

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om staten som selskabsejer

December
2015

revision
revision

revision

Vedrører:**Statsrevisorernes beretning nr. 18/2014 om staten som selskabsejer**

24. november 2015

RN 1107/15

Energi-, forsynings- og klimaministerens redegørelse af 9. oktober 2015**Finansministerens redegørelse af 23. oktober 2015****Kulturministerens redegørelse af 23. oktober 2015****Skatteministerens redegørelse af 23. oktober 2015****Transport- og bygningsministerens redegørelse af 23. oktober 2015****Erhvervs- og vækstministerens redegørelse af 26. oktober 2015**

1. Rigsrevisionen vurderer i dette notat de initiativer, som ministrene vil iværksætte som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner.

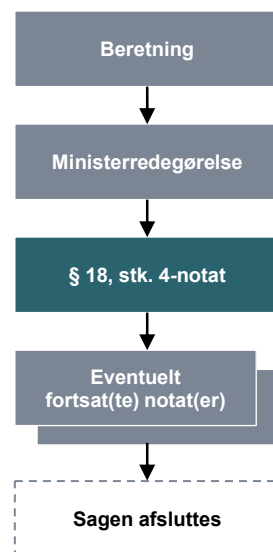
KONKLUSION

Finansministeriet har taget initiativ til at styrke rammerne for ejerskabet af statens selskaber ved at opdatere statens ejerskabspolitik og ved at tage initiativ til, at informationen til Folketinget om statens selskaber bliver mere fuldstændig. Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer denne konklusion på følgende:

- Finansministeren udgav i april 2015 en opdateret ejerskabspolitik, som kan medvirke til at styrke ministeriernes varetagelse af ejerskabet af statens selskaber.
- Finansministeren vil bede ministerierne tage aktivt stilling til, om den årlige publikation omfatter alle statens selskaber.

Ministerierne, der varetager ejerskab af selskaber, har oplyst, at de vil styrke varetagelsen af ejerskabet ved at udarbejde et strategisk styringsdokument for hvert enkelt selskab og som led heri arbejde med at opstille mål for selskaberne. Ministerierne vil desuden tage initiativ til at sikre klare rammer for selskabernes datterselskaber.

Sagsforløb for en større undersøgelse

Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- ejerministeriernes arbejde med at udarbejde et strategisk ejerskabsdokument for hvert af selskaberne, herunder opstille mål for selskaberne i samarbejde med selskabernes ledelser
- ejerministeriernes gennemgang af rammerne for selskabernes datterselskaber for at sikre, at der er tilstrækkelig kontrol med datterselskaberne.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i juni 2015 en beretning om staten som selskabsejer. Beretningen handlede om, hvordan staten forvalter sit ejerskab af selskaber. Formålet med undersøgelsen var at vurdere, om Finansministeriet og de ministerier, der ejer udvalgte statslige selskaber, har organiseret og tilrettelagt styringen af selskaberne, så den understøtter, at de samfundsmæssige opgaver løses, samtidig med at selskaberne har en effektiv forretningsmæssig drift. Undersøgelsen omfattede både ejerskabet af statslige aktieselskaber og andre selskaber, primært selvstændige offentlige virksomheder (SOV'er).

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det ikke tilfredsstillende, at Finansministeriet først i 2015 opdaterede 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 for, hvordan selskabet skal løse både forretningsmæssige og samfundsmæssige opgaver. Statsrevisorerne fandt det heller ikke tilfredsstillende, at Finansministeriets årlige publikation til Folketinget om statens selskaber har været ufuldstændig. Statsrevisorerne bemærkede endelig, at alle ejerministerier, særligt Erhvervs- og Vækstministeriet, bør styrke deres styring og tilsyn med selskaberne.

Det fremgik også af beretningen, at der i højere grad bør fastsættes mål og føres tilsyn med, at SOV'erne drives omkostningseffektivt. Samtidig fremgik det, at det er væsentligt, at der er etableret klare rammer for selskaberne, når væsentlige opgaver varetages af datterselskaber.

4. Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Gennemgang af ministrenes redegørelser

5. Rigsrevisionen gennemgår i det følgende 5 af de 6 ministres redegørelser. Skatteministeren har også afgivet redegørelse, da Spillemyndigheden, som hører under Skatteministeriets ressortområde, indgik i en mindre del af beretningen. Spillemyndigheden fører tilsyn med Danske Spil A/S' samfundsmæssige opgaver. I beretningen konkluderede Rigsrevisionen, at der var ført et dækkende tilsyn med Danske Spil A/S. Skatteministeren har i sin redegørelse oplyst, at beretningen ikke giver ministeren anledning til at iværksætte yderligere foranstaltninger. Rigsrevisionen er enig i dette.

Statens ejerskabspolitik og Finansministeriets årlige publikation om statens selskaber

6. Statsrevisorerne bemærkede, at det ikke var tilfredsstillende, at Finansministeriet først i 2015 opdaterede 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 for, hvordan selskabet skal løse både forretningsmæssige og samfundsmæssige opgaver.

Det fremgik også af beretningen, at Rigsrevisionen fandt, at Finansministeriet bør udarbejde centrale opmærksomhedspunkter, fx i form af en tjekliste, som ejerministerierne skal tage stilling til, når de etablerer SOV'er o.l.

Finansministeren oplyser i sin redegørelse, at statens ejerskabspolitik skal udgøre et solidt grundlag for ministeriernes ageren som selskabsejere. Set i det lys er det vigtigt, at det med jævne mellemrum overvejes, om ejerskabspolitikken bør opdateres. Ministeren oplyser, at den nye ejerskabspolitik har været længe undervejs, og at flere forhold har tilsagt et behov for en opdatering. Den nye ejerskabspolitik udkom i april 2015, og finansministeren oplyser videre, at han har en klar forventning om, at den nye ejerskabspolitik vil være med til at styrke rammerne for den statslige ejerskabsudøvelse.

Finansministeren oplyser desuden, at den uklarhed omkring styringsgrundlaget for SOV'er, som Statsrevisorerne påtalte, efter ministerens vurdering er blevet forbedret i den nye ejerskabspolitik. Ministeren oplyser videre, at der er taget initiativ til en tværministeriel arbejdsgruppe, som er ved at udarbejde en tjekliste med centrale opmærksomhedspunkter til brug ved oprettelsen af SOV'er. Dette bør efter ministerens vurdering for fremtiden bidrage til et mere klart styringsgrundlag ved oprettelse af SOV'er.

7. Statsrevisorerne fandt det heller ikke tilfredsstillende, at Finansministeriets årlige publikation til Folketinget om statens selskaber har været ufuldstændig. Rigsrevisionens undersøgelse viste således, at publikationen ikke omfattede det statslige selskab Eksport Kredit Finansiering A/S.

Finansministeren oplyser, at publikationen udgør en vigtig kilde til information omkring statens selskaber, og ministeren er derfor enig i, at publikationen bør være fuldstændig. Finansministeren oplyser videre, at Finansministeriet årligt sender "Statens selskaber" i høring for bl.a. at sikre, at alle statens selskaber fremgår af publikationen. Finansministeriet forventer i den forbindelse, at ministerierne underretter Finansministeriet, hvis listen ikke er komplet. Finansministeriet vil fremover som en del af høringen bede ministerierne tage aktivt stilling til, om publikationen er komplet, for så vidt angår deres eget ministerområde. Finansministeriet har i øvrigt på foranledning af Rigsrevisionen optaget Eksport Kredit Finansiering A/S i "Statens selskaber 2015".

8. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at finansministeren i april 2015 udgav en opdateret ejerskabspolitik. Vi er enige i finansministerens forventning om, at den nye ejerskabspolitik vil være med til at styrke rammerne for den statslige ejerskabsudøvelse. Vi finder det desuden tilfredsstillende, at finansministeren vil bede ministerierne tage aktivt stilling til, om den årlige publikation om statens selskaber er komplet.

Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Beretningen omhandlede ejerskabet af og tilsynet med følgende selskaber:

Finansministeriet:

Danske Spil A/S.

Transportministeriet:

DSB

Naviair

Sund & Bælt Holding A/S.

Kulturministeriet:

TV 2 Danmark A/S

(DR indgik til perspektivering).

Erhvervs og Vækstministeriet:

DanPilot

Eksport Kredit Fonden

Vækstfonden.

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet:

Energinet.dk.

Ministeriernes forvaltning af ejerskabet af selskaberne

9. Statsrevisorerne bemærkede, at alle ejerministerier, særligt Erhvervs- og Vækstministeriet, bør styrke deres styring og tilsyn med selskaberne. Det fremgik i den sammenhæng af beretningen, at der i højere grad bør fastsættes mål og føres tilsyn med, at SOV'erne drives omkostningseffektivt. I beretningen fremgik desuden nogle mere specifikke forhold vedrørende ejerskabet af de enkelte selskaber.

Finansministeren har oplyst, at ministeren er enig i, at de statslige selskaber, uanset om der er tale om SOV'er eller aktieselskaber, skal drives omkostningseffektivt og med fokus på forretningsmæssig drift. Ministeren er derfor tilfreds med, at ministerierne som led i den nye ejerskabspolitik i samarbejde med bestyrelserne skal opstille mål for deres selskaber med henblik på, at selskaberne drives bedst muligt.

Energi-, forsynings- og klimaministeren har oplyst, at ministeriet som led i ejerskabsvaretagelsen og implementeringen af statens ejerskabspolitik i den kommende tid vil analysere Energinet.dk's opgaveportefølje og økonomiske regulering, bl.a. med fokus på at sikre klare styringsmæssige rammer, og at den økonomiske regulering skal fremme den langsigtede omkostningseffektivitet.

På den baggrund vil der blive udarbejdet et strategisk ejerskabsdokument, som fastlægger de fremadrettede styringsmæssige rammer for Energinet.dk i overensstemmelse med ejerskabspolitikken.

Energistyrelsen udfører sektortilsynet med Energinet.dk. Rigsrevisionen fandt i beretningen, at Energistyrelsen ikke havde opdateret sin tilsynsplan, i takt med at Energinet.dk's opgaveportefølje var blevet udbygget. Energi-, forsynings- og klimaministeren har oplyst, at Energistyrelsen har opdateret den grundlæggende del af tilsynsplanen, som vedrører udviklings- og tilsynsmøder, og er i gang med at opdatere de øvrige dele af tilsynsplanen. Ministeriet vil samtidig følge op over for Energistyrelsen for at sikre, at tilsynsplanen er opdateret i forhold til Energinet.dk's opgaveportefølje.

Kulturministeren har oplyst, at en styrkelse af styringen og tilsynet efter ministerens vurdering særligt vil kunne ske i kraft af udarbejdelsen af et strategisk ejerskabsdokument for TV 2 Danmark i samarbejde med selskabets ledelse. Et sådant dokument skal indeholde oplysninger om bl.a. selskabets rationale, overordnede målsætning og en række nærmere fastlagte finansielle mål. Kulturministeriet er i dialog med TV 2 Danmarks bestyrelse om at udarbejde et udkast til et ejerskabsdokument, som selskabets bestyrelsesformand og ministeren kan drøftet på det førstkomende møde.

Erhvervs- og vækstministeren har oplyst, at Erhvervs- og Vækstministeriet har iværksat en ny model for ejerskabsvaretagelsen, der bl.a. indebærer etableringen af en selskabsenhed, der fremover varetager ejerskabet af ministeriets selskaber. Det vil bl.a. ske med udgangspunkt i statens nye ejerskabspolitik. Den fremtidige ejerskabsvaretagelse tilrettelægges således, at der fortsat løbende afholdes faste møder mellem selskabets øverste ledelse og ministeriet om bl.a. selskabets strategi og resultater. Endvidere udarbejdes der såkaldte strategiske styringsdokumenter for hvert enkelt selskab, hvor der bl.a. tages stilling til selskabets formål og strategi. Endelig opstilles der konkrete målsætninger for selskabets økonomi og resultater, ligesom der formuleres mål for selskabets omkostningseffektivitet. De nye rammer for ejerskabsvaretagelsen vil være implementeret pr. 1. januar 2016.

Erhvervs- og vækstministeren har desuden redegjort for ministeriets overvejelser og foranstaltninger i forhold til ministeriets varetagelse af de enkelte selskaber.

I forhold til tilsynet med Eksport Kredit Fonden har ministeren oplyst, at tilsynet hidtil har været udøvet dels via ministeriets bestyrelsespost i Eksport Kredit Fonden, dels via faste møder mellem ministeriet og fonden. Det er Erhvervs- og Vækstministeriets opfattelse, at tilsynet generelt har været velfungerende, hvilket bl.a. ses ved, at Eksport Kredit Fonden efter ministeriets opfattelse er en solid og veldrevet virksomhed. Ministeren oplyser dog også, at han er enig i, at tilsynet med Eksport Kredit Fonden kan struktureres og dokumenteres bedre. Det er ministerens vurdering, at det nye koncept for varetagelsen af ejerskab af ministeriets selskaber netop vil bidrage hertil. Ministeren har desuden oplyst, at der ultimo september 2015 er sendt et lovforslag om Eksport Kredit Fonden i høring. Lovforslaget har bl.a. til formål at tilpasse og styrke rammerne for fonden, herunder også statens ejerskab af selskabet.

I forhold til Søfartsstyrelsens tilsyn med DanPilots lodsaktiviteter har erhvervs- og vækstministeren oplyst, at han har noteret sig, at Søfartsstyrelsens egentlige tilsyn er uproblematisk. Til gengæld har styrelsens dokumentation for tilsynet ikke været fuldt ud tilstrækkelig. Siden Rigsrevisionens beretning har Søfartsstyrelsen iværksat et arbejde, der vil medføre, at der fremover er en bedre dokumentation for tilsynet med lodsområdet.

I forhold til Erhvervs- og Vækstministeriets tilsyn med omkostningseffektiviteten i Vækstfonden og Eksport Kredit Fonden er det ministerens opfattelse, at begge selskaber drives effektivt. For EKF gælder det således, at fondens største administrationsomkostninger er lønninger, hvor fonden er forpligtet til at følge de statslige løn- og ansættelsesvilkår. For Vækstfonden gælder det, at en uafhængig evaluering af fonden fra 2014 konkluderede, at Vækstfondens omkostninger har det rette niveau.

Transport- og bygningsministeren har oplyst, at ministeriet er i dialog med Naviair og Sund & Bælt Holding A/S vedrørende bl.a. økonomiske mål. Disse vil blive fastlagt i det styringsdokument, som i henhold til statens ejerskabspolitik skal udarbejdes for alle statens virksomheder. I forhold til tilsynet med Sund & Bælt Holding A/S har ministeren videre oplyst, at selskabet skal udføre sine opgaver på en forretningsmæssig og hensigtsmæssig måde inden for de rammer, der er fastlagt for virksomheden. Der afholdes løbende kvartalsmøder med Sund & Bælt Holding A/S, og ministeriet følger herigennem med i, om selskabets aktiviteter udøves på en forretningsmæssig og hensigtsmæssig måde med særligt fokus på nedbringelsen af gælden i de faste forbindelser. Ministeren tilføjer desuden, at der vedrørende Sund & Bælt Holding A/S allerede er truffet beslutning om iværksættelse af budgetanalyser, der bl.a. tager sigte på at forbedre selskabets omkostningseffektivitet. Dertil kommer klare mål for tilbagebetaling af selskabets gæld og genetablering af egenkapitalen.

10. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at alle ejerministerier har taget initiativ til at udarbejde strategiske ejerskabsdokumenter for selskaberne for at styrke varetagelsen af ejerskabet som led i implementeringen af statens nye ejerskabspolitik. Rigsrevisionen finder det samtidig positivt, at ministerierne har iværksat initiativer vedrørende de forhold, som beretningen påpeger i relation til ejerskabet af de enkelte selskaber. Rigsrevisionen finder det endelig tilfredsstillende, at Erhvervs- og Vækstministeriet vil styrke arbejdet med varetagelsen af ejerskabet af ministeriets selskaber, dels gennem en etablering af en selskabsenhed, dels ved at styrke det konkrete tilsyn med Eksport Kredit Fonden og DanPilot.

Rigsrevisionen vil fortsat følge ministeriernes arbejde med at udarbejde et strategisk ejerskabsdokument for de selskaber, som var omfattet af beretningen.

Styringsgrundlaget vedrørende datterselskaber

11. Det fremgik af beretningen, at det er vigtigt, at der er etableret klare rammer for selskaberne, når væsentlige opgaver varetages af datterselskaber. Rigsrevisionen anbefaler i beretningen, at ministerierne præciserer de styringsmæssige rammer for datterselskaberne, ikke mindst hvis disse varetager samfundsmæssige opgaver eller kan få væsentlig økonomisk betydning for moderselskabet.

Finansministeren oplyser, at det er ministerens generelle opfattelse, at ministerierne har tilstrækkelig kontrol med datterselskaber via deres indflydelse på moderselskabet. Ministeren vil dog samtidig opfordre ejerministerierne til at præcisere selskabets love og vedtægter, hvis det vurderes, at det på baggrund af selskabets eksisterende love og vedtægter ikke er muligt at føre et dækkende tilsyn.

Kulturministeren har oplyst, at ministerens og ministeriets drøftelser med TV 2 Danmarks bestyrelsesformand om selskabets udvikling og økonomi altid har omfattet TV 2-koncernen som helhed og ikke bare moderselskabet – uagtet at det ikke er eksplicit foreskrevet i lov eller vedtægter. Det er på den baggrund ministerens opfattelse, at Kulturministeriet har tilstrækkelig kontrol med TV 2 Danmarks datterselskaber. Ministeren stiller sig dog positiv over for en nærmere vurdering af, om der skulle være behov for supplerende bestemmelser i selskabets vurdering til sikring af dette.

Transport- og bygningsministeren har oplyst, at ministeriet er i færd med at gennemgå vedtægterne for Naviair, DSB og Sund & Bælt Holding A/S. I de tilfælde, hvor det ikke tydeligt fremgår, at ministeren skal orienteres, inden der eventuelt træffes beslutning om at sælge datterselskaber med samfundsmæssige opgaver, vil dette blive præciseret. Ministeren kan i givet fald kræve sagen forelagt til godkendelse på generalforsamlingen/virksomhedsmødet.

12. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministerierne har taget eller vil tage initiativ til at gennemgå rammerne for selskaberne for at vurdere, om vedtægterne sikrer tilstrækkelig kontrol med selskabernes datterselskaber. Rigsrevisionen forudsætter i den forbindelse, at også de ejerministerier, der ikke har redegjort for deres overvejelser i forhold til datterselskaberne, vil gennemgå rammerne for datterselskaberne. Rigsrevisionen vil følge resultatet af ministeriernes gennemgang.

Afslutning

13. Rigsrevisionen finder samlet ministrenes redegørelser tilfredsstillende. Rigsrevisionen vil fortsat følge ejerministeriernes arbejde med at udarbejde det strategiske ejerskabsdokument for de selskaber, som var omfattet af beretningen, og resultatet af ministeriernes gennemgang af rammerne for selskabernes datterselskaber.

Lone Strøm