

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
tilrettelæggelsen af en større
undersøgelse af statens selvstændige
offentlige virksomheder og selskaber

September
2014

revision
revision
revision

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af statens selvstændige offentlige virksomheder og selskaber

9. september 2014

RN 1108/14

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 25. juni 2014 om en undersøgelse af statens selvstændige offentlige virksomheder og selskaber. Dette notat beskriver, hvordan en større undersøgelse vil kunne tilrettelægges.

Undersøgelsen kan gennemføres, så Rigsrevisionen kan afgive en beretning til Statsrevisorerne medio 2015.

II. Baggrund

2. Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om at sammenligne, hvad der kendetegner organiseringen af henholdsvis selvstændige offentlige virksomheder og statslige aktieselskaber, og hvilke fordele og ulemper anvendelsen af disse styreformer giver for staten.

3. Statsrevisorerne stillede følgende spørgsmål:

- a) Hvilke strategier og politikker lægger Finansministeriet til grund for valget af styreform?
- b) Hvilken betydning har virksomhedernes organisering for gennemførelsen af de politiske mål og løsning af de samfundsmæssige (sektorpolitiske) opgaver?
- c) Hvilken betydning har virksomhedernes organisering i forhold til muligheden for at gennemføre en effektiv forretningsmæssig drift?
- d) Hvordan fører ministerierne tilsyn med virksomhedernes samfundsmæssige (sektorpolitiske) opgavevaretagelse?
- e) Hvordan sikrer ejerministerierne en effektiv forretningsmæssig drift i sammenhæng med de sektorpolitiske opgaver, som selskaberne også skal varetage?
- f) Hvilken betydning har styreformerne for virksomhedernes regnskabsaflæggelse, revision og Folketingets indseende med virksomhederne?

4. En lang række statslige opgaver varetages af virksomheder, der er organiseret i selskabsform eller lignende former. Pr. 1. september 2014 ejer staten ifølge Finansministeriet direkte andele i følgende virksomheder/selskaber:

- 5 selvstændige offentlige virksomheder (SOV'er)
- 2 selvstændige forvaltningsenheder (fonde)
- 11 statslige aktieselskaber (staten er majoritetsaktionær)
- 8 aktieselskaber med statslig deltagelse (staten er minoritetsaktionær)
- 3 interessentskaber.

Herudover ejer staten DR, der er en selvstændig offentlig institution.

I dette notat anvendes "selskaber" som en samlebetegnelse for:

- SOV'er
- selvstændige forvaltningsenheder (fonde)
- statslige aktieselskaber (uanset statens ejerandel)
- interessentskaber
- DR.

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

Tabel 1 viser Finansministeriets opgørelse over statens aktieposter mv.

Tabel 1. Finansministeriets opgørelse over statens aktieposter mv.

	Ressortministerium	År for oprettelse	Nettoomsætning (2013-tal) (Mio. kr.)	Statens ejerandel
Statslige aktieselskaber				
Bornholmstrafikken Holding A/S	Transportministeriet	2005	957	100 %
Dansk Jagtforsikring A/S	Miljøministeriet ¹⁾	1999	5	51 %
Danske Spil A/S	Finansministeriet	1948	3.975	80 %
Det Danske Klasselotteri A/S	Finansministeriet	1992	192	100 %
DONG Energy A/S	Finansministeriet	2006	73.105	59 %
Finansiel Stabilitet A/S	Erhvervs- og Vækstministeriet	2008	502	100 %
Statens Ejendomssalg A/S	Finansministeriet	1997	73	100 %
Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S	Finansministeriet ²⁾	1994	74	55 %
Sund og Bælt Holding A/S	Transportministeriet	2005	3.604	100 %
TV2 Danmarks A/S	Kulturministeriet	1988	2.450	100 %
Vestjysk Bank A/S ³⁾	Finansministeriet	2008	1.088	81 %
Selvstændige offentlige virksomheder mv.				
Danpilot	Erhvervs- og Vækstministeriet	2013	365	100 %
DSB	Transportministeriet	1999	11.356	100 %
Eksport Kredit Fonden	Erhvervs- og Vækstministeriet	1995	738	100 %
Energinet.dk	Klima-, Energi- og Bygningsministeriet	2005	9.774	100 %
Naviair	Transportministeriet	2010	1.036	100 %
Nordsøenheden ³⁾	Erhvervs- og Vækstministeriet	2014	-	100 %
Vækstfonden	Erhvervs- og Vækstministeriet	2001	76	100 %
DR	Kulturministeriet	1925	4.181	100 %
Øvrige selskaber med statslig ejerandel				
AFT 2005 A/S	Finansministeriet	2005	0	<1 %
Air Greenland A/S	Finansministeriet	2002	1.182	25 %
Basisbank A/S ⁴⁾	Finansministeriet	2013	144	2 %
Dansk Bibliotekscenter A/S	Kulturministeriet	1991	157	39 %
Københavns Lufthavne A/S ⁵⁾	Finansministeriet	1990	3.645	39 %
Metroselskabet I/S	Transportministeriet	2007	1.125	42 %
Nordunet A/S	Uddannelses- og Forskningsministeriet	1993	113	22 %
Postnord AB	Transportministeriet	1995	39.533	40 %
SAS AB ⁶⁾	Finansministeriet	1946	42.182	14 %
Udviklingsselskabet By & Havn I/S ⁵⁾	Transportministeriet	2007	418	45 %
Aarhus Letbane I/S ⁶⁾	Transportministeriet	2012	0	47 %

¹⁾ Naturstyrelsen.²⁾ Moderniseringsstyrelsen.³⁾ Nordsøenheden vil i forlængelse af lov nr. 527 af 28. maj 2014 blive stiftet som en SOV i efteråret 2014.⁴⁾ Basisbank planlægger i 3. kvartal 2014 at gennemføre en rettet aktiemission, der vil reducere statens ejerandel fra knap 2 % til knap 1 %.⁵⁾ Staten vil i medfør af principaftalen mellem Københavns Kommune og regeringen om metro til Ny Ellebjerg via Sydhavnen samt udbygning af Nordhavnen (14. maj 2014) overdrage 40 procentpoint af sin ejerandel til Københavns Kommune. Staten vil i medfør af Aftale mellem regeringen, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten om: Metro, letbane, nærbane og cykler (12. juni 2014) trække sig ud af anlægsselskabet.⁶⁾ Staten vil i medfør af Aftale mellem regeringen, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten om: Metro, letbane, nærbane og cykler (12. juni 2014) afvikle sit ejerskab i Aarhus Letbane I/S.

Ud over disse selskaber har staten ejerandele i Cultura Screening A/S og en række selskaber, der har modtaget forprojektkapital fra godkendte innovationsmiljøer.

^{*)} Børsnoterede selskaber.

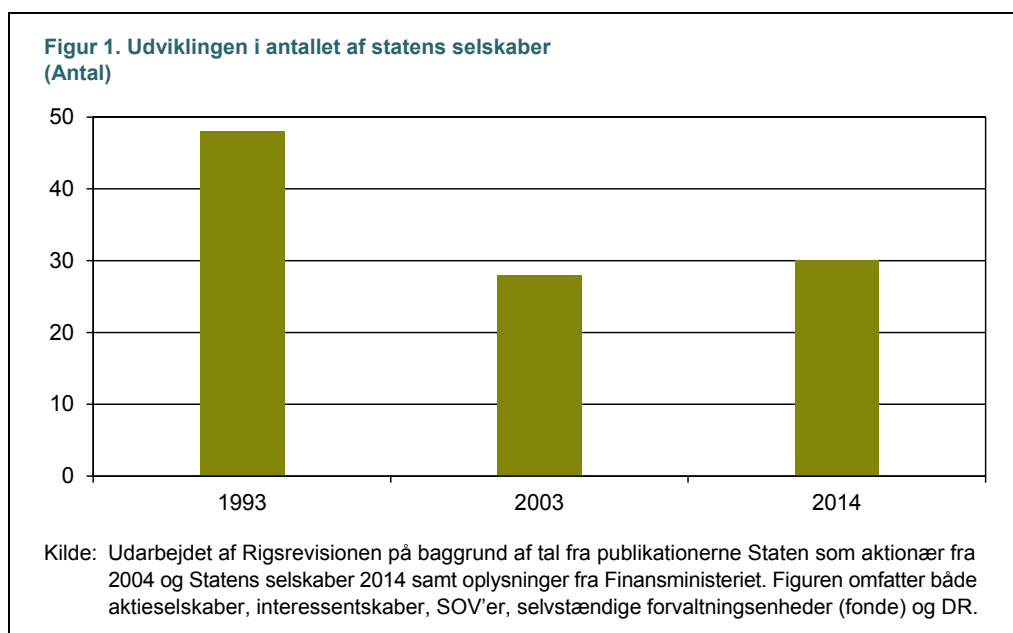
Kilde: Statens selskaber 2013, Statens selskaber 2014, relevant lovgivning og årsrapporter. Rigsrevisionen har tilføjet DR til opgørelsen. Kolonnen år for oprettelse er en opgørelse, som Rigsrevisionen har udarbejdet.

5. Fælles for de statslige aktieselskaber, SOV'er, de selvstændige forvaltningsenheder (fonde) og interessentskaberne er, at deres driftsøkonomi og formue er udskilt fra finansloven, og at selskaberne generelt 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 involverer sig. Staten har i flere tilfælde også økonomiske engagementer, der knytter sig til selskabernes drift, fx i form af kontraktbetalinger, garantiforpligtelser eller statslige genudlån.

6. Selskaberne er kendetegnet ved, at de ikke indgår i det almindelige ministerielle hierarki, men er underlagt en selvstændig ledelse med en bestyrelse og en direktion.

7. Figur 1 viser udviklingen i antallet af statens selskaber.



Som det fremgår af figur 1 havde staten i 1993 ejerandele i 48 selskaber mod 28 selskaber pr. 1. januar 2003 og 30 selskaber pr. 1. september 2014. Udviklingen i antallet af statens selskaber fra 1993 til 2014 har været influeret af, at staten på den ene side har etableret nye selskaber eller erhvervet aktier i eksisterende selskaber og på den anden side har afviklet sit engagement i andre selskaber.

8. Rigsrevisionen har tidligere gennemført forvaltningsrevisionsundersøgelser i en række af statens selskaber. Rigsrevisionen har inden for de seneste 10 år gennemført 9 undersøgelser af statslige aktieselskaber, 4 undersøgelser af SOV'er (primært DSB), 2 undersøgelser af interessentskaber og 1 undersøgelse, der omhandler statslige fonde.

I de fleste af undersøgelserne har fokus primært været på den forretningsmæssige drift af selskaberne, herunder om selskaberne er drevet omkostningseffektivt. Enkelte af undersøgelserne har i mindre grad også berørt spørgsmålet om, hvorvidt selskaberne varetager de sektorpolitiske hensyn, de er forpligtet til. Det har dog ikke været hovedformålet med undersøgelserne at undersøge, om selskaberne varetager de sektorpolitiske hensyn.

De hidtil gennemførte undersøgelser har som hovedregel fokuseret på ét selskab. Rigsrevisionen gennemførte senest en tværgående beretning om statslige selskaber i 1994. Beretningen handlede om omdannelsen af 8 statsstyrelser til aktieselskaber i perioden 1989-1994.

Regulering af og vejledninger vedrørende selskaberne og det statslige ejerskab

9. Reguleringen af aktieselskaber og ministeriernes udøvelse af ejerskabet i aktieselskaber følger af selskabsloven. De statslige aktieselskaber er dermed organiseret på et privatretligt grundlag på lige fod med almindelige aktieselskaber. Aktieselskaberne er derudover med enkelte undtagelser omfattet af egne love eller aktstykker, der er vedtaget i forbindelse med oprettelsen af aktieselskabet eller i forbindelse med statens køb af aktier i selskabet.

10. De enkelte SOV'er (herunder de 2 selvstændige forvaltningsenheder (fonde), som har en række ligheder med SOV'er) er oprettet ved og reguleres af separate særlove, fx lov om DSB og lov om Naviair. Disse love regulerer også statens ejerskab af SOV'erne. SOV'er er dermed ikke underlagt selskabsloven, men fungerer på aktieselskabslignede vilkår. Det kommer bl.a. til udtryk ved, at en række af selskabslovens bestemmelser er gengivet i de særlove, der gælder for SOV'erne.

11. Interessentskabet (I/S) er en virksomhedsform, hvor alle deltagerne hæfter personligt, uden begrænsning og solidarisk for virksomhedens forpligtelser. I modsætning til et aktieselskab er der ikke tale om en begrænset hæftelse. Et interessentskab er omfattet af lov om visse erhvervsdrivende virksomheder. Interessentskabet er en stort set ureguleret organisationsform, hvor regler om selskabets ledelse, regnskabsforhold mv. frit kan fastlægges i interessentskabskontrakten, der indgås mellem interessenterne. De interessentskaber, som staten er involveret i, er ligesom SOV'erne oprettet ved særlove, der bl.a. indeholder bestemmelser om selskabernes ledelse og statens ejerskab.

12. For alle selskabstyperne gælder det, at deres aktiviteter i flere tilfælde desuden er omfattet af sektorlovgivning, der har betydning for selskabernes virke, fx lov om jernbane og lov om færgefart.

13. SOV'erne og aktieselskaberne har adgang til at oprette datterselskaber i aktieselskabsform, hvilket både SOV'er og aktieselskaber har gjort. Fx ejer Energinet.dk aktieselskabet Gaslager A/S, ligesom DONG Energy A/S ejer en lang række datterselskaber.

14. Regelgrundlaget for selskaberne og statens ejerskab er nærmere behandlet og fortolket i publikationen Statslige aktieselskaber – tilsyn, ansvar og styring fra 2003. Publikationen blev udarbejdet af et tværministerielt udvalg, hvor Finansministeriet varetog formandsskabet.

15. Ud over det juridiske grundlag er statens varetagelse af ejerskabet i selskaberne omfattet af principperne i publikationen Staten som aktionær fra 2004. Publikationen, der ligeledes er udarbejdet af et tværministerielt udvalg med Finansministeriet som formand, indeholder en række retningslinjer for og anbefalinger til, hvordan staten skal agere som ejer i forhold til aktieselskaber. Langt størstedelen af anbefalingerne er også relevante for SOV'erne og interessentskaberne. Publikationen Staten som aktionær er i øjeblikket under opdatering. En opdateret udgave forventes udgivet i efteråret 2014. Finansministeriet har oplyst, at størstedelen af principperne og anbefalingerne fra Staten som aktionær fra 2004 fortsat vil blive videreført, idet der dog i en række tilfælde vil ske justeringer og præciseringer, navnlig i forhold til anbefalingerne om ministeriernes udøvelse af ejerskabet.

16. Det fremgår af Staten som aktionær, at den statslige ejer i udgangspunktet skal opføre sig som enhver anden ejer, herunder ikke mindst respektere, at selskabets bestyrelse og direktion har ansvaret for at drive selskabet og træffe beslutninger ud fra, hvad der bedst tjener det pågældende selskab.

Et væsentligt princip, der ligger til grund for selskabsformen er det såkaldte armslængdeprincip, jf. boks 1.

BOKS 1. ARMSLÆNGDEPRINCIPPET

Armslængdeprincippet bygger på, at der skal være en passende distance mellem selskabets ejerministerium og selskabets bestyrelse og direktion. Det betyder konkret, at ejerministeriet normalt hverken kan eller bør påtage sig den faktiske ledelse af statslige selskaber.

Armslængdeprincippet skal på den ene side sikre det enkelte selskabs ledelse mulighed for at have fuldt fokus på opnåelse af forretningsmæssige målsætninger, mens princippet på den anden side skal give den statslige forvaltning mulighed for at fokusere på de politiske hensyn, der knytter sig til det enkelte selskabs aktiviteter.

Armslængdeprincippet finder i forhold til udøvelsen af ejerskabet anvendelse uanset selskabstype. For visse af SOV'erne findes der i lovgivningen dog visse begrænsninger i forhold til at agere fuldstændig uafhængigt af staten som ejer. Fx skal Energinet.dk i henhold til lov om Energinet.dk have sine investeringsplaner godkendt af klima-, energi- og bygningsministeren.

Selskabernes forretningsmæssige og sektorpolitiske formål

17. Det overordnede formål for de statslige selskaber, uanset selskabsform, er som oftest fastlagt i den lov eller det aktstykke, der ligger til grund for statens økonomiske engagement i de pågældende selskaber. For en lang række af selskaberne (og langt de fleste af aktieselskaberne) er det vedtægtsfastsatte formål alene forretningsmæssigt, dvs. at selskaberne skal drives forretningsmæssigt med henblik på at skabe størst mulig værdi for ejerne. Et entydigt forretningsmæssigt formål er nødvendigt i de tilfælde, hvor de statslige selskaber driver virksomhed i konkurrence med andre private selskaber.

Det forretningsmæssige formål står i visse tilfælde ikke alene. Det gælder fx selskaber, hvor der i lovgivningen er defineret supplerende sektorpolitiske målsætninger. Det kan fx være opretholdelse eller udbygning af infrastruktur, post- eller luftbefordring, erhvervsfremme, økonomisk stabilisering eller public service-oplysning.

Det fremgår af Staten som aktionær, at sektorpolitiske målsætninger og hensyn så vidt muligt skal isoleres og adskilles fra selskabets forretningsmæssige drift, fx gennem sektorlovgivning, i kontrakter, via koncessioner eller lignende. Staten som aktionær anvender i den forbindelse begrebet "indkapsling". Indkapslingen skal sikre, at selskaberne og ministerierne i udøvelsen af det statslige ejerskab 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.

I boks 2 er vist et eksempel på indkapsling af sektorpolitiske hensyn.

BOKS 2. EKSEMPEL PÅ INDKAPSLING AF SEKTORPOLITISK HENSYN VEDRØRENDE FÆRGE- BETJENING AF BORNHOLM

Det sektorpolitiske hensyn om at sikre en given færgebetjening af Bornholm følger af lov om færgefart § 2, stk. 6. Heraf fremgår det, at transportministeren sikrer den samfundsbegrundede færgebetjening med passagerer, post og gods til og fra Bornholm. Den samfundsbegrundede færgebetjening sker efter udbud.

Udbuddet har resulteret i en kontrakt mellem Transportministeriet og rederiet Færgen, som er delvist ejet af det statslige aktieselskab Bornholmstrafikken Holding A/S. Kontrakten indeholder en række nærmere bestemmelser om, hvordan færgebetjeningen skal udføres, så de sektorpolitiske hensyn tilgodeses. Kontrakten indkapsler dermed de sektorpolitiske hensyn. Indkapslingen medfører, at rederiet kan koncentrere sig om færgedriften ud fra en forretningsmæssig målsætning, samtidig med at Transportministeriet skal sikre, at selskabet lever op til de sektorpolitiske målsætninger, som er konkretiseret i kontrakten.

Ifølge publikationen Staten som aktionær (2004) indebærer et aktivt ejerskab bl.a. en stillingtagen til selskabernes udvikling, resultater, strategiske overvejelser samt et overordnet tilsyn, der som udgangspunkt bygger på offentligt tilgængeligt materiale.

18. Staten udfylder ofte flere roller i forhold til de statslige selskaber. Staten udfylder først og fremmest rollen som ejer. Som ejer er det ministeriets opgave at sikre, at lovformål mv. følges. Ministeriet skal desuden reagere, hvis statens midler i selskabet er truet. Ministeriet skal derudover udøve et tilsyn med udgangspunkt i et aktivt ejerskab, som det fremgår af Staten som aktionær. Hvad et aktivt ejerskab indebærer, må vurderes konkret i forhold til det enkelte selskab. Det afhænger bl.a. af selskabets situation, statens ejerandel, og af i hvilket omfang ministeren har adgang til information fra selskabet.

Staten kan i andre tilfælde optræde som fx tilsynsmyndighed eller aftalepart (fx trafikkøber) hos selskabet. De forskellige roller kan både repræsentere forretningsmæssige såvel som sektorpolitiske hensyn. Det indebærer, at der kan opstå modsætninger mellem de forskellige hensyn og i sidste ende mellem staten og det statslige aktieselskabs interesser.

For at håndtere de modsatrettede interesser bør der ifølge Staten som aktionær være etableret en klar adskillelse mellem de forskellige roller og en tydelig angivelse af, hvilke målsætninger staten forfølger inden for de forskellige roller. Det kan fx ske ved, at der gennemføres organisatorisk adskillelse internt i ministerier, så det er tydeligt, hvornår det enkelte ministerium optræder som henholdsvis ejer, kontraktpart eller tilsynsmyndighed, eller ved at ejerskabet til et selskab placeres i et andet ministerium end det, der har ressort i forhold til (sektor)lovgivning.

Tabel 2 viser udvalgte selskabers formål og sektorpolitiske hensyn samt hvilken myndighed, der fører tilsyn med de sektorpolitiske målsætninger.

Tabel 2. Eksempler på selskabers formål og organisering af statens roller

	Ejer	Formål	Indkapsling af sektorpolitik	Tilsyn
DSB	Transportministeriet	Forretningsmæssigt	Forhandlet kontrakt om offentlig trafik. Visse bestemmelser i lov om jernbane, bl.a. om at DSB skal kunne stille togmateriel til rådighed for andre jernbanevirksomheder efter transportministerens bestemmelse.	Transportministeriet har til opgave at føre tilsyn med opfyldelsen af kontrakten og lov om jernbane.
Danske Spil A/S	Finansministeriet	Forretningsmæssigt	Lov om spil og anden lovgivning indeholder bestemmelser, der vedrører Danske Spil A/S, bl.a. om begrænsning af ludomani og tilbagebetalingsprocenter.	Spillemyndigheden under Skatteministeriet har til opgave at føre tilsyn med efterlevelsen af lov om spil mv.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af relevant lovgivning.

III. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

19. De statslige selskaber har forskellige formål og baggrund og opererer i vidt forskellige brancher. En direkte sammenligning af selskabernes finansielle resultater og opgaveløsning er derfor vanskelig. Selskaberne har imidlertid – uanset hvilken selskabsform de har – en forpligtelse til at leve op til det eller de fastsatte formål, det være sig både forretningsmæssigt og sektorpolitisk.

Vi vil i undersøgelsen have fokus på at vurdere grundlaget for og overvejelserne bag den valgte selskabsform. Vurderingen vil både ske ud fra et systemperspektiv, ved at vi ser på det overordnede grundlag i form af regler og rammebetingelser, og ud fra en vurdering af det specifikke beslutningsgrundlag, der ligger til grund for en række konkrete selskabsdannelser. Derudover vil vi vurdere, om staten som ejer og tilsynsmyndighed sikrer de bedst mulige betingelser for, at selskaberne på den ene side er økonomisk veldrevne, samtidig med at de samfundsmæssige opgaver og hensyn tilgodeses.

Vi vil besvare Statsrevisorernes anmodning således:

Det overordnede formål med undersøgelsen vil være at undersøge, om organiseringen og styringen af de statslige selskaber understøtter, at de samfundsmæssige opgaver løses, samtidig med at selskaberne har en effektiv forretningsmæssig drift.

20. Undersøgelsen forventes at indeholde 3 hoveddele:

For det *første* vil vi undersøge *grundlaget for anvendelsen af de forskellige selskabsformer*. Det indebærer en kortlægning af, hvad der kendetegner de forskellige selskabsformer, som staten anvender. Som led heri indgår en sammenligning af regelgrundlaget for SOV'er, statslige aktieselskaber og interessentskaber. Denne del af undersøgelsen indebærer en teoretisk sammenligning af de rammebetingelser henholdsvis SOV'er, aktieselskaber og interessentskaber har for at drive deres virksomhed. Det indebærer også en gennemgang af den regnskabs- og revisionsmæssige kontrol med selskaberne og en vurdering af Folketingets mulighed for via ministeren at have indseende med selskaberne, fx i tilfælde, hvor selskaberne har etableret datterselskaber. Denne del af undersøgelsen vil samtidig omfatte en gennemgang af, hvilke strategier og politikker Finansministeriet har vedrørende valg af styreform på selskabsområdet, herunder hvornår det er mest hensigtsmæssigt at anvende SOV-, aktieselskabs- eller interessentskabsformen. I denne sammenhæng vil også indgå en perspektivering i forhold til anvendelsen af bestyrelser i institutioner inden for statsregnskabet. Endelig vil denne del af undersøgelsen vise udviklingen i anvendelsen af de forskellige selskabsformer. Formålet med første del af undersøgelsen vil primært være at besvare spørgsmål a og f i statsrevisoranmodningen.

For det *andet* vil vi undersøge *beslutningsgrundlaget for oprettelsen af udvalgte konkrete selskaber*. Hensigten er at vurdere, hvad ministerierne har lagt til grund ved de konkrete selskabsdannelser. Denne del af undersøgelsen vil omfatte specifikt udvalgte SOV'er og aktieselskaber. Undersøgelsen vil kortlægge, hvorfor den ene selskabsform er valgt frem for den anden, og hvad der ligger til grund for valg af ejerministerium. Undersøgelsen indebærer samtidig en vurdering af, om ministerierne/tilsynsmyndighederne har tilrettelagt en målrettet og hensigtsmæssig ramme for styringen af selskaberne. Det undersøges i den forbindelse, hvad ministerierne ved de konkrete selskabsdannelser har gjort for at sikre selskabet de bedst mulige betingelser for at løse de sektorpolitiske opgaver. Det undersøges samtidig, hvad ejerministerierne gør, fx via økonomiske mål, for at sikre, at selskabet har en effektiv forretningsmæssig drift. Det indebærer bl.a. en gennemgang af arbejdet med at sammensætte en kompetent bestyrelse og at etablere hensigtsmæssige rammer for koordinering mellem bestyrelsen og ejeren. Denne del af undersøgelsen indebærer endelig en afdækning af, om ministerierne har sikret en hensigtsmæssig indkapsling af sektorpolitiske mål og en hensigtsmæssig organisering af statens roller. Formålet med anden del af undersøgelsen vil være at besvare spørgsmål b, c og e i statsrevisoranmodningen.

For det *tredje* vil vi undersøge, *hvordan ministeriet eller tilsynsmyndigheden i praksis følger op på udvalgte SOV'ers og aktieselskabers økonomiske og sektorpolitiske resultater*. Denne del af undersøgelsen omfatter en vurdering af, om ministerierne i udøvelsen af deres ejerskab fører et dækkende tilsyn med SOV'ernes og aktieselskabernes forretningsmæssige drift. Samtidig vil denne del af undersøgelsen omfatte en vurdering af, om de relevante sektorministerier (tilsynsmyndigheder) har gennemført et dækkende tilsyn med eventuelle sektorpolitiske opgaver, som selskaberne i henhold til (sektor)lovgivningen skal varetage. Formålet med tredje del af undersøgelsen vil primært være at besvare spørgsmål d i statsrevisoranmodningen.

Afgrænsnings- og metodeovervejelser

21. Den første del af undersøgelsen vedrører Finansministeriet og tværgående udvalg, som historisk har arbejdet med regler og styringsprincipper vedrørende selskaberne. Denne del af undersøgelsen indeholder desuden en sammenligning af regler og rammebetingelser, bl.a. for de 3 selskabskategorier: SOV'er, aktieselskaber og interessentskaber.

Den resterende del af undersøgelsen vedrører ministeriernes arbejde med etableringen af selskaberne samt varetagelse af ejerskab og tilsyn. Undersøgelsen vil omfatte alle de "selvstændige offentlige virksomheder mv.", som er opført i tabel 1, dog med undtagelse af Nordsøenheden, som er under etablering. Rigsrevisionens undersøgelse vil imidlertid også omfatte en sammenligning med 3 statslige aktieselskaber. Interessentskaberne, som staten er involveret i, vil ikke indgå i denne del af undersøgelsen, da statens engagement i 2 af selskaberne er under afvikling, og da Rigsrevisionen i 2014 har afgivet en beretning, der vedrører Metroselskabet.

I forhold til grundlaget for anvendelsen af de forskellige selskabsformer og forarbejderne til oprettelsen af de konkrete selskaber vil undersøgelsen omfatte det materiale, der historisk ligger til grund for beslutningerne. Det vil i visse tilfælde omfatte materiale, der rækker adskillige år tilbage i tiden.

I forhold til spørgsmålene om, hvordan ministeriet eller tilsynsmyndigheden i praksis følger op på udvalgte selskaber, vil undersøgelsen som udgangspunkt omfatte årene fra 2012 til 2014.

22. Den norske stat ejer væsentlig flere selskaber end den danske stat og har indsamlet en række erfaringer på området. Det kommer bl.a. til udtryk ved, at det norske finansministerium har udviklet forskellige styringskoncepter, som bl.a. vedrører sammenhængen mellem selskabernes sektorpolitiske mål og forretningsmæssige drift. Vi vil, hvor det er relevant, inddrage erfaringer fra Norge i undersøgelsen.

23. Statsrevisorerne har i anmodningen (spørgsmål b og c) bedt Rigsrevisionen om at besvare spørgsmålet om, hvilken betydning virksomhedernes organiseringsform har for henholdsvis gennemførelsen af de politiske mål og løsning af de samfundsmæssige (sektorpolitiske) opgaver og for gennemførelsen af en effektiv forretningsmæssig drift.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at det ikke umiddelbart er muligt entydigt at afdække en direkte sammenhæng mellem selve organiseringsformen og selskabernes evne til at løse de samfundsmæssige opgaver såvel som evnen til at sikre en effektiv forretningsmæssig drift. I stedet vil vi som angivet i punkt 20 (i undersøgelsens del 2) undersøge, hvad *ministerierne* har gjort for at sikre, at de enkelte selskaber har de bedst mulige betingelser for at løse de samfundsmæssige opgaver, samtidig med at de har en effektiv forretningsmæssig drift.

IV. Afslutning

24. Hvis Statsrevisorerne ønsker det, vil Rigsrevisionen iværksætte en større undersøgelse, der tager udgangspunkt i de rammer, vi har skitseret i dette notat. Vi skal dog for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i forhold til det skitserede oplæg. Vi forventer, at vi kan afgive en beretning til Statsrevisorerne medio 2015.