektivitet.

3.6. Statslige selskabers datterselskaber

76. Rigsrevisionen har undersøgt, i hvilket omfang selskaberne har oprettet datterselskaber, og om selskaberne har haft hjemmel til at gøre det. Rigsrevisionen har desuden undersøgt, om der er klare styringsmæssige rammer mellem ejerministeriet og de statslige selskaber og deres datterselskaber.

Baggrunden for at oprette datterselskaber

Der kan være flere grunde til at oprette datterselskaber, fx for at sikre en formel adskillelse af monopolaktiviteter fra konkurrenceudsatte aktiviteter for at undgå krydssubsidiering. I andre tilfælde har selskaberne fundet det hensigtsmæssigt at oprette datterselskaber for at tilgodese forskellige forretningsområder.

Erfaringer med tilsyn med datterselskaber

Rigsrevisionen gennemførte i 2011 en undersøgelse af Rejsekort A/S, som er et af DSB's datterselskaber. Undersøgelsen viste bl.a., at Trafikstyrelsen, som førte tilsyn med rejsekortprojektet på vegne af Transportministeriet, havde vanskeligheder ved at få de nødvendige oplysninger til brug for tilsynet.

Kommanditselskaber er kendetegnet ved at have 2 typer deltagere, dels én eller flere komplementarer og dels én eller flere kommanditister. Komplementarerne hæfter personligt og uden begrænsning for virksomhedens forpligtelser, mens kommanditisterne hæfter begrænset for virksomhedens forpligtelser. Komplementarerne har det forvaltningsmæssige ansvar for selskabet, dvs. de har økonomisk og bestemmende indflydelse på selskabet. Der knytter sig særlige skattemæssige vilkår til selskabsformen, og denne benyttes typisk i forbindelse med investeringsvirksomhed.

Datterselskaber i Energinet.dk

For Energinet.dk fremgår det i lov om Energinet.dk, § 20, at ministeriet ud over at føre tilsyn med Energinet også skal føre tilsyn med, om de helejede datterselskaber overholder loven.

77. I publikationen "Statslige aktieselskaber – tilsyn, ansvar og styring" fra 2003, understreges det, at det kan være væsentligt, at ejerministeriet i lov eller i selskabets vedtægter fastlægger styringsmæssige rammer for de statslige selskabers datterselskaber. Udskillelsen af dele af et statsligt aktieselskabs virksomhed i et datterselskab kan ikke antages at ændre karakteren af de pligter, der påhviler ministeren som aktionær.

De styringsmæssige rammer bør efter Rigsrevisionens opfattelse tage højde for, hvordan ministeriet skal informeres om datterselskaber. Rammerne bør desuden beskrive, om der er visse dispositioner, som kræver ministeriets godkendelse. Fx investeringer i udenlandske datterselskaber eller frasalg.

De styringsmæssige rammer er væsentlige, da nogle ministerier har oplyst, at flere datterselskaber løser samfundsopgaver. Enkelte datterselskaber har desuden en økonomi af en størrelse, der kan påvirke moderselskabets økonomi.

Hjemmel

78. Aktieselskabernes adgang til at oprette datterselskaber følger af selskabslovens § 5. Rigsrevisionen vurderer, at oprettelse af datterselskaber for de øvrige selskaber kræver særskilt lovhjemmel.

79. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at alle de udvalgte selskaber – undtagen Vækstfonden – har lovhjemmel til at oprette datterselskaber.

6 ud af de 9 undersøgte selskaber ejer datterselskaber, herunder flere af de selvstændige offentlige virksomheder. DanPilot og Eksport Kredit Fonden ejer ikke datterselskaber. De udvalgte selskaber ejer samlet 30 datterselskaber, hvor hovedparten er organiseret som aktieselskaber og enkelte som anpartsselskaber. Bilag 3 indeholder en oversigt over, hvilke datterselskaber de enkelte selskaber ejer. Flere af datterselskaberne ejer også datterselskaber, fx Femern Landanlæg, der ejer Femern A/S. Endvidere har flere af selskaberne minoritetsandele i bl.a. associerede virksomheder.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Vækstfonden ejer 2 kommanditselskaber, hvor Vækstfonden samtidig har bestemmende indflydelse. Erhvervs- og Vækstministeriet har oplyst, at selskaberne efter ministeriets vurdering ikke er datterselskaber. Rigsrevisionen har noteret sig, at Vækstfonden har bestemmende indflydelse i kommanditselskaberne, og finder, at ministeriet bør afklare, hvilken status kommanditselskaberne har.

De styringsmæssige rammer for datterselskaberne

80. Ministerierne har oplyst, at rammerne for adgangen til information fra datterselskaber generelt er klare, idet ministerier, der ejer selskaber fuldt ud, kan bede selskaberne om oplysninger om hele koncernen og derfor også om datterselskaber. Samtidig har moderselskabet en generel orienteringspligt i forhold til ejerministeriet, der også omfatter information om datterselskaberne. Rigsrevisionens undersøgelse viser dog, at ejerministerierne alligevel i flere tilfælde har fundet det nødvendigt at fastsætte bestemmelser, der præciserer, hvilken information ministerierne skal have fra datterselskaberne. Transportministeren har fx i forhold til DSB og Naviar præciseret, at ministeriet skal orienteres om sager, som antages at have væsentlig økonomisk betydning eller politisk interesse, og om sager, som kan medføre væsentlige samfundsmæssige eller samfundsøkonomiske virkninger.

Undersøgelsen viser, at lovgrundlag og vedtægter for Danske Spil A/S og Sund & Bælt Holding A/S indeholder bestemmelser om ministerens muligheder for indflydelse i og information om datterselskaber. For TV 2 Danmark A/S er der ikke specificeret oplysninger i særloven eller i vedtægterne.

Undersøgelsen af de selvstændige offentlige virksomheder viser, at der findes forskellige bestemmelser for, hvordan ministeriet vil følge datterselskaberne. For nogle selskaber er der fastsat bestemmelser, der angiver, hvad ministeriet skal informeres om og tage stilling til, inden dispositionerne gennemføres. Fx kan Energinet.dk ikke afhænde den overordnede infrastruktur på el- og gasområdet eller ejerandele i datterselskaber, som driver denne infrastruktur, uden at indhente tilladelse fra Klima-, Energi- og Bygningsministeriet. DSB er forpligtet til årligt at sende datterselskabernes investerings- og finansieringsplaner mv. til Transportministeriet til orientering.

I andre tilfælde kan selskabet gennemføre dispositionerne og derefter orientere ministeriet. Det gælder i DanPilot og Naviar, hvor bestyrelsen alene skal orientere ministeriet, hvis der stiftes datterselskaber og erhverves eller frasælges datterselskaber.

Resultater

81. Alle de undersøgte selskaber, undtagen Vækstfonden, har hjemmel til at oprette datterselskaber. Vækstfonden ejer 2 kommanditselskaber, hvor Vækstfonden samtidig har bestemmende indflydelse. Ministeriet bør afklare, hvilken status disse selskaber har.

De styringsmæssige rammer for datterselskaberne er forskellige. I nogle tilfælde skal moderselskabet have tilladelse af ejerministeriet til at oprette eller frasælge datterselskaber mv. I andre tilfælde har bestyrelsen blot en pligt til at orientere ministeriet efterfølgende.

Rigsrevisionen anbefaler, at ministeriet i alle tilfælde sikrer præcise styringsmæssige rammer for datterselskaberne, ikke mindst hvis disse varetager samfundsmæssige opgaver eller kan få væsentlig økonomisk betydning for moderselskabet. Ministeriet bør i den forbindelse sikre, at selskabet ikke kan frasælge datterselskaber med samfundsmæssige opgaver, uden at ministeriet forudgående er blevet involveret.

4. Tilsynet med selskaberne

Som led i et aktivt ejerskab er det væsentligt, at ejeren sikrer, at der vælges en kompetent bestyrelse, og at tilsynsmyndighederne fører et dækkende tilsyn med selskaberne.

De udvalgte ejerministerier har fulgt regeringens fællesprocedure for valg af bestyrelser. Proceduren har til formål at understøtte, at der vælges kompetente bestyrelser i selskaberne.

Som hovedregel har tilsynsmyndighederne ført et dækkende tilsyn med selskabernes samfundsmæssige opgaver. Dette sker uanset organiseringsform. I enkelte tilfælde, særligt på Erhvervs- og Vækstministeriets område, vurderer Rigsrevisionen dog, at tilsynet ikke har været fuldt dækkende eller tilstrækkeligt dokumenteret.

Ejerministerierne har uanset organiseringsform ført et overordnet økonomisk tilsyn, der betyder, at ejerne generelt har fulgt selskabernes økonomiske udvikling. Ministerierne har også fulgt op på de forretningsmæssige mål for de selskaber, der skal skabe afkast til staten.

For hovedparten af de selskaber, som er karakteriseret ved, at de skal hvile i sig selv, har ministerierne ikke ført et dækkende tilsyn med, om selskaberne bliver drevet omkostningseffektivt.

82. Rigsrevisionen har med udgangspunkt i Statsrevisorernes spørgsmål undersøgt, om ejerministerierne og tilsynsmyndighederne fører et dækkende tilsyn med udvalgte selskabers samfundsmæssige opgaver og forretningsmæssige drift.

Det fremgår af statens ejerskabspolitik, at et aktivt ejerskab indebærer, at ejerministerierne, dvs. ministeren, skal udpege en kompetent bestyrelse, der matcher de problemstillinger og udfordringer, selskaberne står over for.

Endvidere fremgår det, at et aktivt ejerskab indebærer, at ejerministerierne fører et overordnet økonomisk tilsyn med selskaberne. Rigsrevisionen har i den forbindelse undersøgt, om tilsynet også er strategisk målrettet selskabernes forretningsmæssige mål og vilkår, uanset om selskabet skal skabe et afkast til staten, eller om selskabet skal drives omkostningseffektivt.

83. Tabellen i bilag 2 viser de udvalgte selskabers overordnede formål, herunder selskabernes specifikke forretningsmæssige såvel som samfundsmæssige formål.

4.1. Valg af bestyrelser

84. Rigsrevisionen har undersøgt, om ejerministeriet benytter procedurer, der understøtter, at der kan vælges kompetente bestyrelser i selskaberne.

85. Et væsentligt styringsparameter for ejerministerierne er valg af selskabets bestyrelse, der sammen med direktionen har ansvaret for den strategiske ledelse af selskabet.

Ministeriet har ansvaret for at vælge/udpege en bestyrelse med en sammensætning og kompetenceprofil, der matcher det marked og de udfordringer, som selskabet står over for.

86. Valg til bestyrelser i statslige selskaber er omfattet af retningslinjerne for regeringens ansættelsesudvalg. Det betyder, at nye bestyrelseskandidater (og valg eller genvalg af bestyrelsesmedlemmer, som er godkendt under en tidligere regering) skal forelægges og godkendes af regeringens ansættelsesudvalg inden valg på generalforsamling/virksomhedsmøde.

87. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ministerierne har taget stilling til, hvilke kompetencer der er behov for i den enkelte bestyrelse, og at disse typisk er angivet i selskabets vedtægter og/eller forarbejderne til selskabets oprettelseslov. Fælles for bestyrelserne for de udvalgte selskaber er, at de skal rumme erhvervsmæssige kompetencer på et højt ledelsesmæssigt niveau og i en række tilfælde også kompetencer fra særlige brancher eller funktioner. Fx er det angivet i bemærkninger til lov om Naviair, at det er hensigten, at bestyrelsen for Naviair samlet skal have generelle erhvervs- og ledelsesmæssige kompetencer samt indsigt i luftfartsområdet.

88. Rigsrevisionen har gennemgået ministeriernes seneste valg af medlemmer i de udvalgte selskaber. Undersøgelsen viser, at ministerierne har søgt at finde kandidater, der lever op til de kompetencer, ministeriet har fastlagt. Ministerierne har i enkelte tilfælde benyttet rekrutteringsfirmaer. Valgene er afstemt i forhold til de øvrige bestyrelsesmedlemmers kompetenceprofiler og under hensyntagen til de særlige kompetencer, som er fastsat i selskabets vedtægter eller lovgrundlag.

Resultater

89. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at ejerministerierne har benyttet procedurer, der understøtter, at der kan udpeges kompetente bestyrelser i de udvalgte selskaber. Ministerierne har fulgt regeringens fællesprocedurer for valg af bestyrelserne og har valgt kandidater ud fra, hvad der konkret har været behov for set i forhold til bestyrelsens sammensætning i øvrigt.

4.2. Tilsynet med selskabernes samfundsmæssige opgaver

90. Rigsrevisionen har undersøgt, om tilsynsmyndighederne fører et dækkende tilsyn med selskabernes samfundsmæssige opgaver. Som led heri har vi undersøgt, om tilsynsmyndighederne har udarbejdet en tilsynsplan, der angiver en fast mødestruktur og rapportering i forhold til selskabernes samfundsmæssige opgaver, og om tilsynsmyndighederne følger planen.

Oplysninger til regeringens ansættelsesudvalg

Når ejerministeriet indstiller bestyrelsesmedlemmer til regeringens ansættelsesudvalg, skal ministeriet udfylde et skema, der bl.a. indeholder oplysninger om:

- kandidatens erhvervs erfaring og erfaring fra bestyrelsesarbejde
- hvilke erfaringer og kompetencer kandidaten forventes at bidrage med i bestyrelsen
- de øvrige medlemmer af bestyrelsen og deres kompetenceprofiler.

91. Tabel 4 viser tilsynsmyndighedernes tilsyn med selskabernes samfundsmæssige opgaver.

Tabel 4. Tilsynsmyndighedernes tilsyn med selskabernes samfundsmæssige opgaver

	Er der ført et dækkende tilsyn med selskabets samfundsmæssige opgaver?	Tilsynsmyndighed	Grundlag for tilsyn
Danske Spil A/S	Ja	Spillemyndigheden	Spillelovgivningen.
Sund & Bælt Holding A/S	Ja	Transportministeriet	Politiske aftaler.
TV 2 Danmark A/S	Ja	Radio- og tv-nævnet	Lov om radio og fjernsynsvirksomhed og public service-tilladelse udstedt i medfør heraf.
DanPilot	Delvist	Erhvervs- og Vækstministeriet og Søfartsstyrelsen	Lodsloven.
DSB	Ja	Transportministeriet	Lov om jernbane og forhandlede trafikkontrakter indgået med Transportministeriet.
Energinet.dk	Delvist	Energistyrelsen/ Energitilsynet ¹⁾	Bekendtgørelser udstedt på baggrund af lov om elforsyning, lov om naturgasforsyning og lov om vedvarende energi.
Naviar	Ja	Trafikstyrelsen	Performance-plan, som er opstillet i medfør af de europæiske luftfartsregler.
Eksport Kredit Fonden	Delvist	Erhvervs- og Vækstministeriet	Administrationsbekendtgørelse for Eksport Kredit Fonden.
Vækstfonden	Ja	Erhvervs- og Vækstministeriet	Bekendtgørelse om Vækstfondens virke.

¹⁾ Energitilsynet fører som uafhængig myndighed tilsyn med monopolselskaberne i den danske energisektor for at sikre effektive og gennemsigtige energimarkeder i Danmark. Energitilsynets opgaver i relation til Energinet.dk vedrører bl.a. godkendelse af Energinet.dk's metoder til at fastsætte tariffer.

Note: Delvist betyder, at der føres et tilsyn, som på visse punkter kan forbedres.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af dokumentation fra tilsynsmyndighederne.

Det fremgår af tabel 4, at der er ført et dækkende tilsyn med de samfundsmæssige opgaver for 6 af selskaberne. I forhold til Sund & Bælt Holding A/S og Vækstfonden er tilsynet dog sket ud fra generelle tilsynsplaner og ikke ud fra planer, der er målrettet selskaberne.

Det fremgår videre af tabellen, at tilsynet med 3 selskaber kan forbedres. Det gælder for Energistyrelsens tilsyn med Energinet.dk. Energistyrelsen har ført tilsyn med de samfundsmæssige opgaver, men Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Energistyrelsen ikke har opdateret sin tilsynsplan i takt med, at Energinet.dk har udvidet sin opgaveportefølje. Dermed har Energistyrelsen ikke haft en dækkende tilsynsplan i forhold til de samfundsmæssige opgaver, styrelsen skal føre tilsyn med. Energistyrelsen har oplyst, at den grundlæggende del af tilsynsplanen, som vedrører udviklings- og tilsynsmøder, er opdateret, og at Energistyrelsen er i gang med at opdatere de øvrige dele af tilsynsplanen.

Erhvervs- og Vækstministeriets tilsyn med Eksport Kredit Fonden er primært foregået via ministeriets repræsentation i selskabets bestyrelse. Tilsynet er derudover foregået ved halv-årige statusmøder mellem Eksport Kredit Fondens direktør og bestyrelsesformand og ministeren/departementschefen. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der findes dokumentation for, at møderne er afholdt. Drøftelserne ved møderne er imidlertid sparsomt dokumenteret, og det er derfor ikke muligt for Rigsrevisionen at vurdere, om der er ført et dækkende tilsyn.

Endelig fremgår det af tabellen, at Erhvervs- og Vækstministeriets og Søfartsstyrelsens tilsyn med DanPilots samfundsmæssige opgaver kan forbedres. Søfartsstyrelsen har til opgave at føre tilsyn med, at lodserne har de fornødne certifikater, erfaring og uddannelse. Styrelsen har i nogle tilfælde gennemført tilsyn på baggrund af lodsernes egne indberetninger. Styrelsen kan imidlertid ikke dokumentere et systematisk tilsyn. Erhvervs- og Vækstministeriet har oplyst, at styrelsen er i færd med at udarbejde et nyt koncept for gennemførelse og dokumentation af et systematisk tilsyn på området. Erhvervs- og Vækstministeriet har derudover ikke ført tilsyn med DanPilots forsyningspligt i forhold til lodsninger. Erhvervs- og Vækstministeriet har oplyst, at ministeriet har til hensigt at etablere et tilsyn med forsyningspligten i en kommende public service-kontrakt.

Resultater

92. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der som hovedregel er ført et dækkende tilsyn med selskabernes samfundsmæssige opgaver. Tilsynet med Energinet.dk, Eksport Kredit Fonden og DanPilot kan forbedres.

4.3. Tilsynet med selskabernes forretningsmæssige drift

93. Ejernministeriet skal ifølge statens ejerskabspolitik gennemføre et overordnet økonomisk tilsyn. Det indebærer, at ejeren skal følge selskabets økonomiske udvikling. Det overordnede økonomiske tilsyn skal praktiseres på baggrund af en tilsynsplan, der angiver en fast mødestruktur og rapportering for det enkelte selskab.

Vi har derudover undersøgt, om tilsynet er målrettet selskabets specifikke forretningsmæssige mål eller vilkår. For en del af selskaberne er det et mål, at selskabet skal skabe afkast til staten. For andre selskaber er det et mål, at selskabet skal hvile i sig selv, og tilsynet bør derfor tage sigte på, om selskabet drives omkostningseffektivt.

Eksempel på samfundsmæssige mål, der ligger til grund for tilsyn

Spillemyndigheden skal føre tilsyn med, om Danske Spil A/S efterlever lov om spil. Formålet med loven er:

- *at holde forbruget af spil om penge på et moderat niveau*
- *at beskytte unge og eller andre udsatte personer mod at blive udnyttet gennem spil eller udvikle afhængighed af spil*
- *at beskytte spillere ved at sikre, at spil udbydes på en rimelig, ansvarlig og gennemsigtig måde*
- *at sikre offentlig orden og forhindre, at spil tjener som støtte til kriminalitet.*

DR

Radio- og tv-nævnet udtaler sig om DR's årlige redegørelser for opfyldelse af public service-kontrakten og fører tilsyn med, om TV 2 Danmark A/S lever op til deres public service-forpligtelser i public service-tilførselen.

94. Tabel 5 viser tilsynsmyndighedernes tilsyn med selskabernes overordnede økonomi og forretningsmæssige mål/vilkår.

Tabel 5. Tilsynsmyndighedernes tilsyn med selskabernes overordnede økonomi og forretningsmæssige mål/vilkår

	Er der ført et overordnet økonomisk tilsyn med selskabet?	Er der ført et tilsyn, der er målrettet selskabets forretningsmæssige mål/vilkår?	Tilsynsmyndighed
Selskaber, der skal skabe afkast:			
Danske Spil A/S	Ja	Ja	Finansministeriet
TV 2 Danmark A/S	Ja	Ja	Kulturministeriet
DSB	Ja	Ja	Transportministeriet
Selskaber, der skal hvile i sig selv:			
Naviair	Ja	Ja	Transportministeriet
Sund & Bælt Holding A/S	Ja	Nej	Transportministeriet
Eksport Kredit Fonden	Ja	Nej	Erhvervs- og Vækstministeriet
Vækstfonden	Ja	Nej	Erhvervs- og Vækstministeriet
DanPilot	Ja	Nej	Erhvervs- og Vækstministeriet
Energinet.dk	Ja	Ja	Klima-, Energi- og Bygningsministeriet

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af dokumentation fra tilsynsmyndighederne.

Det fremgår af tabel 5, at alle ejerministerier har ført et overordnet økonomisk tilsyn med selskaberne. Fx har Transportministeriet ført tilsyn med fokus på, at Sund & Bælt Holding A/S genererer tilstrækkelig likviditet til at kunne tilbagebetale selskabets gæld. Finansministeriets overordnede økonomiske tilsyn er dog ikke sket med udgangspunkt i en tilsynsplan, der er specifikt målrettet Danske Spil A/S.

I forhold til de selskaber, der skal skabe et afkast til staten, viser tabellen, at alle 3 ejerministerier har ført et målrettet tilsyn med, at selskaberne skaber et afkast. Fx har Transportministeriet ført et tilsyn med DSB, der tager udgangspunkt i en strategisk tilsynsplan, der er målrettet selskabets forretningsmæssige formål om at skabe et afkast til staten.

I forhold til de selskaber, der skal hvile i sig selv, har Klima-, Energi- og Bygningsministeriet og Transportministeriet ført tilsyn med henholdsvis Energinet.dk's og Naviairs omkostningseffektivitet.

Energinet.dk har således kvartalsvist forelagt et notat for klima-, energi- og bygningsministeren, der omhandler selskabets effektiviseringsindsats og visse besparelser, som er besluttet som led i politiske energiforhandlinger. Selskabets omkostningseffektivitet er samtidig drøftet fast på møder mellem Klima-, Energi- og Bygningsministeriet og selskabets ledelse. Herudover er der, som tidligere nævnt, gennemført 2 eksterne analyser, som vedrører forbedring af Energinet.dk's omkostningseffektivitet.

I forhold til de øvrige selskaber, der skal drives omkostningseffektivt, har ejerministeriet ikke ført et tilsyn, der er målrettet selskabets omkostningseffektivitet.

Erhvervs- og Vækstministeriet har dog i samarbejde med DanPilot udarbejdet økonomiske mål, som gælder fra 2016 og skal udgøre rammen for ministeriets fremtidige tilsyn. Målene omfatter bl.a. mål for at reducere omkostningerne.

Eksport Kredit Fonden og Vækstfonden skal på sigt hvile i sig selv. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Erhvervs- og Vækstministeriet ikke har ført et løbende tilsyn, der tager sigte på, om Vækstfonden og Eksport Kredit Fonden bliver drevet omkostningseffektivt. I forhold til Vækstfonden gennemføres der dog hvert 3. år en uafhængig evaluering af enheden. Evalueringen omfatter bl.a. en sammenligning af Vækstfondens og lignende udenlandske organisationers omkostningseffektivitet.

Resultater

95. Undersøgelsen viser, at der uafhængigt af selskabsform har været ført et overordnet økonomisk tilsyn med selskaberne. Ejerministerierne har således på et overordnet plan fulgt selskabernes økonomiske udvikling.

For 4 ud af 9 selskaber har ejerministeriernes tilsyn ikke været målrettet selskabernes forretningsmæssige mål. Det gælder særligt for de selskaber, der ikke skal skabe afkast, og hvor ministeriet bør følge op på, om selskaberne drives omkostningseffektivt.

Rigsrevisionen, den 2. juni 2015

Lone Strøm

/Lene Schmidt

Bilag 1. Metode

Vores undersøgelse omfatter en gennemgang af det statslige ejerskab af 10 selskaber. Undersøgelsen omfatter 4 ud af 7 selvstændige offentlige virksomheder. Nordsøenheden, Finansiell Stabilitet og Fjordforbindelsen har været under etablering som selvstændige offentlige virksomheder, mens denne undersøgelse er gennemført, og indgår derfor ikke i undersøgelsen. Undersøgelsen omfatter også 3 ene-ejede eller majoritets-ejede statslige aktieselskaber. I undersøgelsen indgår endvidere de 2 selvstændige forvaltningsenheder Eksport Kredit Fonden og Vækstfonden, der minder om de selvstændige offentlige virksomheder. Endelig indgår også den selvstændige offentlige institution DR.

DR adskiller sig fra aktieselskaber, selvstændige offentlige virksomheder og selvstændige forvaltningsenheder ved, at virksomheden ikke er etableret som et selskab. DR er tildelt en særlig stilling og selvstændighed i forhold til staten ud fra et ønske om, at DR skal agere uafhængigt i forhold til programplanlægning, men også i forhold til administrative og økonomiske dispositioner. Kulturministeriet og Finansministeriet har besluttet, at DR ikke er omfattet af ejerskabspolitikken, og DR indgår derfor kun i en del af beretningen til perspektivering.

Undersøgelsen omfatter en gennemgang af statens ejerskabspolitik fra 2004, som beskriver rammer og regler for valg af styreform på selskabsområdet, herunder hvornår det er mest hensigtsmæssigt at anvende aktieselskabsformen eller alternative selskabsformer. Undersøgelsen er samlet baseret på en gennemgang af udvalgsarbejderne "Erfaringer med statslige aktieselskaber" fra 1993, "Statslige aktieselskaber – tilsyn, ansvar og styring" fra 2003 og "Staten som aktionær" fra 2004. Finansministeriet har i april 2015 offentliggjort en opdateret ejerskabspolitik.

Endelig er gennemgangen baseret på Finansministeriets årlige publikation "Statens selskaber", der er udkommet siden år 2004 og indeholder en opgørelse over de selskaber mv., staten ejer helt eller delvist.

Vi har i undersøgelsen foretaget en tværgående undersøgelse af grundlaget for oprettelsen af de forskellige selskaber. Vurderingen er dels foretaget ud fra et systemperspektiv ved, at vi har undersøgt det overordnede grundlag i form af regler og rammebetingelser, dels ud fra en vurdering af det specifikke beslutningsgrundlag, der ligger til grund for de konkrete selskabsdannelser. Derudover har vi undersøgt, om staten som ejer og tilsynsmyndighed sikrer de bedst mulige betingelser for, at selskaberne – herunder deres datterselskaber – drives forretningsmæssigt, samtidig med at samfundsmæssige opgaver og hensyn tilgodeses. Endelig har vi undersøgt, om ejerministerierne og tilsynsmyndighederne fører et dækkende tilsyn med udvalgte selskabers samfundsmæssige opgaver og forretningsmæssige drift.

Undersøgelsen baserer sig på juridisk materiale i form af særlove for de enkelte selskaber og vedtægter. Desuden har Rigsrevisionen gennemgået sagsmateriale, der belyser ministeriets mål og rammer for selskaber, samt sagsmateriale, der belyser ministeriets og tilsynsmyndighedernes tilsyn med selskaberne (fx dagsordener, opfølgingsmateriale og mødereferater).

Vi har aflagt besøg i henholdsvis Sverige og Norge for at inddrage erfaringer i forhold til anvendelsen af organiseringsformer, udformningen af ejerskabspolitikken, og hvordan styringen og tilsynet foregår. Både Sverige og Norge har en betragtelig portefølje af statslige selskaber. Erfaringerne fra Sverige og Norge indgår alene som perspektivering.

Vi har holdt møder med det svenske Finansdepartement om systemansvar og ejerskab af henholdsvis Svenske Spel og Vattenfall. Vi har desuden holdt møde med Näringsdepartementet om ejerskab af Almi Företagspartner AB samt den svenske rigsrevision om forvaltningsundersøgelser af de pågældende selskaber. I Norge har Rigsrevisionen holdt møde med Nærings- og Fiskeridepartement om den statslige ejerskabspolitik, Kulturdepartementet om NRK (Norsk Rikskringkasting), der svarer til DR, og Samferdselsdepartement om ejerskab af NSB (Norges Statsbaner).

Bilag 2. De 10 udvalgte statslige selskabers formål

Selskabskategori	Selskaber	Selskabets overordnede formål	Selskabets forretningsmæssige formål	Selskabets samfunds-mæssige formål
Aktieselskaber med statslig ejerandel på 100 %.	Sund & Bælt Holding A/S	Skal udøve ejerskab i A/S Storebælt, A/S Øresund mfl. Sund & Bælt Holding A/S ejer endvidere via A/S Øresund halvdelen af Øresundsbro Konsortiet.	Hvile i sig selv.	Bl.a. sikre høj tilgængelighed på broerne (dvs. passende priser for brugerne – takstfastsættelse).
	TV 2 Danmark A/S	Drive medievirksomhed og anden hermed beslægtet eller relateret medievirksomhed. Selskabet skal drive public service-programvirksomhed i henhold til tilladelse udstedt af Kulturministeren, og det skal ske på et forretningsmæssigt grundlag.	Skal skabe afkast.	Public service-programvirksomhed.
Selskaber med statslig ejerandel over 50 % og under 100 %.	Danske Spil A/S	Skal foranstalte lotterier, væddemål og øvrige spil samt anden virksomhed i forbindelse hermed.	Skal skabe afkast.	Bl.a. holde forbruget af spil om penge på et moderat niveau.
Selvstændige offentlige virksomheder o.l.	DR	Skal udøve radio- og fjernsynsvirksomhed samt online-virksomhed. Selskabet skal drive public service-virksomhed over for hele befolkningen i henhold til public service-kontrakten med kulturministeren.	Styrer efter et nulresultat.	Public service-programvirksomhed.
	DSB	Skal drive jernbanevirksomhed i medfør af lov om jernbane og anden virksomhed, som ligger i naturlig forlængelse heraf.	Skal skabe afkast.	Forsyningspligt – skal stille togmateriel til rådighed.
	DanPilot	Skal bidrage til sejladsikkerheden ved at foretage lodsninger i og uden for dansk farvand på et forretningsmæssigt grundlag.	Hvile i sig selv.	Forsyningspligt på lodsområdet og sikring af sejladsikkerheden og miljøet i danske farvande.
	Energinet.dk	Skal opretholde og udbygge den danske infrastruktur på el- og gasområdet og derved sikre forsyningsikkerheden. Selskabet skal desuden overvåge og skabe vilkår for konkurrencen på energimarkedene samt understøtte en effektiv indpasning af vedvarende energi.	Hvile i sig selv.	Drift og udbygning af eltransmissionsnetværk.
	Naviair	Skal udføre luftfartstjenester i Danmark og i udlandet. Naviair kan endvidere udføre opgaver, som ligger i naturlig forlængelse heraf.	Hvile i sig selv.	Luftfartstjenester, bl.a. med henblik på flysikkerhed.
	Vækstfonden	Skal fremme vækst og fornyelse i små og mellemstore virksomheder.	Hvile i sig selv.	Erhvervsfremme.
	Eksport Kredit Fonden	Skal forsikre danske virksomheder mod de økonomiske og politiske risici, der kan være ved at handle med andre lande. Herved hjælper selskabet virksomhederne med at gøre det muligt og attraktivt for andre at købe varer fra Danmark.	Hvile i sig selv.	Eksportkredit.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af relevant lovgivning, vedtægter og dokumentation fra ejerministerierne samt publikationen "Statens selskaber" for 2013 og 2014.

Bilag 3. Datterselskaber og øvrige ejerandele i de 10 udvalgte selskaber primo 2015

Selskabskategori	Antal datterselskaber	Datterselskaber, deres datterselskaber og de statslige selskabers ejerandel	Øvrige ejerandele
DR	0	-	- I/S DigiTV (66,7 %) - Ritzaus Bureau A/S (36 %).
DSB	10	- DSB Vedligehold A/S (100 %) - DSB Ejendomsudvikling A/S (100 %) - DSB Deutschland GmbH (100%) ejer VIAS GmbH (50 %) og VIAS Logistik GmbH (50 %) - Kort og Godt A/S (100 %) - DSB Rejsekort A/S Holdingselskab (100 %) ejer Rejsekort A/S (46,16 %) - DSB Sverige A/B (100 %) ejer DSB Uppland AB (100 %) og DSB Småland AB (100 %) - BSD ApS (100 %) - Selskabet af 23.12.2014 A/S (100 %) - Rejseplanen A/S (48 %) - DSB Øresund Holding ApS (70 %).	-
Eksport Kredit Fonden	0	-	-
Energinet.dk	6	- Energinet.dk Lille Torup Gaslager Holding A/S (ejer datterselskabet Energinet.dk Lille Torup Gaslager A/S) - Energinet.dk Stenlille Gaslager Holding A/S (ejer datterselskabet Energinet.dk Stenlille Gaslager A/S) - Energinet.dk Stenlille Gaslager A/S - Energinet.dk Lille Torup Gaslager A/S - Energinet.dk Associated Activities A/S - Gaspoint Nordic A/S (50 % frasolgt primo 2015).	- EMCC – European Market Coupling Company (20 %) - TSCNET Services GmbH (7,7 %) - Nord Pool Spot AS (18,8 %) - Dansk Gasteknisk Center A/S (15,6 %) - PRISMA European Capacity Platform GmbH (7,3 %) - Capacity Allocation Service Company. Eu S.A (7,1 %).
Naviar	1	Naviar Surveillance A/S (100 %).	- NUAC HB I/S (50 %) - Entry Point North (25 %).
Vækstfonden ¹⁾			
DanPilot	0	-	-
TV 2 Danmark A/S	4	- TV 2 BIB A/S (100 %) - TV 2 DTT A/S (100 %) - TV 2 NETWORKS A/S (100 %) - TV 2 RADIO A/S (100 %) (under likvidation).	- I/S DigiTV (33,3 %) (via TV 2 DTT A/S) - Downtown DK ApS (35,3 %) - Take Offer Holding ApS (28,9 %) - BilZonen A/S (34,0 %) - FilmFyn A/S (25,2 %).
Sund & Bælt Holding A/S	5	- A/S Storebælt (100 %) - A/S Femern Landanlæg (100 %) ejer Femern A/S (100 %) - BroBizz A/S (100 %) - Sund & Bælt Partner A/S (100 %) - A/S Øresund (100 %) ejer Øresundsbro Konsortiet med Sverige (50 %).	-
Danske Spil A/S	4	- Danske Lotteri Spil A/S (100 %) - Danske Licens Spil A/S (100 %) - Elite Gaming A/S (100 %) - CEGO A/S (60 %).	-
I alt	30		

¹⁾ Erhvervs- og Vækstministeriet vil afklare status for 2 kommanditselskaber, som Vækstfonden ejer og har bestemmende indflydelse i.

Note: - betyder, at selskabet ikke har datterselskaber eller øvrige ejerandele.

Kilde: Selskabernes årsrapporter og hjemmesider samt oplysninger fra ejerministerierne.

Bilag 4. Ordliste

Armslængdeprincip	Relationen mellem selskabets ejerministerium og selskabets ledelse (bestyrelse og direktion) skal ifølge statens ejerskabspolitik bygge på armslængdeprincippet. Det indebærer, at det er selskabets ledelse, der har et selvstændigt ansvar for at lede selskabet og træffe beslutninger om selskabets drift og udvikling. Ejerministeriet skal normalt ikke påtage sig den faktiske ledelse af statslige selskaber.
Datterselskab	Er et selskab, der er underlagt bestemmende indflydelse af et moderselskab i forhold til virksomhedens økonomiske og driftsmæssige beslutninger. Bestemmende indflydelse beror som hovedregel på, at modervirksomheden ejer mere end 50 % af stemmerettighederne. Et datterselskab kan være alle typer juridiske selskaber, fx aktie- eller anpartsselskab, interessentskab, kommanditselskab eller partnerskab.
Ejerskabspolitik	Er statens politik for oprettelse og forvaltning af ejerskabet i forhold til statslige selskaber.
Forretningsmæssigt formål	Betyder overordnet set, at selskabet har et mål om at skabe størst muligt overskud og værdi inden for de rammer, som lovgivningen har fastlagt. Det forretningsmæssige formål kan variere fra selskab til selskab. Selskabernes formål kan være at skabe afkast eller hvile i sig selv.
God Offentlig Revisionsskik (GOR)	Er en norm for offentlig revision, der har sit grundlag i rigsrevisorlovens § 3, som fastlægger, at revisionen af de virksomheder og aktiviteter, der falder inden for lovens område, skal omfatte 3 aspekter, som betegnes finansiell revision, juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision.
Hvile i sig selv	Selskabets årlige regnskabsmæssige resultat bør over tid, når der ses bort fra forrentningen af egenkapitalen, balancere.
Interessentskab	Interessentskabsformen er en stort set ureguleret virksomhedsform. Det særegne ved interessentskabsformen er, at interessenterne hæfter solidarisk (og direkte) for selskabets forpligtelser. Der er således i modsætning til aktieselskabsformen ikke tale om begrænset hæftelse. Den konkrete konstruktion for et interessentskab kan i øvrigt aftales inden for ret vide rammer.
Kommanditselskab	Er kendetegnet ved at have 2 typer deltagere, dels én eller flere komplementarer, dels én eller flere kommanditister. Komplementarerne hæfter personligt og uden begrænsning for virksomhedens forpligtelser, mens kommanditisterne hæfter begrænset for virksomhedens forpligtelser. Komplementarerne har det forvaltningsmæssige ansvar for selskabet, dvs. de har økonomisk og bestemmende indflydelse på selskabet. Der knytter sig særlige skattemæssige vilkår til selskabsformen, og denne benyttes typisk i forbindelse med investeringsvirksomhed.
Lodsning	Rådgivning af skibets fører om navigering, sejlads og manøvrering, uanset om rådgivningen gives om bord på skibet eller fra land.
Omkostningseffektivitet	At opnå de ønskede resultater/den ønskede effekt ved at anvende færrest mulige omkostninger. Selskaberne bør således opfylde deres formål med færrest mulige omkostninger.

Samfundsmæssigt formål	Betyder overordnet set, at selskabet har samfundsmæssige opgaver inden for de rammer, som lovgivningen har fastlagt. Samfundsmæssige opgaver benævnes i nogle sammenhænge også sektorpolitiske mål eller hensyn. Et samfundsmæssigt formål kan fx være at levere offentlig transport i alle dele af landet.
Selvstændig forvaltningsenhed	Defineres som en juridisk person, der i henhold til lov varetager en bestemt del af den offentlige forvaltning. Enheden har en selvstændig indtægt og formue. Selvstændige forvaltningsenheder kan nedlægges ved lov, og det kan i den forbindelse bestemmes, at formuen skal indgå i statsformuen.
Selvstændig offentlig institution	DR er en selvstændig offentlig institution. DR er i lovgrundlaget tildelt en særlig stilling i forhold til staten – ikke blot med hensyn til programlægning, men også med hensyn til administrative og økonomiske dispositioner.
Selvstændig offentlig virksomhed	En virksomhed kan have status som en selvstændig offentlig virksomhed, hvis den varetager en bestemt statslig opgave – i DSB's tilfælde togtrafik – har selvstændig indtægt og formue og fungerer uden for bevillingssystemet.
Statsligt aktieselskab	Et aktieselskab, hvortil den danske stat har samme forbindelse, som et moderselskab har til et datterselskab.