



Rigsrevisionens notat om beretning om
staten som selskabsejer



revision
revision

revision

Opfølgning i sagen om staten som selskabsejer (beretning nr. 18/2014)

29. september 2017

RN 1110/17

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om staten som selskabsejer, som blev indledt med en beretning i 2015. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 24. november 2015.

KONKLUSION

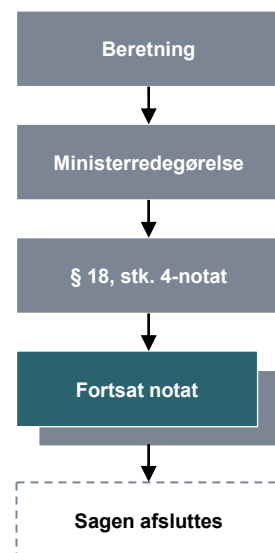
Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at alle ejerministerierne har udarbejdet strategiske ejerskabsdokumenter for at styrke varetagelsen af ejerskabet som led i implementeringen af statens nye ejerskabspolitik. Rigsrevisionen finder det desuden tilfredsstillende, at alle ejerministerierne har gennemgået rammerne for selskabernes datterselskaber for at sikre, at der er tilstrækkelig kontrol med datterselskaberne.

Rigsrevisionen finder disse initiativer tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Alle ejerministerierne har udarbejdet strategiske ejerskabsdokumenter for hvert af selskaberne, og har opstillet mål for selskaberne i samarbejde med selskabernes ledelser.
- Alle ejerministerierne har revurderet tilstrækkeligheden af de styringsmæssige rammer for selskabernes datterselskaber for at sikre, at der er tilstrækkelig kontrol med datterselskaberne.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

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. Statsrevisorerne fandt det heller ikke tilfredsstillende, at Finansministeriets årlige publikation til Folketinget om statens selskaber havde været ufuldstændig. Statsrevisorerne bemærkede endelig, at alle ejerministerier, særligt Erhvervs- og Vækstministeriet, burde styrke deres styring og tilsyn med selskaberne.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgingspunkt	Status
1. Finansministeriets opdatering af statens ejerskabspolitik.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 24. november 2015.
2. Finansministeriets sikring af fuldstændigheden af den årlige publikation til Folketinget om statens selskaber.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 24. november 2015.
3. Ejerministeriernes arbejde med at udarbejde et strategisk ejerskabsdokument for hvert af selskaberne, herunder opstille mål for selskaberne i samarbejde med selskabernes ledelser.	Behandles i dette notat.
4. Ejerministeriernes gennemgang af rammerne for selskabernes datterselskaber for at sikre, at der er tilstrækkelig kontrol med datterselskaberne.	Behandles i dette notat.

Beretningen omhandlede ejerskabet af og tilsynet med følgende selskaber:

Finansministeriet:
Danske Spil A/S.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet:
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.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

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

II. Ministeriernes initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Finansministeriets, Erhvervsministeriets, Forsynings-, Energi- og Klimaministeriets, Kulturministeriets og Transport-, Bygnings- og Boligministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgingspunkter. Gennemgangen er baseret på brevveksling, enkelte møder med ministerierne og Rigsrevisionens årlige revision af de omfattede selvstændige offentlige virksomheder (SOV'erne).

Strategiske ejerskabsdokumenter

7. Statsrevisorerne bemærkede, at alle ejerministerier, særligt Erhvervs- og Vækstministeriet, burde 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. Undersøgelsen viste således, at ministerierne som hovedregel ikke havde sikret, at der var opstillet tilstrækkelige mål for de selskaber, der skal hvile i sig selv, dvs. primært de selvstændige offentlige virksomheder o.l.

Alle ejerministerierne oplyste i deres ministerredegørelser, at de ville tage initiativ til at udarbejde strategiske ejerskabsdokumenter for selskaberne for at styrke varetagelsen af ejerskabet som led i implementeringen af statens nye ejerskabspolitik.

Rigsrevisionen fandt dette tilfredsstillende og ville fortsat følge ministeriernes arbejde med at udarbejde strategiske ejerskabsdokumenter for de selskaber, som var omfattet af beretningen, herunder opstille mål for selskaberne i samarbejde med selskabernes ledelser.

BOKS 1. STRATEGISK EJERSKABSDOKUMENT

For at operationalisere og strukturere ejerskabsvaretagelsen skal ejerministeren ifølge statens ejerskabspolitik udarbejde et internt strategisk ejerskabsdokument for ejerskabet af hvert selskab. Det strategiske ejerskabsdokument skal bidrage til at facilitere og strukturere ejerministerens tilsyn med selskabet.

- Ejerministeren skal udarbejde et internt strategisk ejerskabsdokument for hvert selskab, der opsummerer statens perspektiver på selskabets rationale, målsætning, overordnede strategiske ramme, finansielle mål mv. og værdiskabelse.
- Dokumentet skal ligge til grund for ejerministerens regelmæssige opfølgning på selskabets præstationer i forhold til de opstillede finansielle mål mv.
- Dokumentet skal løbende opdateres og udvikles.

Kilde: Statens ejerskabspolitik (2015).

Statens ejerskabspolitik

Statens ejerskabspolitik blev opdateret i april 2015. Ifølge Finansministeriet lægger den nye statslige ejerskabspolitik op til en mere aktiv ejerskabsudøvelse i forhold til selskaber i den statslige portefølje.

Størstedelen af de anbefalinger og principper, der følger af *Staten som aktionær* fra 2004 og *Statslige aktieselskaber – tilsyn, ansvar og styring* (2003), er fortsat relevante.

Alle selskaber med statslige ejerandele skal forholde sig til statens ejerskabspolitik eller et tilsvarende kodeks for god selskabsledelse. Derudover er det et krav, at ejerministeriet udarbejder et strategisk ejerskabsdokument for hvert selskab.

8. Vores gennemgang viser, at alle ejerministerierne har udarbejdet et strategisk ejerskabsdokument for hvert af selskaberne og har opstillet mål for selskaberne i samarbejde med selskabernes ledelser. De strategiske ejerskabsdokumenter har forskellig form, men lever alle op til anbefalingerne i ejerskabspolitikken. Ejerministerierne forholder sig således for hvert selskab til selskabets rationale, målsætning, overordnede strategiske ramme, finansielle mål mv. og værdiskabelse.

Med hensyn til opstillingen af finansielle mål mv. i de strategiske ejerskabsdokumenter er der for alle de 6 selskaber, der skal hvile i sig selv og ikke er presset af konkurrence på et marked, nu opstillet mål for selskabernes omkostningseffektivitet eller opstillet effektivitets- og omkostningsindikatorer. Forsynings-, Energi og Klimaministeriet følger fx omkostningsudviklingen på systemoperatøraktiviteter i Energinet.dk, ligesom ministeriet har opstillet en række effektivitetsindikatorer. Erhvervsministeriet har eksempelvis også opstillet mål for DanPilots omkostningseffektivitet, her målt som omkostninger pr. lodset sømil.

Rigsrevisionen udførte i efteråret 2016 forvaltningsrevision af følgende SOV'er, der indgik i beretningen: DSB, Naviair, Energinet.dk, Eksport Kredit Fonden, Vækstfonden og Danpilot. Forvaltningsrevisionen blev foretaget med henblik på at vurdere, om selskaberne – som led i implementeringen af statens ejerskabspolitik – i samarbejde med ejerministeriet havde udarbejdet en overordnet strategisk ramme og udarbejdet finansielle mål mv. for selskabernes udvikling. Revisionen viste, at samtlige selskaber har arbejdet med at implementere statens ejerskabspolitik.

9. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at alle ejerministerierne har taget initiativ til at udarbejde strategiske ejerskabsdokumenter, herunder opstillet mål for selskaberne i samarbejde med selskabernes ledelser med henblik på at styrke varetagelsen af ejerskabet. Rigsrevisionen forventer, at de enkelte ejerministerier i tråd med anbefalingerne i ejerskabspolitikken løbende vil opdatere og udvikle de strategiske ejerskabsdokumenter for hvert selskab, i det omfang det vurderes nødvendigt. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Selskaber, der skal hvile i sig selv:

Naviair
Sund & Bælt Holding A/S.
Energinet.dk
Eksport Kredit Fonden
Vækstfonden
DanPilot.

Med hensyn til DanPilot og Naviair har ejerministerierne oplyst, at selskaberne skal skabe det bedst mulige resultat inden for de givne rammer. På længere sigt vil dette indebære, at selskaberne skal skabe et afkast til staten.

Kontrol med datterselskaber

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

Finansministeren oplyste, at det var ministerens generelle opfattelse, at ministerierne havde tilstrækkelig kontrol med datterselskaber via deres indflydelse på moderselskabet. Ministeren opfordrede dog samtidig ejerministerierne til at præcisere selskabets love og vedtægter, hvis det vurderedes, at det på baggrund af selskabets eksisterende love og vedtægter ikke var muligt at føre et dækkende tilsyn.

Kulturministeren og transport-, bygnings- og boligministeren oplyste i deres ministerredegørelser, at de ville tage initiativ til at revurdere rammerne for datterselskaberne og eventuelt præcisere disse, hvis der var behov for det.

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

12. Rigsrevisionens opfølgning viser, at alle ejerministerierne har taget initiativ til at revurdere tilstrækkeligheden af de styringsmæssige rammer for datterselskaberne.

Finansministeriet har bl.a. oplyst, at de på baggrund af en analyse fremsatte et forslag til ændring af lov om Danske Spil A/S med henblik på at sikre et opdateret og mere hensigtsmæssigt lovmæssigt styringsgrundlag for Danske Spil og selskabets datterselskaber. Danske Spil A/S' konkurrenceudsatte datterselskaber vil med lovændringen fremover skulle udlodde udbytter til staten via moderselskabet frem for direkte til staten som hidtil. Derved kommer udbyttebetalingen til at ske i henhold til almindelige selskabsretlige principper, hvorefter datterselskaber skal udlodde overskud til den nærmeste ejer, dvs. moderselskabet. Moderselskabet kan herefter udlodde overskud til den nærmeste ejer (dvs. staten og de øvrige aktionærer). Lovændringen blev vedtaget den 2. juni 2017 og træder i kraft den 1. januar 2018.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har fundet anledning til at præcisere de styringsmæssige rammer for datterselskaberne i vedtægterne for de selskaber, der indgik i beretningen, herunder Naviair, DSB og Sund & Bælt Holding. I forhold til sidstnævnte selskab blev der fx ved den ordinære generalforsamling i april 2016 og på foranledning af ministeriet foretaget en ændring i Sund & Bælt Holdings vedtægter, så det fremgår, at formandskabets pligt til at orientere ministeren om sager af væsentlig eller principiel betydning også gælder for datterselskaber, som varetager samfundsmæssige opgaver eller har væsentlig økonomisk betydning for selskabet.

Energi- Forsynings- og Klimaministeriet har oplyst, at ministeriet i august 2017 har igangsat en analyse af Energinet.dk's organisering, herunder de styringsmæssige rammer for datterselskaberne. Ministeriet vil herefter vurdere, om analysen giver anledning til yderligere præciseringer af de styringsmæssige rammer for Energinet.dk.

Kulturministeriet oplyser, at ministeriet i sine løbende drøftelser med TV 2 DANMARK A/S om selskabets rammer og økonomi mv. fortsat tager udgangspunkt i TV 2-koncernen, og at der ikke er fundet anledning til at indføre supplerende bestemmelser i selskabets vedtægter.

Status for Vækstfondens 2 kommanditselskaber

Rigsrevisionen konstaterede i beretningen, at Vækstfonden ejer 2 kommanditselskaber, hvor vækstfonden samtidig har bestemmende indflydelse. Dette er ikke i overensstemmelse med bekendtgørelsen for Vækstfondens virke.

Erhvervsministeriet har oplyst, at fondene er udskilt fra Vækstfonden, jf. lov om ændring af lov om Vækstfonden, nr. 525 af 07/06 2006, og derved oprindeligt etableret med 100 % ejerandel.

Vækstfonden forventer, at investeringerne foretaget i disse virksomheder bliver afviklet i perioden 2017-2019.

Erhvervsministeriet har oplyst, at Eksport Kredit Fonden ikke har etableret datterselskaber siden afgivelsen af beretningen. Ministeriet oplyser også, at ministeriet har anmodet DanPilot, der ved afgivelsen af beretningen ikke havde datterselskaber, om at etablere datterselskabet, Greenland Pilot Service. Datterselskabets formål er at foretage lodsninger i grønlandske farvande. Derudover har DanPilot erhvervet 100 % ejerskab af Limfjord Pilot Holding ApS og herigennem erhvervet kapitalandele og bestemmende indflydelse i Limfjord Pilot ApS. Erhvervsministeriet har oplyst, at de styringsmæssige rammer for datterselskaberne i DanPilot, er fastsat i DanPilots vedtægter, og at DanPilot skal redegøre for datterselskaber på lige fod med moderselskabet. Ministeriet vurderer således, at der i forvejen er fastsat bestemmelser i styringsgrundlaget, der sikrer en tilstrækkelig styring af DanPilots datterselskaber.

13. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at alle ejerministerierne har revurderet tilstrækkeligheden af de styringsmæssige rammer for datterselskaberne, og at nogle ejerministerier i den forbindelse har fundet anledning til at præcisere rammerne i selskabernes vedtægter. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Lone Strøm