



Redegørelse om ejerskabsforhold og udvikling i de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber

*- en grundlæggende debat om, hvad det er for en
samfundsmodel, vi ønsker for vort land - og hvilken rolle
vi politikere skal have omkring udviklingen*



Forord

Debatten om ejerskabsforhold og udvikling i de helt eller delvist selvstyrejede selskaber er grundlæggende en debat om, hvad det er for en samfundsmodel, vi ønsker for vort land - og hvilken rolle vi politikere skal have på udviklingen. Redegørelsen, som planlægges drøftet af Inatsisartut på efterårssamlingen 2011, er udformet med afsæt i nogle overordnede overvejelser omkring dette tema.

Som i et hvert andet demokratisk land udgår lovgivningen fra parlamentet. Selvstyret ejer fortsat en meget stor andel af landets største virksomheder. Samtidig har Naalakkersuisut ansvar for tildeling af koncessioner og kvoter til virksomheder i forskellige sammenhænge, udpeger bestyrelsesmedlemmer til de helt eller delvist selvstyrejede virksomheder, fastsætter priser på de væsentligste infrastrukturydelser og har ansvar for forvaltning af tilskudsmidler fra finansloven via servicekontrakter. Tilskudsmidlerne går altovervejende til de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber.

Med andre ord bygger store dele af erhvervspolitikken fundamentalt stadig på den model, som vi i sin tid overtog ved Hjemmestyrets indførelse. Den vigtigste strukturelle udvikling siden da er omdannelsen af de offentlige virksomheder til aktieselskaber. Her er der søgt at skabe en adskillelse mellem selskabernes kommercielle opgaver og ikke-kommercielle, og man er gået bort fra en politisk detaljstyring.

Det skete i starten af 1990'erne. Selv om der siden er arbejdet videre med denne adskillelse, og der er foretaget privatiseringer af enkelte virksomheder og dele af andre, er den politiske proces mhp. en normalisering af erhvervslivet ikke bragt til kende.

Selvstyrekommissionen peger i sin betænkning fra 2003 på, at der er behov for yderligere udvikling på området. Her hedder det blandt andet:

"Selvstyrekommissionen erkender, at det på flere områder fortsat kan være nødvendigt at bibeholde naturlige monopoler, hvor helt eller delvist offentligt ejede selskaber varetager produktion og service. I den udstrækning disse monopoler bibeholdes, ønsker Selvstyrekommissionen disse selskabers aktiviteter begrænset til deres kerneopgaver. I dag fremtræder de som selskaber, der har overtaget en lang række produktions- og serviceaktiviteter, som private selskaber i konkurrence langt bedre kunne påtage sig."

Kommissionen pegede på behovet for at skabe et bedre vidensgrundlag på såvel politisk som administrativt niveau om selskaberne for at give grundlag for at fastsætte mere konkrete målsætninger for selskabernes servicering inden for kerneaktiviteterne. Dette skulle følges op af nye mål for, hvilket ejerskab, kompetence og kontrol selvstyret skal bibeholde fremadrettet. På længere sigt foreslog kommissionen, at der blev gennemført en mere målrettet overtagelse af selskaberne af private investorer, der fortsat sikrer selskabernes forankring i den grønlandske økonomi.

Som det fremgår af redegørelsen, er en del af det foreslåede analysearbejde igangsat. Fokus fra Naalakkersuisut har bevæget sig fra indblanding i selskabernes dispositioner, til en strategisk tilgang med afsæt i de overordnede ønsker til samfundsudviklingen. Inatsisartuts holdning hertil skal derfor inddrages. Der er behov for en parlamentarisk debat og stillingtagen.

Det gælder eksempelvis i forhold til landets samlede gælds- og investeringspolitik, målet om kompetenceudvikling på alle planer, omkostningsudvikling og prisstrukturer i forhold til centrale infrastrukturydelser, øget gennemsigtighed og et opgør med den fortsatte krydssubsidiering. Sidstnævnte er i stigende grad et problem i vort mål om at skabe en selv bærende økonomi, herunder ved at tiltrække nødvendige investeringer til landet udefra. Det er derfor vigtigt at disse spørgsmål om selskaberne bliver behandlet politisk.

Med disse ord ønskes en forhåbentlig interessant læsning og en god debat.

Formand for Naalakkersuisut

Kuupik Kleist

Opsamling på redegørelsens samlede mål, anbefalinger og planlagte handlinger

Redegørelsen indeholder en række forslag til mål, anbefalinger og planlagte handlinger, som er oplyst tematisk nedenfor. Det giver mulighed for at danne sig et hurtigt overblik over, hvor baggrunden er beskrevet nærmere.

Årlige redegørelser om selskaberne til Inatsisartut og gennemsigtighed

- **Naalakkersuisut ønsker fremover** at komme med en årlig redegørelse til Inatsisartut, som dels skal indeholde opdatering af nøgletal om selskabernes udvikling, dels behandle relevante temaer af interesse for Inatsisartut omkring selskaberne. (s. 10)
- **De helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber bør** i udgangspunktet følge den praksis for åbenhed og gennemsigtighed som anbefales i Komitéen for god selskabsledelses anbefalinger af august 2010 indtil de grønlandske retningslinjer for god selskabsledelse er opdaterede. Herefter bør de grønlandske retningslinjer følges. (s. 31)

Professionel og kompetente bestyrelser

- **Den siddende bestyrelse har ansvaret for kontrakter** med direktionen. Naalakkersuisut, forventer at aflønningsvilkårene for selskabernes direktioner følger selskabets økonomi og målopfyldelse. Desuden skal aflønningen være rimelig sammenholdt med lønudviklingen i samfundet og gøre det muligt at tiltrække og fastholde kompetente direktioner. (s. 32)
- **Naalakkersuisut vil fortsat forfølge et mål** om ligestilling og mangfoldighed ved fremtidige indstillinger og udpegning af bestyrelsesmedlemmer i de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber. (s. 33)
- **Som følge af bestyrelsernes helt centrale placering** i forhold til ledelsen af aktieselskaber skal de selvstyrejede aktieselskaber hvert år i god tid inden den ordinære generalforsamling gennemføre og præsentere en evaluering af bestyrelsens arbejde og af kompetencesammensætningen for ejeren. Evalueringen skal gennemføres af en ekstern konsulent. Herved imødekommes samtidig et udtrykt ønske fra Finansudvalget. (s. 33)
- **For at sikre åbenhed og gennemsigtighed** fastsætter Naalakkersuisut generelle kriterier for nominering og udpegning af kandidater til bestyrelser i de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber. Inden generalforsamlings sæsonen 2012 vil Naalakkersuisut søge at gennemføre en revision af de gældende generelle kriterier samt af honorarpolitikken. (s. 35)
- **Naalakkersuisut ønsker at opdatere** de eksisterende retningslinjer for god selskabsledelse i Grønland fra 2004 for at tage højde for udviklingen på området. (s. 30)
- **Naalakkersuisut ønsker ikke at blande sig** i den daglige drift, men at forholde sig til de store linjer i aktieselskabernes udvikling. Det skal ske ud fra en strategisk tilgang hertil. Dette vil få betydning for karakteren af de tilkendegivelser, som Selvstyret i sin egenskab af ejer kommer med til selskaberne og signalerne til disse i forbindelse med fremtidige generalforsamlinger. (s. 27)
- **Naalakkersuisut forventer at selskaberne** kortlægger ikke-rentable aktiviteter og at bestyrelsen præsenterer denne kortlægning for ejeren. Denne gennemsigtighed skal muliggøre en politisk prioritering af udbud og pris på de ikke-rentable markeder, som vil bidrage til at skabe forudsigelighed omkring ejerskab over for selskabet og andre interessenter. (s. 30)
- **Selvstyret vil udforme retningslinjer** for krav til bestyrelserne i de selvstyrejede aktieselskaber ud fra anbefalingerne fra Komitéen for god selskabsledelse af august 2011. Retningslinjen vil operere med flere grupper af selskaber, som Naalakkersuisut har forskellige krav til. (s. 30)

Sammenhængen mellem selskaber og ejer, målopfyldelse & gælds- og udbyttepolitik

- **For at sikre en professionel** og omkostningseffektiv drift forventer Selvstyret, at bestyrelserne udformer måleværktøjer for det pågældende selskab, som med passende intervaller kan præsenteres for ejeren og som ejeren kan bruge i sin vurdering af selskabets præstationer og ydeevne, samt fastsættelsen af eventuelle udbytte mål. (s. 19)
- **Det er Naalakkersuisuts forventning**, at der på baggrund af bestyrelsernes analysearbejde i forbindelse

med udformningen af måleværktøjer for de enkelte selskaber, at Naalakkersuisut kan formulere mere præcise strategiske mål om ejerskabet for de enkelte selskaber, herunder også exitstrategier for nogle af disse. (s. 22)

- Naalakkersuisut vil i sin egenskab af øverst ansvarlig **for de relevante ressortmyndigheder prioritere at få** skabt de nødvendige, klare rammebetingelser for såvel egne selskaber som for potentielle konkurrenter på områder, der er liberaliseret eller planlægges liberaliseret. Derudover vil Naalakkersuisut i sin egenskab af ejer løbende indgå i en dialog med de relevante selskabers bestyrelser for at afdække mulighederne for hel eller delvis privatisering af det enkelte selskab. (s. 23)
- **Naalakkersuisut vil i god tid** forud for generalforsamlings sæsonen 2012 igangsætte et arbejde sammen med repræsentanter for selskaberne for at få optimeret forberedelsen og afviklingen af fremtidige generalforsamlinger i de selvstyrede aktieselskaber. (s. 27)
- **Det er vigtigt, at større låneoptagelse i selskaberne** koordineres med Selvstyret, jf. ovenstående skitse. Koordinationen bør tilrettelægges, så selskabernes handlefrihed i forhold til at forfølge deres formål på en hensigtsmæssig og omkostningseffektiv måde påvirkes mindst muligt. Naalakkersuisut planlægger at udarbejde en redegørelse om Selvstyrets investerings- og gældspolitik, som skal behandles på FM 2012. Selskaberne vil blive inddraget i forarbejdet hertil. (s. 36)
- **Selskaberne forventes med jævnlige mellemrum** at inddrage eksterne eksperter i forhold til tilrettelæggelse af en hensigtsmæssig kapitalstruktur. Det gælder især ved væsentlige investeringer og ved de overordnede overvejelser omkring deres strategi. Naalakkersuisut forventer at bestyrelsen løbende præsenterer deres analyser og strategi på dette område for Selvstyret. Denne inddragelse skal ske i så god tid, at ejeren får den fornødne tid til at forholde sig til den konkrete sag – herunder i det omfang, det skønnes nødvendigt, at drøfte sagen politisk i Naalakkersuisut – og eventuelt give sin mening til kende. (s. 40)
- **Der bør ske en kortlægning** af omfang og praksis for brugen af personaleboliger i de selvstyrejede aktieselskaber (s. 41).
- **Der skal i det kommende år** udformes udbyttepolitik og målbare målsætninger for de enkelte selskaber. Naalakkersuisut forventer, at de enkelte bestyrelser udarbejder analyser af de respektive selskabers forretning i forhold til rentabilitet, omkostningsniveau og kapitalstruktur m.v. som kan præsenteres for ejeren. På den baggrund er det målet, at ejeren kan fastlægge en ejerpolitik, som indeholder en række strategiske målepunkter, som kan danne baggrund for en evaluering af hvert enkelt selskabs udvikling (s. 53)

Konkurrenceforhold, tilskudspolitik og krydssubsidiering

- **Til brug for kortlægningen vil Naalakkersuisut** kontakte bestyrelserne med henblik på, at disse præsenterer ejeren for selskabets analyser over rentable og ikke-rentable aktiviteter. (s. 42)

Indholdsfortegnelse

| | |
|--|-----------|
| Forord | 2 |
| Opsamling på redegørelsens samlede mål, anbefalinger og planlagte handlinger..... | 3 |
| 1 Indledning..... | 7 |
| 1.1. Hvad er formålet med denne redegørelse?..... | 7 |
| 1.1.1. Formålet med ejerskabet | 7 |
| 1.1.2 Følg og forklar | 8 |
| 1.1.3 Tværgående politiske dilemmaer | 9 |
| 1.1.4 Terminologi og afgrænsning..... | 9 |
| 1.1.5 Processen..... | 10 |
| 2 Hvad fylder de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber i det grønlandske erhvervsliv og samfundøkonomien? | 11 |
| 2.1 Erhvervsstruktur og selskabernes placering | 11 |
| 2.1.1 Selvstyrets aktieposter | 11 |
| 2.1.1 Omsætning..... | 13 |
| 2.1.2 Ansatte | 13 |
| 2.1.3 Lønfordeling og lønudvikling | 14 |
| 2.1.3.1 Lønudviklingen i de selvstyrejede aktieselskaber | 15 |
| 2.1.4 Udvikling i antallet af ansatte..... | 16 |
| 2.1.5 Udviklingen i servicekontraktbetaling til løsning af politisk pålagte opgaver | 16 |
| 3 Selvstyrets overordnede målsætninger med deltagelse i aktieselskaberne..... | 18 |
| 3.1 Grundlæggende udfordringer og forudsætninger..... | 18 |
| 3.2 Selvstyrets formål med aktieselskaberne..... | 18 |
| 3.3 Grundlæggende forudsætninger for Naalakkersuisuts ejerpolitik | 18 |
| 3.3.1 Tværgående mål og overvejelser omkring selskabsdannelse..... | 19 |
| 3.3.2 Overordnede principper for succesfuld anvendelse af aktieselskabsformen ved løsningen af samfundsmæssige opgaver | 20 |
| 3.3.3 Gruppering af aktieselskaber efter formål..... | 21 |
| 3.4 Eventuel privatisering af selskaber og liberalisering af markeder | 23 |
| 4. Selvstyrets udøvelse af ejerskabet..... | 25 |
| 4.1 Den lovgivningsmæssige ramme..... | 25 |
| 4.2 Om aktieselskaber | 25 |
| 4.3 Generelt om Naalakkersuisuts ansvar som aktionær i de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber | 26 |
| 4.4 Generelt om Naalakkersuisuts reaktionsmuligheder som ejer af aktieselskaber | 27 |
| 4.5 Adgangen til videregivelse af oplysninger | 27 |
| 4.6 Problemstillingen i forhold til selvstyreansatte bestyrelsesmedlemmer | 28 |
| 4.7 Forvaltningens organisering..... | 29 |
| 4.7.1 Forholdet til Inatsisartut | 29 |
| 4.8 Retningslinjer og principper for Selvstyrets praktiske udøvelse af sit ejerskab..... | 30 |
| 4.8.1 Praktisk implementering af Selvstyrets ejerpolitik | 30 |
| 4.8.2 Forventninger om god selskabsledelse..... | 30 |
| 4.8.2.1 Åbenhed og gennemsigtighed..... | 31 |
| 4.8.2.2 Fokus på effektivitet og omkostningsniveau..... | 31 |
| 4.8.2.3 Lønvilkår for direktionen | 31 |
| 4.8.2.4 Samfundsansvar | 32 |
| 4.8.2.5 Ligestilling og mangfoldighed i bestyrelserne | 32 |
| 4.8.3 Bestyrelsesevalueringer | 33 |
| 4.8.4 Kriterier for udpegning af bestyrelsesmedlemmer og honorarpolitik | 33 |
| 4.8.5 Retningslinjer for den ejermæssige kommunikation med aktieselskaberne..... | 35 |
| 4.8.6 De helt eller delvist selvstyrejede aktieselskabernes rolle i forhold til landskassen..... | 36 |
| 4.8.6.1 Afkast til Selvstyret | 36 |
| 4.8.6.2 Begrænsninger i de selvstyrejede aktieselskaber lånemuligheder pga. selskabernes gæld | 36 |
| 4.8.6.3 Øgede lånemuligheder i kraft af flere aktiver i selvstyrejede aktieselskaber | 37 |
| 4.8.6.4 Risiko for at miste investeret kapital og at skulle indskyde yderligere kapital..... | 37 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4.8.7. | De selvstyrejede aktieselskabers gæld og gældsstrategi | 37 |
| 4.8.7.1 | Selskabernes kapitalstruktur | 38 |
| 4.8.7.2 | Forhold omkring overkapitalisering og underkapitalisering | 39 |
| 4.8.8 | De selvstyrejede aktieselskabers boligpolitik..... | 40 |
| 5 | Analyse af tilskud og krydssubsidier i de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber | 42 |
| 5.1 | Begrebet tilskud | 42 |
| 5.2 | Krydssubsidiering..... | 43 |
| 5.2.1 | Begrebet krydssubsidiering | 43 |
| 5.2.2 | Forskellige typer af krydssubsidiering..... | 43 |
| 5.2.2.1 | Om anvendelse af krydssubsidiering..... | 44 |
| 5.2.2.2 | De helt eller delvist selvstyrejede aktieselskabers rolle..... | 44 |
| 5.2.2.3 | Naturligt monopol og konkurrence | 44 |
| 5.2.3 | Omkostningsægte priser, tilskud og krydssubsidiering..... | 45 |
| 5.2.4 | Muligheder for at videreføre eller reformere brugen af krydssubsidiering..... | 47 |
| 5.3 | Det videre arbejde..... | 47 |
| 6 | Samfundsansvar – Corporate Social Responsibility (CSR)..... | 49 |
| 6.1 | De helt eller delvist selvstyrejede selskabers arbejde inden for CSR | 49 |
| 7 | Udbyttepolitik og målopfyldelse i de helt og delvist selvstyrejede selskaber | 52 |
| 7.1 | De helt eller delvist selvstyrejede aktieselskabers økonomiske udvikling set fra et investorperspektiv..... | 52 |
| 7.1.1 | De helt eller delvist selvstyrejede aktieselskabers forrentning af egenkapitalen..... | 53 |
| 7.2 | Målopfyldelse i selskaberne..... | 53 |
| 7.2.1 | Alternativ forrentning..... | 53 |
| 7.3 | Målsætning og udbyttepolitik | 53 |

1 Indledning

1.1. Hvad er formålet med denne redegørelse?

De helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber er i mange henseender af stor betydning for samfundsudviklingen. Derfor er det væsentligt, at de overordnede rammer og målsætninger for disse selskaber med jævne mellemrum tages op til politisk behandling.

Gennem tiden har der været drøftelse herom i forskellige sammenhænge i Inatsisartut, herunder både som enkeltstående dagsordenspunkter, i forbindelse med betænkninger fra Finansudvalget og Revisionsudvalget og via beslutningsforslag og forespørgsler fra medlemmer af Inatsisartut.

Redegørelsen her har til formål at give et opdateret billede af Naalakkersuisuts overvejelser omkring ejerskabet, herunder selskabers forventede fremadrettede rolle i bestræbelserne på at skabe en selv bærende økonomi. Derfor behandles spørgsmål om investerings- og gældspolitik, forholdet mellem ejer og selskab, konkurrenceforhold, krydssubsidiering og subsidier i selskaberne og selskabernes samfundsmæssige ansvar i redegørelsen.

Redegørelsen vil bygge på nogle overordnede betragtninger på tværs af selskaberne, en gruppering af disse med afsæt i deres formål, og den vil komme ind på spørgsmål relateret til enkelte selskaber, i det omfang disse er væsentlige i et større perspektiv.

1.1.1. Formålet med ejerskabet

Årsagen til, at Selvstyret i dag ejer relativt mange aktieselskaber og disse selskabers store betydning er ikke alene af historisk art. Det bunder dels i et fortsat bredt politisk ønske om at kunne opretholde et rimeligt serviceniveau i forhold til infrastruktur og forsyning på steder og områder, hvor der er begrænset basis for konkurrence og kommerciel drift, dels behovet for at disse ydelser leveres effektivt og uden politisk detailstyring.

Det var også baggrunden for Landstingets beslutninger om at omdanne KNI og GTO og opsplittningen af selskaberne i flere omgange i starten af 1990'erne og den deraf følgende reduktion i omfanget af intern krydssubsidiering. I dag sker reguleringen af service-niveauet i højere grad via servicekontrakter ved levering af ikke-kommercielle ydelser, der betales over finansloven. Redegørelsen behandler dette indgående og påpeger områder, hvor der stadig er behov for en udvikling i retning af større gennemsigtighed.

Omdannelserne til aktieselskaber og den deraf følgende professionalisering af opgavevaretagelsen har medført en reduktion i landskassebetalingen, men også at det direkte ansvar for opgaveløsningen er flyttet fra det politiske niveau til de pågældende selskabsbestyrelser. Det friholder naturligvis ikke Naalakkersuisut, som varetager Selvstyrets ejerrolle i forhold til selskaberne, for et ansvar for udviklingen. Det stiller i stedet krav til klare signaler fra aktionæren om mål for den overordnede udviklingsretning i selskaberne og om at udpege kompetente bestyrelser til at stå i spidsen for selskaberne.

Herudover forudsættes en klarere adskillelse mellem Selvstyrets ejerrolle og den sektorpolitiske myndighedsrolle. Myndighedsrollen kommer blandt andet til udtryk gennem indgåelse af servicekontrakter og tildelelse af eventuelle koncessioner og eneretsbeføjelser på baggrund af beslutninger i Inatsisartut.

Brugen heraf skal holdes op mod de politiske mål for udviklingen af samfundet. Med indførelsen af Selvstyret og de langsigtede økonomiske udfordringer vi står over for, som senest påpeget af Skatte- og Velfærdskommissionen, er der god grund til at gøre status for at udstikke nye pejlemærker for de selvstyrejede aktieselskaber.

Skatte- og Velfærdskommissionens betænkninger påviser et stort behov for reformer, der kan sikre finansieringen af velfærden for landets borgere og skabe økonomisk råderum til at hjemtage yderligere opgaver fra den danske stat.

En økonomi i balance forudsætter synlige resultater på en række områder, herunder:

- Vækst i den private sektor, der skal udgøre en større andel af den samlede økonomi.
- Et generelt højere uddannelsesniveau, herunder anvendelse af livslang læring som princip på alle planer.

- Flere personer skal bidrage aktivt til samfundshusholdningen og overgå til beskæftigelse i højproduktive jobs.
- Konkurrencedygtige rammer for erhvervslivet, herunder effektiv infrastruktur.
- Effektiv offentlig sektor, herunder med fokus på kerneydelser og digitalisering af opgavevaretagelsen.
- God styring af gældsudvikling og en målrettet investeringspolitik

Alle disse resultatmål har betydning for formuleringen af en selskabspolitik for de helt eller delvist ejede aktieselskaber. Samtidig kan udviklingen i selskaberne bidrage til at nå målene, som alle kræver en målrettet indsats at nå.

I redegørelsen inddrages erfaringer fra andre landes selskabspolitik i forhold til aktieselskaber med statslig deltagelse, ligesom Naalakkersuisut ønsker at indgå i et eksisterende netværkssamarbejde mellem de nordiske lande, som arbejder med nogle af de samme problemstillinger og har flere ressourcer til at varetage ejerrollen over for deres selskaber.

Selv om vi kan drage nytte af andres retningslinjer for god selskabsledelse eller for at leve op til et samfundsmæssigt ansvar (CSR), kan vi ikke bare ukritisk kopiere disse. Der er behov for både overordnet, men også i det enkelte selskab at forholde sig til, om der er særlige forhold af relevans i en grønlandsk sammenhæng, der giver behov for afvigelser. I udgangspunktet forventes de selvstyrejede selskaber at følge anbefalingerne fra Komitéen for god selskabs af august 2011 indtil de grønlandske retningslinjer er blevet opdateret. Efterlevelsen sker efter princippet "*følg eller forklar*" med de nedenfor skitserede modifikationer:

1.1.2 Følg og forklar

Formålet med "*følg eller forklar*" princippet er, at lade ejerne bestemme, om en given retningslinje for god selskabsledelse er hensigtsmæssig for den enkelte virksomhed. Eftersom et selskab kan afvige fra princippet er anvendelsen af princippet også en reel anerkendelse af, at der ikke for alle forhold findes standardløsninger.

"Følg eller forklar"-princippet udspringer af retningslinjer for børsnoterede selskaber med mange aktionærer, og hvor aktionærerne i princippet fra dag til dag kan vælge at sælge deres aktier, hvis de ikke er tilfredse med et selskabs implementering af retningslinjerne.

Når det gælder eneejede selskaber eller selskaber med få ejere, er "*følg-eller-forklar*"-princippet i nogle tilfælde mindre relevant, hvilket kan illustreres med et par eksempler.

I anbefalingerne fra Komitéen for god selskabsledelse af august 2011 er der en anbefaling om mangfoldighed i bestyrelsen. Idet det ofte er bestyrelsen selv, der i børsnoterede selskaber driver processen med at finde nye medlemmer, giver det mening, at det er selskabets bestyrelse, der skal følge "*følg-eller-forklar*"-princippet.

I eneejede selskaber gælder imidlertid, at eneejeren typisk er tæt inddraget i processen med at finde nye bestyrelsesmedlemmer og i hvert fald alene gennem stemmeafgivelsen på generalforsamlingen bestemmer sammensætningen af bestyrelsen. Hvis der i et sådant selskab er en bestyrelse, der ikke er mangfoldig, er den eneste forklaring selskabets bestyrelse meningsfuldt kan give i henhold til "*følg-og-forklar*"-princippet, at det er eneejeren, der har besluttet, at det skal være sådan. Derved falder problemet tilbage på eneejeren.

Et andet eksempel er, at det anbefales, at børsnoterede selskaber skal aflægge kvartalsregnskab. Spørgsmålet er, om det er rimeligt, at det overlades til selskabets bestyrelse at bestemme, om denne anbefaling skal følges, eller om ikke man som eneejer bør have en klar mening om dette, som eventuelt tilføjes selskabets vedtægter.

Det afgørende i de to eksempler er, at man som eneejer gennem forventninger til bestyrelsen eller beslutninger på generalforsamlingen i praksis kan få tingene, som man ønsker, og dermed også grundlæggende har ansvaret for, om anbefalingerne for god selskabsledelse følges eller ej.

Det er Selvstyrets opfattelse, at nogle af de anbefalinger, der er opstillet for børsnoterede selskaber, bør gælde for de selvstyrejede aktieselskaber som et krav, fordi vi som ejere mener, at det er vigtigt. Andre anbefalinger som de selvstyrejede aktieselskaber skal følge – navnlig forhold som ikke kan besluttes på generalforsamlingen – vil blive formuleret som en forventning til bestyrelsen og endelig er der nogle forhold, hvor vi finder, at det må være op til bestyrelsen at beslutte, og i disse tilfælde er "*følg-og-forklar*"-princippet selvfølgelig gældende.

Selvstyret vil søge at udforme en retningslinje for krav til bestyrelserne i de selvstyrejede aktieselskaber

ud fra anbefalingerne fra Komitéen for god selskabsledelse af august 2011. Retningslinjen vil operere med flere grupper af selskaber, som Naalakkersuisut har forskellige krav til. Se i øvrigt afsnit 4.8.2

1.1.3 Tværgående politiske dilemmaer

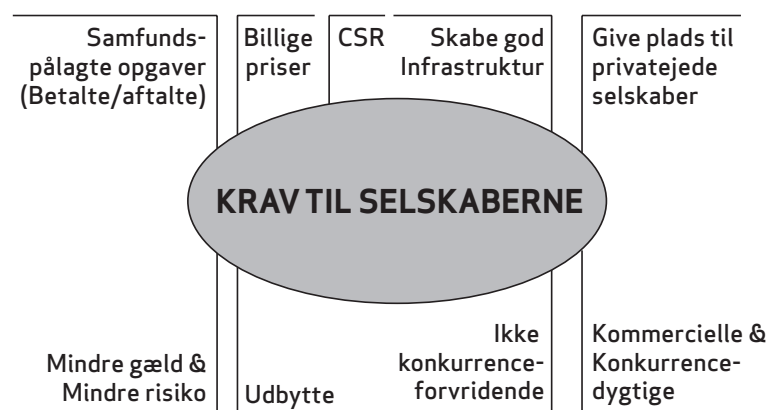
Selvstyrets ejerskab af en række store selskaber giver anledning til flere overordnede politiske dilemmaer, som er relevant at diskutere, og som ofte er genstand for erhvervspolitiske diskussioner og problemstillinger.

Nogle af disse ridses op nedenstående og søges behandlet i redegørelsen:

- Mest øjenfaldende er det forhold, at Selvstyret er ene- eller storaktionær for meget væsentlige dele af erhvervslivet. Selvstyret er samtidig myndighed med ansvar for regulering, gennemfører konkrete initiativer ud fra sektorpolitiske mål og har indflydelse på rammerne for erhvervsudviklingen.
- Selvstyrets største selskaber indtager en dominerende rolle på mange markeder, herunder i kraft af ene-retsstatus og tilskud til løsning af ikke-kommercielle aktiviteter via servicekontrakter. Dette giver en betydelig styrkeposition i forhold til andre virksomheder på konkurrenceudsatte områder.
- I en lille økonomi, hvor efterspørgselen overstiger udbuddet af kvalificeret arbejdskraft, har selskaberne i kraft af deres størrelse meget gode muligheder for at tiltrække og fastholde dygtige medarbejdere. Dette kan muligvis skabe flaskehalse andre steder på arbejdsmarkedet.
- De nye erhvervs muligheder, som især dukker op inden for efterforskning og udvinding af råstoffer stiller store krav til kompetencer, kapacitet og kvalitet, hvor Selvstyrets selskaber i kraft af deres styrkeposition, jf. ovenstående er naturlige underleverandører for den udenlandske råstofindustri. Det gør det derfor svært for lokale privatejede virksomheder at etablere en reel konkurrencesituation.
- Selvstyrets konkurrence- og teletilsynsmyndigheder samt telelovgivning er relativt svagt udviklede. Dette indebærer, at tvister og tvivlsspørgsmål kan trække i langdrag og forhindre en klar regulering og gennemsigtighed.
- Målet om at undgå krydssubsidiering internt i selskaberne for at skabe større gennemsigtighed er vanskeligt at nå, da det i udgangspunktet forudsætter afsat flere midler på finansloven til at finansiere opgaverne via servicekontrakter.

Selvstyrets ejerskab giver derfor anledning til en række diskussioner, hvor forskellige hensyn indgår, og hvor der af og til opstår modsatte interesser. Dette er søgt illustreret i nedenstående figur 1.1.

Figur 1.1: Tværgående politiske dilemmaer



1.1.4 Terminologi og afgrænsning

Grønlands Selvstyres ejerandel i de selskaber, hvor Selvstyret deltager, varierer – fra eneaktionær til minoritetsaktionær. De styringsmæssige kompetencer Selvstyret har i forhold til ejerskaberne afhænger af ejerandelen. I det følgende anvendes følgende betegnelser når det skønnes relevant for sammenhængen:

- Helt eller delvist selvstyreejede aktieselskab bruges om alle selskaber hvori Selvstyret er aktionær, uanset om Selvstyret er ene-, majoritets-, eller minoritetsaktionær.
- Betegnelsen selvstyreejede aktieselskaber anvendes om selskaber, som har samme forbindelse til Grøn-

lands Selvstyre, som et datterselskab har til moderselskab, dvs. selskaber hvor Selvstyret udøver en bestemmende indflydelse.

De største af de selvstyrejede aktieselskaber er omfattet af aktieselskabslovens regler om statslige aktieselskaber. Det skal i den forbindelse understreges, at Selvstyret og selvstyrejede aktieselskaber ikke tilsammen udgør en koncern i selskabsrettens forstand, og at reglerne om moder- og datterselskaber ikke gælder for forholdet mellem Selvstyret og et selvstyrejet aktieselskab.

Redegørelsen omhandler kun de helt og delvist selvstyrejede aktieselskaber og direkte ejerskab heraf. Selvstyrets indirekte ejerskab af aktieselskaber via Inuit Service Company A/S er ikke omfattet. Selvstyrets nettostyrede virksomheder er ikke omfattet af redegørelsen, idet disse enheder er underlagt helt andre styringsmekanismer end de helt og delvist selvstyrejede aktieselskaber. De nettostyrede virksomheder indgår dog i redegørelsen i det omfang det er relevant for redegørelsens beskrivelser.

1.1.5 Processen

I forlængelse af Inatsisartuts behandling af redegørelsen på efterårssamlingen, vil Naalakkersuisut tage initiativ til en workshop med selskabernes bestyrelser og direktioner med henblik på at drøfte, hvordan selskabspolitikken kan implementeres overordnet og hvilke nuancer heri, der vil være for forskellige typer af selskaber.

Naalakkersuisut ønsker fremover at komme med en årlig redegørelse til Inatsisartut, som dels skal indeholde opdatering af nøgletal om selskabernes udvikling, dels behandle relevante temaer af interesse for Inatsisartut omkring selskaberne.

Eksempelvis kunne udbyttepolitik og kapitalstruktur være kommende mulige temaer.

2 Hvad fylder de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber i det grønlandske erhvervsliv og samfundsøkonomien?

2.1 Erhvervsstruktur og selskabernes placering

Da Landstinget i sin tid traf beslutning om at etablere de hjemmestyreejede aktieselskaber havde det flere formål:

- at skabe en større markedsorientering i selskaberne og frigøre disse fra den centrale administrative overvågning og regulering, herunder at adskille de landskassefinansierede og virksomhedernes kommercielle aktiviteter,
- at den større forretningsmæssige orientering og effektiviseringen af virksomhederne skulle bane vejen for lavere priser på varer og ydelser til gavn for forbrugerne og erhvervslivet,
- at etablere lige konkurrencevilkår i markedet, herunder at afvikle enerettigheder og skabe større gennemskelighed omkring tilskud til og krydssubsidiering af aktiviteterne,
- at skabe øgede frihedsgrader inden for løn- og ansættelsesvilkår for derved at kunne tiltrække personer med de rette kompetencer, og
- at finansiere investeringer uden direkte at belaste finansloven i det aktuelle år.

2.1.1 Selvstyrets aktieposter

Den 1. juli ejede Selvstyret aktier i 15 aktieselskaber, jf. tabel 2.1. To af selskaberne er børsnoterede. Det drejer sig om Nuna Minerals A/S og GrønlandsBanken A/S.

Tabel 2.1 Selvstyrets Aktieposter pr. 1. juli 2011

| Selskab | Tidspunkt for etablering som aktieselskab | Ejerandel d. 1. juli 2011 |
|-------------------------------------|---|---------------------------|
| Helt ejede | | |
| Royal Greenland A/S | 1989 | 100 pct. |
| KNI A/S | 1992 | 100 pct. |
| Royal Arctic Line A/S | 1992 | 100 pct. |
| TELE Greenland A/S | 1993 | 100 pct. |
| A/S Boligselskabet INI | 1993 | 100 pct. |
| Grønlands Turist- & Erhvervsråd A/S | 1991 | 100 pct. |
| NunaOil A/S | 1985 | 100 pct. |
| Great Greenland A/S | 1989 | 100 pct. |
| Greenland Development A/S | 2006 | 100 pct. |
| Illuut A/S | 2009 | 100 pct. |
| Inuit Service Company A/S | 1986 | 100 pct. |
| Delvist ejede | | |
| Air Greenland A/S | 1960 | 37,5 pct. |
| GrønlandsBanken A/S | 2005 | 13,7 pct. |
| NunaMinerals A/S | 1998 | 30,6 pct. |

Kilder: Statistiske årbøger, cvr.dk.

Tekstboks 2.1 – Forløb omkring aktieselskabsdannelsen

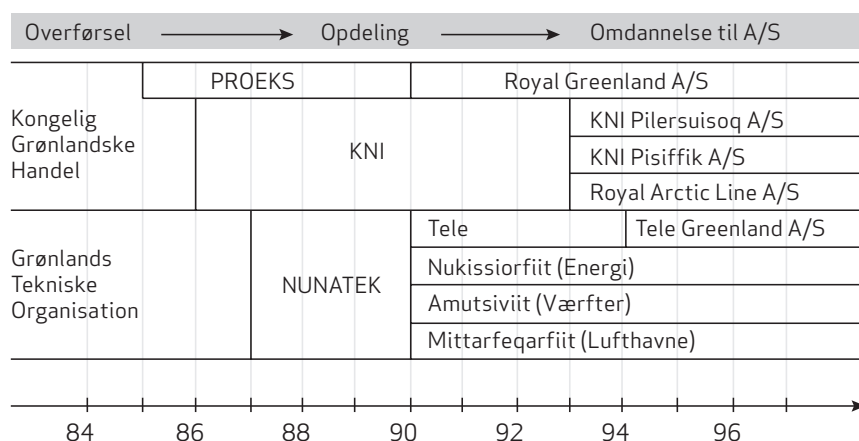
I tiden fra 2. Verdenskrig og til Hjemmestyrets indførelse skete styringen af Grønland via Ministeriet for Grønland og via statsvirksomheder, væsentligt Den Kongelige Grønlandske Handel (KGH) og Grønlands Tekniske Organisation (GTO). Styringsinstrumentet var Finansloven. Den statslige produktionsstruktur og forsyningsstruktur udsprang heraf.

Den 1/1-1985 påbegyndtes overtagelsen af statsvirksomhederne, hvor det vigtigste var dannelsen af PROEKS som en nettostyret virksomhed. Fra KGH til PROEKS A/S overførtes fiskeproduktions- og eksportvirksomheden. PROEKS-koncernen blev per 1. januar 1990 omdannet til Royal Greenland A/S. KGH blev omdannet til KNI den 1/1-1986. Hjemmestyret overtog GTO den 1/1-1987. Ud af GTO og KGH kom KNI A/S, Royal Arctic Line A/S, Arctic Umiaq Line A/S, Royal Greenland A/S, TELE Greenland A/S, og de nettostyrede virksomheder Nukissiorfiit, Amutsiviit og Mittarfeqarfiit, jf. figur 2..

Før overtagelsen af KGH og GTO havde Hjemmestyret været helt eller delvist ejer af selskaberne Air Greenland A/S dengang kaldt Grønlandsfly, NunaOil A/S og Inuit Service Company A/S dengang kaldet Grønlands Baseselskab A/S.

De øvrige helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber er opstået på forskellig vis. Grønlandsgarveriet, Great Greenland, indhandler skind og bruger aktieselskabet Great Greenland A/S som salgsgagentur. Senere fusioneres enhederne med Great Greenland A/S som det fortsættende selskab. I 1991 bestemmer landstinget at etablere Greenland Tourism A/S, som et led i en overordnet strategi for turismeerhvervet. I 1993 beslutter Landstinget at oprette selskabet A/S Boligselskabet INI, hvis formål er at drive virksomhed ved administration og service vedrørende fast ejendom. I 1998 adskilles aktiviteterne i NunaOil A/S, så mineralaktiviteterne bliver videreført i et 100 % hjemmestyreejet selskab NunaMinerals A/S. I 2005 køber hjemmestyret andele i GrønlandsBanken A/S. Greenland Development A/S startede i 2006 under Grønlands Turist- og Erhvervsråd men er i dag solgt fra som et aktieselskab 100 pct. ejet af Grønlands Selvstyre. Illuut A/S stiftes i 2009 og fungerer som et finansieringsteknisk redskab for Selvstyret. Et forslag til lovgivning om Illuut A/S forventes behandlet af Inatsisartut på EM 2011

Figur 2.1: Etableringen af aktieselskaber ud fra KGH og GTO



Kilde: Det rådgivende udvalg vedrørende Grønlands økonomi: Beretning om den økonomiske udvikling i Grønland i 1996/1997

Siden 1990'erne har selskaberne udviklet sig meget og det har Selvstyrets portefølje af selskaber også. Selskaberne er blevet splittet op, solgt fra, købt til og nye er blevet oprettet. I 2001 var der 19 selskaber og i dag er der 14 selskaber. Disse 14 selskaber har i dag en række datterselskaber, som ikke er oplistet.

Størrelsen og aktiviteterne i de helt og delvist selvstyrejede aktieselskaber er vidt forskellige. Det absolut største selvstyrejede aktieselskab er Royal Greenland A/S, som kan betegnes som en kommerciel og multinational produktionsvirksomhed.

De øvrige store selvstyrejede selskaber er Royal Arctic Line A/S, KNI A/S, Tele Greenland A/S og det delvist ejede Air Greenland A/S. Bortset fra KNI A/S som primært er en handelsvirksomhed med fokus på forsyningssikkerhed, kan disse selskaber betegnes som infrastrukturelle. De sikrer kommunikation og transport i landet. Foruden de fem store selskaber er der en række selskaber, som opererer inden for forskellige områder, herunder boligområdet, erhvervsfremme mv.

Selv om antallet af selskaber er reduceret over de seneste 10 år, er omfanget af selskabernes aktiviteter fortsat stort. En del af reduktionen skyldes, at nogle af selskaber i dag er en del af andre selvstyrejede selskaber, som for eksempel Arctic Umiaq Line A/S og Greenland Venture A/S. En del af selskaberne er blevet

solgt til private eller til kommuner, herunder Sermit A/S, Nuuk Imeq A/S, Nunatta Naqiterivia A/S og Atuakiorfik A/S. Der er dog også oprettet nye selskaber, herunder Greenland Development A/S og Illuut A/S.

I de følgende delafsnit skitseres, udvikling i de største selskabers omsætning, selskabernes andel i beskæftigelsen i Grønland, lønniveau og lønudvikling. I kapitel 4.8.6 behandles selskabernes gældspåvirkning på samfundet. Enkelte steder i dette kapitel er Selvstyrets nettostyrede virksomheder inddraget for at kunne give et samlet overblik over, hvor meget de selvstyrejede aktiviteter fylder.

2.1.1 Omsætning

I 2010 havde de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber en omsætning på cirka 9.594 millioner kroner. De to nettostyrede virksomheder Mittarfeqarfit og Nukissiorfiit havde tilsammen en omsætning på 988 millioner kroner.

For aktieselskabernes vedkommende er det de fem største selskaber, der er altdominerende. Således stammer 96 pct. af omsætningen fra de fem største selskaber. I tabel 2.2 ses disse selskabers omsætningstal for 2000 og 2010. Ved sammenligning af omsætningstallene for 2000 og 2010 skal det noteres at selskabernes aktiviteter har forandret sig gennem årene. Eksempelvis har KNI A/S i perioden frasolgt KNI Pisiffik A/S.

Tabel 2.2 Omsætning (mio. kr.)

| Selskab | År 2000 | Selskab | År 2010 |
|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|
| Royal Greenland A/S | 3.467 | Royal Greenland A/S | 4.249 |
| KNI A/S | 1.384 | KNI A/S | 2.174 |
| KNI - Pisiffik | 996 | | |
| Royal Arctic Line A/S | 597 | Royal Arctic Line A/S | 831 |
| Grønlandsfly A/S | 651 | Air Greenland A/S | 1.135 |
| Tele Greenland A/S | 656 | Tele Greenland A/S | 777 |
| I alt | 7.751 | I alt | 9.166 |

Kilde: Årsrapporter

Selvom omsætningen samlet set er steget med 1.415 mio. kr. er der reelt ikke tale om en væsentlig vækst, henset til den generelle prisudvikling i landet. Ses der bort fra salget af Pisiffik, er der dog heller ikke noget der tyder på, at selskaberne bliver mindre.

Hovedparten af de private virksomhedsaktiviteter er organiseret som aktie- eller anpartsselskaber. I 2008 udgjorde aktie- og anpartsselskaber 96,8 pct. af de samlede virksomhedsaktiviteter på det private marked.

En opgørelse fra Grønlands statistik viser at grønlandske aktie- og anpartsselskaber i 2008 havde en samlet omsætning på 16.257 mio. kr. I denne opgørelse er omsætningen for moderselskabet anvendt.¹

I de fem største helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber, var omsætningen i 2008 på 6.373 mio. kr. for moderselskaberne. Omsætning fra de fem største helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber, med deltagelse fra Selvstyret udgjorde i denne statistik dermed 39 pct. af den samlede omsætning i grønlandske aktie- og anpartsselskaber. Indregnes alle helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber, bliver omsætningsandelen over 40 pct.

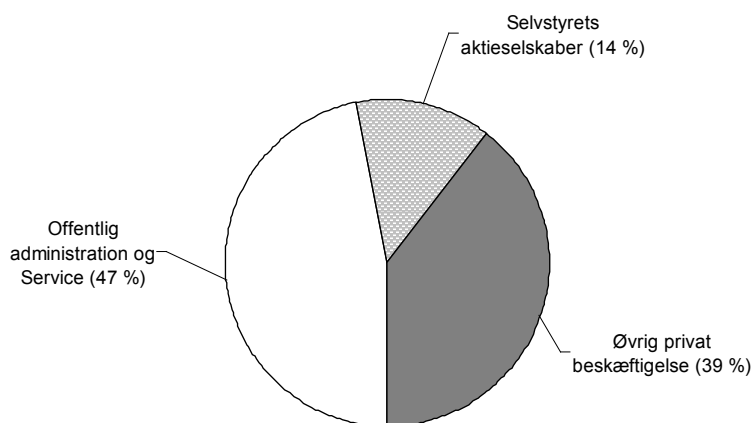
2.1.2 Ansatte

I de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber er der i 2009 i gennemsnit ansat 5394 i de 14 nuværende selvstyrejede aktieselskaber (koncerntal). En del af disse er ansat i udlandet, men det skønnes at omkring 4.000 er ansat i Grønland.

Ifølge Grønlands Statistik var der i 2009 et beskæftigelsesomfang på 29.524 årsværk i Grønland. Heraf udgjorde "offentlig administration, forsvar og socialforsikring" 13.881 (47 pct.) Figur 2.1 viser, hvor stor en del af beskæftigelsen, der stammer fra henholdsvis det offentlige, Selvstyrets aktieselskaber og den øvrige private beskæftigelse.

¹ Ved at anvende omsætningstal for moderselskaber er det forsøgt, at begrænse indregning af aktiviteter der ligger udenfor Grønland. Der kan diskuteres, hvordan man bedst udregner den samlede omsætning i Grønland, men i forhold til denne redegørelse giver det et indtryk af selskabers omsætning i Grønland.

Figur 2.2: Det offentliges beskæftigelse af arbejdsstyrken



Kilde: Formandens departement, Bestyrelsessekretariatet - egne beregninger

Da der er omkring 4000 ansat i de helt og delvist selvstyrejede aktieselskaber betyder det, at cirka hver fjerde medarbejder på det private arbejdsmarked er ansat i et helt eller delvist selvstyrejet aktieselskab. Det er relativt højt sammenlignet med andre lande. Dertil kommer at mange ansatte og små selskaber i den private sektor lever af at indhandle deres fangster og produkter til enten Royal Greenland eller Great Greenlands fabrikker. Selv om disse personer er afhængige af selvstyrejede selskaber, indgår de ikke i figur 2.2.

2.1.3 Lønfordeling og lønudvikling

Tabel 2.3 nedenfor viser den gennemsnitlige lønsum for privat og offentligt ansatte.

Tabel 2.3 Lønsum og årsværk (årets priser)

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Lønsum, privat (mio. kr.) | 4.200 | 4.316 | 4.437 | 4.248 |
| Årsværk, privat | 16.406 | 15.611 | 15.929 | 15.633 |
| Genms. lønsum, privat (kr.) | 255.988 | 276.502 | 278.543 | 271.760 |
| Årlig ændring, procent | | 8,0% | 0,7% | -2,4% |
| Index | | 100 | 100,7 | 98,3 |
| Lønsum, offentlig (mio. kr.) | 2.744 | 3.071 | 3.055 | 3.321 |
| Årsværk, offentlig | 13.064 | 13.819 | 13.388 | 13.881 |
| Gnms. lønsum, offentlig (kr.) | 210.018 | 222.221 | 228.165 | 239.218 |
| Årlig ændring, procent | | 5,8% | 2,7% | 4,8% |
| Index | | 100 | 102,7 | 107,6 |

Kilde: Grønlands Statistik, Statistikbanken, ARD01

Note: Den gennemsnitlige lønsum er beregnet som den totale lønsum divideret med det totale antal årsværk.

Det ses af tabellen, at lønniveauet er højere i den private sektor. Hertil skal lægges, at en del af lønnen i den private sektor ofte udmøntes i goder der ikke registreres i lønsummen. Det kan eksempelvis være at stille boliger til rådighed (til billig husleje), fri mobil, gratis internet m.m. Dette kan dog også forekomme i forbindelse med ansættelse i det offentlige, særligt i forhold til husleje. Der har i perioden været pæne lønstigninger i den offentlige sektor, mens det har været mere svingende i den private sektor. Korrigeres for den generelle prisstigning, så har der været reallønsfremgang i hele perioden for de offentligt ansatte, mens de privatansatte samlet set kun havde en reallønsstigning i 2009.

Ved en sammenligning mellem lønniveau og -udvikling mellem den private og den offentlige sektor, er det væsentligt at være opmærksom på, at spredningen er større i den private sektor, og mange har en meget lav indtjening, især personer med beskæftigelse inden for de traditionelle erhverv. Derfor skal man være forsigtig med ikke at overfortolke tabel 2.3. Den gennemsnitlige lønsum og -udvikling kan variere meget i forhold til uddannelsesniveau og den specifikke sektor.

Det er bemærkelsesværdigt, at antallet af årsværk i de private erhverv er faldet med 800 fra 2006 til 2009. I perioden er antallet af årsværk vokset med 800 i det offentlige. Det går imod målet om at skabe større vækst i den private sektor end i den offentlige.

2.1.3.1 Lønudviklingen i de selvstyreejede aktieselskaber

Helt eller delvist selvstyreejede aktieselskaber er at betragte som private selskaber. Det generelle lønniveau i den private sektor er generelt lavere end i helt eller delvist selvstyreejede aktieselskaber.

En del af årsagen til de relative høje personaleomkostninger er, at nogle af selskaberne har brug for specialiseret arbejdskraft. De har derfor ofte relativt mange højtuddannede medarbejdere, som ofte må rekrutteres uden for Grønland eller i konkurrence med andre virksomheder. Nogle af selskaberne har dog også relativt mange ufaglærte ansatte. Lønudviklingen i de seneste år fremgår af tabel 2.4

Tabel 2.4: Udvikling i Lønsum for de selvstyreejede aktieselskaber

| | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------------|---------|---------|---------|
| Samlet Lønsum mio. kr. | 1.193 | 1.245 | 1.216 |
| Genmms. Lønsum per medarbejder i kr. | 280.350 | 287.308 | 305.741 |
| Årlig ændring, procent | | 2,5% | 6,4% |
| Index | 100 | 102,5 | 109,1 |

Kilde: Udregninger i Formandens Departement er estimeret ud fra tal fra Grønlands Statistik og årsrapporter

Manglen på kvalificeret arbejdskraft betyder, at der er konkurrence mellem den private og den offentlige sektor. Det gavner først og fremmest de ansatte, som får højere løn og bedre vilkår. Omvendt bliver det dyrere for både det offentlige og det private at ansætte den nødvendige arbejdskraft. Det er en naturlig konsekvens af, at efterspørgslen er større end udbuddet. De høje omkostninger ved at ansætte kvalificeret arbejdskraft kan virke dæmpende på væksten i samfundet og til at forringe landets konkurrenceevne med mindre dette modsvares af en tilsvarende produktivitetsudvikling i selskaberne.

En opdeling af selskaberne viser, at de kommercielle helt eller delvist selvstyreejede aktieselskaber, Royal Greenland A/S, GrønlandsBanken A/S og NunaMinerals A/S samlet set har formået at holde lønudviklingen i ro i 2008 og 2009, jf. tabel 2.5.

Tabel 2.5 Lønsum i de kommercielle selvstyreejede aktieselskaber

| | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|
| Lønsum mio. kr. | 342 | 365 | 310 |
| Gns. Lønsum per medarbejder i kr. | 309.891 | 323.082 | 315.418 |
| Årlig ændring, procent | | 4,3% | -2,4% |
| Index | 100 | 104,3 | 101,8 |

Kilde: Udregninger i Formandens Departement er estimeret ud fra tal fra Grønlands Statistik og årsrapporter

Samlet har udviklingen i lønsum været noget højere for de helt eller delvist selvstyreejede aktieselskaber. Dette fremgår af tabel 2.6.

Tabel 2.6 Lønsum i selskaber med kommercielle formål og specifikt definerede mål

| | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|
| Lønsum mio. kr. | 842 | 873 | 898 |
| Gns. Lønsum per medarbejder i kr. | 269.459 | 274.937 | 302.996 |
| Årlig ændring, procent | | 2,0% | 10,2% |
| Index | 100 | 102,0 | 112,4 |

Kilde: Udregninger i Formandens Departement er estimeret ud fra tal fra Grønlands Statistik og årsrapporter

Note: I denne kategori indgår Royal Arctic Line A/S, Tele Greenland A/S, KNI A/S, Air Greenland A/S, Great Greenland A/S, INI A/S, ISCO A/S.

Det kan ikke udelukkes, at forskellen mellem lønudviklingen hos de to forskellige grupper af aktieselskaber må tilskrives det forhold, at den ene gruppe har været udsat for et højere konkurrencepres i perioden. Omvendt er gennemsnitslønnen fortsat højere i de aktieselskaber, der alene tjener et kommercielt formål.

2.1.4 Udvikling i antallet af ansatte

Udviklingen i antallet af ansatte i Grønland er et andet interessant pejlemærke. I tabel 2.7 ses udviklingen i de 5 største selvstyreejede selskaber siden 1996.

Tabel 2.7 Udvikling i antal ansatte i de fem største selvstyrejede aktieselskaber

| | 1996 | ... | 2000 | ... | 2009 | 2010 |
|------------------------------------|--------------|-----|--------------|-----|--------------|--------------|
| Royal Greenland A/S | 2.995 | ... | 2.275 | ... | 2.080 | 1.934 |
| KNI A/S* | 1.416 | ... | 799 | ... | 873 | 821 |
| Air Greenland A/S | 433 | ... | 584 | ... | 694 | 664 |
| Royal Arctic Line A/S | 544 | ... | 681 | ... | 818 | 795 |
| TELE Greenland A/S | 449 | ... | 648 | ... | 548 | 546 |
| Antal ansatte i selskaberne | 5.837 | ... | 4.987 | ... | 5.013 | 4.760 |

Kilde: www.stm.dk, Redegørelse til Landstingets finansudvalg af 2001 og Årsrapporter (koncerntal). *KNI Pilersuisoq 1996 og 2000.

Samlet set er det gennemsnitlige antal beskæftigede i de fem store aktieselskaber faldet markant siden 1996.

Særligt i Royal Greenland A/S er der sket en reduktion i antal medarbejdere, men også KNI A/S har haft et faldende antal medarbejdere. For de tre infrastrukturselskaber Air Greenland A/S, Royal Arctic Line A/S og Tele Greenland A/S er antallet af medarbejdere steget i perioden fra 1996 til 2010. Hertil skal det nævnes at selskaberne har øget deres aktiviteter i perioden.

Til sammenligning er det interessant at se på udviklingen i de nettostyrede infrastrukturselskaber. Antallet af medarbejdere i Mittarfeqarfitt er i samme periode steget, mens antallet i Nukissiorfiit er nogenlunde konstant, jf. tabel 2.8. Udviklingen i Mittarfeqarfitt skal dog også ses i lyset af etableringen af flere nye lufthavne i perioden.

Tabel 2.8 Udvikling i antallet af ansatte i Nukissiorfiit og Mittarfeqarfitt

| | 1996 | ... | 2009 | 2010 |
|-----------------|------------|-----|------------|------------|
| Nukissiorfiit | 400 | ... | 400 | 403 |
| Mittarfeqarfitt | 337 | ... | 432 | 423 |
| I alt | 737 | ... | 832 | 826 |

Kilde: www.stm.dk og Årsrapporter (koncerntal)

2.1.5 Udviklingen i servicekontraktbetaling til løsning af politisk pålagte opgaver

Størrelsen af de årlige servicekontrakter har for de større helt og delvist selvstyrejede aktieselskaber samlet set gennemgået en nedadgående udvikling. Dette indikerer en effektivisering af driften. Det kan ligeledes hænge sammen med, at der som led i tilrettelæggelsen af og de politiske forhandlinger om finanslovsudarbejdelsen er sket en skarpere prioritering, som har reduceret serviceniveauet på især mindre steder.

Nedenstående bringes en kort gennemgang af de vigtigste servicekontraktområder, som umiddelbart vurderes mest ensartede over tid. For at kunne sammenligne mere direkte, kan det oplyses, at Grønlands Statistiks forbrugerpristal fra 1998 og frem til i dag (2010) er steget fra 100 til 135:

Tilskud til vareforsyningen:

- Vareforsyningen blev i 1998 varetaget af KNI A/S og selve servicekontraktbetalingen udgjorde i alt 43 mio. kr. Derudover blev der via oliedivisionen krydssubsidieret ca. 45 mio. kr. årligt. Frem til og med 1997 var der desuden en særskilt anlægsbevilling til at varetage vareforsyningen i KNI A/S.
- I 2010 betaler Grønlands Selvstyre årligt samlet 40,1 mio. kr. Sammenholdes de to tal med forbrugerprisindekset, ses et tydeligt fald i betalingen til vareforsyningen, idet tallet fra 1998 i nutidspriser (2010) ville udgøre ca. 120 mio. kr.
- KNI A/S har således formået at opretholde vareforsyningen med et væsentlig lavere tilskud på finansloven.

Tilskud til opretholdelse af indhandlingsanlæg:

- I 1998 fandtes 42 bygdeproduktionsanlæg, som alle var ejet af Royal Greenland A/S. Prisen dengang for 42 anlæg, var 42 mio. kr. Derudover modtog man dengang 11 mio. kr. i anlægstilskud.
- Der ydes i dag tilskud til 16 bygdeanlæg via finansloven, fordelt mellem Arctic Green Food A/S og Royal Greenland A/S. De to selskaber modtager i dag samlet ca. 22. mio. kr. i servicekontrakt.

- I dette tilfælde må der derfor konkluderes at prisen pr. anlæg i dag, stort set er ens med 1998. Det kan oplyses at Naalakkersuisut har planer om at reducere servicekontrakten på dette område yderligere i forbindelse med FFL 2012. Nogle af de oprindelige 42 anlæg er i dag lukkede, mens andre drives uden tilskud.

Ovenstående kan alene bruges som et pejlemærke for udviklingen i selskabernes effektivitet i opgaveløsningen. Spørgsmålet om selskabernes målopfyldelse er centralt for Selvstyret, og er blandt andet også behandlet i kapitel 3, 4 og 7.

Tekstboks 2.2: Opsummering: Hvad fylder selskaberne?

- *Cirka hver fjerde medarbejder på det private arbejdsmarked var i 2009 ansat i helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber.*
 - *Over 40 pct. af omsætningen i grønlandske aktie- og anpartsselskaber kom fra helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber.*
 - *Lønsum pr. medarbejder i det private arbejdsmarked er gennemsnitligt højere end i det offentlige og højst i de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber.*
 - *Aktieselskaberne har gennemført effektiviseringer. Dette kan blandt andet aflæses af at servicekontraktbetalinger er faldet over tid for udførelsen af de samme opgaver.*
-

3 Selvstyrets overordnede målsætninger med deltagelse i aktieselskaberne

3.1 Grundlæggende udfordringer og forudsætninger

Grønlands Selvstyre spiller som ejer en betydelig rolle i udviklingen af det grønlandske erhvervsliv. Med Selvstyrets ejerskab af nogle af de vigtigste infrastrukturvirksomheder er det afgørende, at Selvstyret bidrager til at skabe god rammer for erhvervsudviklingen. Selvstyret må derfor arbejde målrettet med at forvalte sine ejerskaber på en aktiv og professionel måde, som skaber økonomisk vækst, udvikling og gode arbejdspladser gennem en langsigtet og forudsigelig ejerpolitik, der sætter fokus på samfundsansvar.

For at kunne arbejde målrettet med ejerpolitikken skal de grundlæggende spørgsmål omkring Selvstyrets ejerskaber besvares: *Hvorfor* ejer Selvstyret aktieselskaber? Og *hvordan* forvalter Selvstyret sine ejerskaber?

3.2 Selvstyrets formål med aktieselskaberne

Som det fremgår af det historiske rids i kapitel 2, er der konkrete udviklingspolitiske årsager til, at Selvstyret i dag ejer en række aktieselskaber. For en del selskabers vedkommende er formålet med etableringen beskrevet i oprettelseshjemlen.

De selvstyrejede selskaber leverer både politisk bestemte og forretningsmæssige ydelser, idet det er en grundlæggende forudsætning for Selvstyrets engagement. Desuden har der gennem tiden været udøvet erhvervs- og beskæftigelsespolitik igennem ejerskabet af en række selskaber. Det har blandt andet været begrundet i et ønske om at sikre indhandlingsmuligheder og aktiviteter rundt om i landet. Dette var særligt udtalt tidligere, hvor landet var opdelt i 18 kommuner, som alle var afhængige af at få skabt arbejdspladser og skatteindtægter. For en stor dels vedkommende skete det via offentligt finansierede aktiviteter, hvoraf mange blev kanaliseret via Hjemmestyrets selskaber.

En stor del af de politisk bestemte opgaver har sammenhæng med forsyningssikkerhed. Det hænger igen sammen med Grønlands geografi og den relativt lille befolkning, altså bosætningsmønstret. Det betyder, at der på landsplan er flere markeder (produkt og/eller geografiske), hvor der kun er plads til én virksomhed, (naturlige monopoler), idet efterspørgselen dårligt kan understøtte omkostningerne ved to eller flere konkurrerende virksomheder.

Af koalitionsaftalen fremgår, at selvstyrejede selskaber hverken direkte eller indirekte skal konkurrere med private virksomheder. Dette gælder især på de delmarkeder, hvor konkurrence mellem flere private aktører er med til at sikre den rigtige pris og service på området. Naalakkersuisut ønsker med denne politik, at sikre at selvstyrejede selskaber ikke kvæler det private initiativ i Grønland. Omvendt vil der være konkrete projekter, hvor det er hensigtsmæssigt, at et selvstyrejet aktieselskabs bestyrelse drøfter de forretningsmæssige muligheder med ejeren/Naalakkersuisut og herefter beder om generalforsamlingens godkendelse til at udvide sit forretningsområde, såfremt dette er påkrævet.

Naalakkersuisut er naturligvis opmærksom på, at princippet om ikke at konkurrere med privatejede virksomheder ikke kan realiseres fuldt ud fra den ene dag til den anden. Eksempelvis vil det ikke være muligt i praksis for Royal Greenland A/S at undgå konkurrence med private i forhold til det havgående rejefiskeri med den nuværende fiskerilovs bestemmelser. Den indeholder krav til lokalt ejerskab af rejekvoten, som blokerer for en afhændelse af selskabets kvoteandele og tilhørende trawlere til udenlandske virksomheder, og der er ingen hjemlige virksomheder, som reelt har mulighed for at overtage disse. Koalitionsaftalen udgør på dette punkt et pejlemærke for Naalakkersuisuts politik på selskabsområdet, der skal arbejdes hen imod over tid.

3.3 Grundlæggende forudsætninger for Naalakkersuisuts ejerpolitik

Naalakkersuisut lægger vægt på en række grundlæggende forudsætninger i forhold til sit ejerskab af aktieselskaber. Udover et mål om *værdiforøgelse*, lægger Naalakkersuisut vægt på følgende overordnede begrundelser og forudsætninger for ejerskabet:

- Koalitionsaftalen: Selvstyrejede selskaber skal hverken direkte eller indirekte konkurrere med private virksomheder. Dette gælder især på de delmarkeder, hvor konkurrence mellem flere private aktører er med til at sikre den rigtige pris og service på området.

- Kompetente og professionelle bestyrelser.
- Udvikling og forankring af nøglekompetencer i Grønland.
- At skabe en hensigtsmæssig organisatorisk ramme for monopolaktiviteter med et forretningsmæssigt præg, hvor udførelsen af politiske bestemte aktiviteter kan indkapsles i love, koncessioner eller servicekontrakter.
 - Indkapsling af politiske hensyn kan ske på forskellige måder:
 - Regulering af priser og adgangsvilkår for monopolaktiviteter.
 - Fastlæggelse af politisk bestemte serviceforpligtigelser i lov eller kontrakt.
 - Begrænsning af selskabernes forretningsmæssige spillerum i henhold til lov vedtægter eller koncession.
- At muliggøre samarbejde med private aktører om løsning af nærmere bestemte opgaver, ofte helt eller delvist rettet mod at understøtte den offentlige sektor, Dette kan eksempelvis være serviceydelser ift. sundheds- og socialområdet.

3.3.1 Tværgående mål og overvejelser omkring selskabsdannelse

Det er Selvstyrets ejerpolitik, at alle selvstyrejede aktieselskabers drift skal være professionel og omkostningseffektiv ved forfølgelsen af selskabets strategiske mål.

For at sikre en professionel og omkostningseffektiv drift forventer Selvstyret, at bestyrelserne udformer måleværktøjer for det pågældende selskab, som med passende intervaller kan præsenteres for ejeren og som ejeren kan bruge i sin vurdering af selskabets præstationer og ydeevne, samt fastsættelsen af eventuelle udbytte mål.

Målsætningen om omkostningseffektiv drift er særlig vigtig i forhold til de selvstyrejede selskaber, som opererer på markeder med de facto monopol. Dels er de ikke tvunget til at tilpasse deres udbud som følge af konkurrencepres, dels er både erhvervslivet og befolkningen afhængige af adgang til konkurrencedygtige serviceydelser og leverancer.

I flere af de selskaber Selvstyret ejer, sker der angiveligt en krydssubsidiering mellem de kommercielt rentable markeder (geografiske og produkt) og ikke rentable markeder.

Krydssubsidiering medfører ultimativt set en omfordeling mellem forskellige befolkningsgrupper. Prioritering af denne omfordeling tilkommer principielt de folkevalgte politikere, idet omfang krydssubsidieringen sker i forhold til markeder, som ikke er rentable på mere permanent basis. Når omfanget af krydssubsidiering er kortlagt, er der behov for en klar politisk prioritering af omfanget og finansieringen af det landsdækkende udbud, særligt hvis der åbnes for konkurrence. Problematikken omkring krydssubsidiering er nærmere behandlet i kapitel 5.

Overordnet set kan Selvstyrets ejerskaber ses som strategiske ejerpositioner i aktieselskaber, som sikrer selskabernes forankring i Grønland. Herunder giver de mulighed for at få løftet vitale samfundsmæssige opgaver, hvor der ikke er kommerciel basis for dette. Ejerskaberne forvaltes med en målsætning om værdiforøgelse baseret på forretningsmæssig drift og med de strategiske mål som forudsætning for opgaveløsningen.

Grundlæggende er det Selvstyrets ejerpolitik at selskaberne skaber økonomisk overskud inden for de rammer den pågældende drift er underlagt, idet det er kernen i forretningsmæssig drift som aktieselskabsformen i udgangspunktet er skabt til. I det omfang der er behov for omfordeling af økonomiske ressourcer er det en politisk prioriteringsopgave, som bør ske via finansloven og anden lovgivning.

For at der kan ske en politisk prioritering er vigtigt, at selskaberne har overblik over og kan præsentere hvilke ydelser de leverer, som må betegnes som enten forretningsmæssigt rentable eller som urentable.

De dele af selskabernes aktiviteter som ikke er rentable bør afvikles, medmindre der træffes politisk beslutning om, at samfundets ressourcer skal allokere, så aktiviteten kan fortsætte på et politisk bestemt niveau. For at skabe klarhed og gennemsigtighed bør selskabernes udførelse af politisk bestemte aktiviteter indkapsles i lovgivning, koncessioner eller servicekontrakter.

Årsagen til at ikke alle Selvstyrets opgaver kan organiseres i aktieselskaber er at meget af Selvstyrets almindelige forvaltningsmæssige driftsvirksomhed mangler et forretningsmæssigt grundlag. Dette kan være

en konsekvens af, at der knytter sig væsentlige politiske hensyn til udførelsen af den pågældende aktivitet, hvorfor driften ønskes underlagt tæt politisk styring. Dette ønske gør det uhensigtsmæssigt at overlade ledelsen til en uafhængig bestyrelse med de økonomiske frihedsgrader, et aktieselskab bør have. Hertil kommer, at der ofte ikke kan etableres en klar adskillelse mellem de forretningsmæssige og de ikke-forretningsmæssige målsætninger i driften. Eksempelvis er der på institutioner på uddannelsesområdet ofte knyttet driftsmæssige opgaver, som kantinedrift. Dette er ikke typiske offentlige kerneopgaver, som kunne udliciteres, men som måske indgår som et element i selve undervisningen og derfor ikke bliver det,

På andre områder har der politisk været en erkendelse af, at der er betydelige fordele ved at organisere dele af Selvstyrets driftsvirksomhed i aktieselskaber. Fordelene består i, at selskabets ledelse på forretningsmæssigt grundlag kan fokusere på at levere de produkter, som selskabet er stiftet for, med henblik på at levere og herunder anlægge en lang planlægningshorisont. Denne fordel er især tydelig på infrastrukturområdet.

Aktieselskaberne adskiller sig derved i forhold til forvaltningen, som ofte har en bred vifte af hensyn som skal varetages. Afgørelsen om eventuel omdannelse er naturligvis en politisk afvejning af forskellige hensyn. Dette ses blandt andet i forbindelse med tidligere overvejelser om eventuel omdannelse af de nettostyrede virksomheder Nukissiorfiit og Mittarqarfiit, som modsat eksempelvis Tele Greenland A/S og Royal Arctic Line A/S ikke er blevet omdannet, selv om selskabernes kerneleverancer er sammenlignelige.

Når det tilstrækkelige forretningsmæssige grundlag er til stede, giver aktieselskabsformen mulighed for en specialisering, som bør medføre en større driftsmæssig effektivitet end den i den offentlige forvaltning. Desuden giver aktieselskabsformen bedre mulighed for at inddrage af private kompetencer gennem valg af bestyrelsesmedlemmer og rekruttering af direktion og medarbejdere. Der påhviler samtidig med de øgede frihedsgrader selskabernes ledelse et særligt ansvar for at sikre en omkostningseffektiv drift.

3.3.2 Overordnede principper for succesfuld anvendelse af aktieselskabsformen ved løsningen af samfundsmæssige opgaver

Stiftelsen af selvstyrejede aktieselskaber udgør et brud med de styringsmekanismer, som kendetegner offentlig forvaltning. En succesfuld anvendelse af aktieselskabsformen forudsætter, at den klare ansvarsdeling mellem ejer og bestyrelse i overensstemmelse med aktieselskabsloven er et bærende element. Skiftet fra offentligret til privatret medfører blandt andet ændrede styringsmekanismer i forhold til aktiviteten og for spillet mellem Inatsisartut, Formanden for Naalakkersuisut (ejereren), forvaltningen og det pågældende selskab.

Derfor bør aktieselskabsformen kun anvendes efter grundig overvejelse, og hvis de grundlæggende forudsætninger er opfyldt.

En succesfuld anvendelse af aktieselskabsformen forudsætter efter Naalakkersuisuts opfattelse at:

- Den aktivitet, der ønskes gennemført indenfor rammerne af et aktieselskab, har et forretningsmæssigt grundlag,
- De (sektor)politiske hensyn, der knytter sig til virksomheden, klart kan adskilles fra de forretningsmæssige hensyn, helst gennem indkapsling i lovgivning, koncessioner, servicekontrakter eller lignende,
- Der gennem aktieselskabsdannelsen kan opnås effektiviseringsgevinster og bedre kvalitet i opgaveløsningen, blandt via bedre planlægningsmuligheder, lettere adgang til finansiering af forretningen samt andre fordele ved at komme bort fra en politisk detailregulering af aktiviteterne.

Der skal være et tilstrækkeligt forretningsmæssigt grundlag for den pågældende aktivitet for at opnå de samfundsøkonomiske gevinster i form af højere effektivitet, lavere priser og større imødekomme af brugernes ønsker om kvalitet.

Tekstboks 3.1: Forretningsmæssigt grundlag for drift

Forretningsmæssigt grundlag kan defineres ud fra nedenstående elementer:

- *Indtægter stammer fra salg af ydelser til priser, der afspejler omkostningerne ved at producere ydelserne og slutbrugernes betalingsvillighed.*

- *Omkostningerne i form af drifts- og investeringsudgifter kan tilpasses fleksibelt med henblik på at opnå den bedst mulige overensstemmelse mellem de producerede ydelser og den faktiske efterspørgsel – uanset om efterspørgselen er bestemt af forbrugerne eller politisk.*
- *Målsætningen er at skabe størst muligt overskud og dermed værdiskabelse, indenfor de rammer selskabet opererer under.*

For forretningsmæssig virksomhed er det forbrugernes efterspørgsel og betalingsvillighed som i udgangspunktet sætter rammerne for tilrettelæggelsen af produktionen med henblik på at opnå størst muligt økonomisk overskud. Det er dog ikke for alle selskaber et absolut mål at opnå størst muligt overskud. Dette gælder især ikke for de aktieselskaber, der gennem lovgivning og koncessioner har en monopollignende stilling på markedet eller dele deraf og derfor også har sektorpolitiske mål.

Graden af brugerbetaling er et godt pejlemærke, men ikke det eneste kriterium for om en given aktivitet har et forretningsmæssigt grundlag. Selv om Selvstyret giver et tilskud til opretholdelse af et bestemt produktions- og prisniveau, og brugerbetalingen er lav kan der alligevel godt være basis for at karakterisere en virksomhed som forretningsmæssig. Et eksempel herpå er Royal Arctic Bygdeservice A/S.

Når eksistensen af et forretningsmæssigt grundlag er den væsentligste begrundelse for at organisere en offentlig driftsvirksomhed som et aktieselskab, skyldes det især, at aktieselskabsformen giver mulighed for og forudsætter:

1. *En klar måladskillelse*, idet aktieselskabers succeskriterier er effektivitet og værdiskabelse, mens forvaltningen ofte forfølger en bred vifte af målsætninger. Anvendelsen af aktieselskabsformen kan dermed sikre specialiseringsgevinster ved at adskille sektorpolitiske og forretningsmæssige målsætninger.
2. *Effektiv udnyttelse af økonomiske frihedsgrader*, der ikke er mulige inden for det statslige budget- og bevillingssystem. Det gælder især adgang til at foretage egen låntagning til finansiering af investeringer, der er kommercielt rentable og ofte langsigtede.
3. *Inddragelse af den private sektors kompetencer* inden for kommerciel virksomhed, der ikke er en kerneopgave for forvaltningen, gennem valg af bestyrelsesmedlemmer og rekruttering af direktion og medarbejdere.

Gennem disse overordnede forudsætninger ved anvendelsen af aktieselskabsformen kan selvstyrejede aktieselskaber opnå det fokus, de frihedsgrader og de kompetencer, der kan bidrage til en effektiv drift på forretningsmæssige vilkår. Denne gevinst kan dog kun høstes, hvis den fleksibilitet, der er kernen i disse muligheder, i praksis giver en anderledes drift, end hvad der ellers ville have været tilfældet.

Målsætningen om værdiforøgelse i aktieselskaberne udelukker ikke, at der kan øves politisk indflydelse på selskabets aktiviteter. Det er blot afgørende, at de politiske hensyn håndteres i lovgivningen, koncessionsbetingelser, indgåelse af servicekontrakter mv. Endelig kan bestyrelsen af egen drift ønske eller i medfør af oprettelse hjemmel og/eller vedtægter være forpligtet til, at indhente ejerens tilkendegivelse på en generalforsamling til en given aktivitet.

3.3.3 Gruppering af aktieselskaber efter formål

Med inspiration fra Norge², der har sammenlignelige forhold omkring offentlige aktieselskabers rolle, kan Selvstyret i udgangspunktet gruppere sine ejerskaber i tre kategorier:

- **Kommercielle selskaber**

- Driftsøkonomisk lønsomhed og maksimal forretning af den investerede kapital. Selskabet kan derfor principielt privatiseres relativt let, også selv om der ikke er konkrete planer herom.

- **Selskaber med kommercielle formål og andre specifikt definerede mål**

- Kendetegnet ved at selskabet udover driftsøkonomisk lønsomhed og maksimal forretning af den investerede kapital, også skal forfølge andre specifikke målsætninger. I selskaber med monopollignende status bør selve overskudsgraden dog ikke være den eneste styringsparameter.
- De specifikt definerede mål bør som hovedregel fastlægges gennem af almindelige reguleringsinstrumenter som: Lovgivning, koncessioner eller servicekontrakter.
- Målsætningen for driften af disse selskaber er, at udførelsen af de politisk bestemte opgaver i udgangspunktet er uafhængige af ejerskabet. Selskabet kan derfor principielt privatiseres, også selv om privatisering ikke er en aktuel mulighed for det pågældende selskab.

² Aktivt eierskab – norsk statslig eierskab i en global økonomi. Stortingsmelding 13, (2010-2011)

• **Selskaber med sektorpolitiske mål**

- Konkrete definerede kvalitative eller kvantitative målsætninger for selskabet, som udstikkes af ejeren.
- Myndighederne på selskabets område kan i lovgivning, koncessioner eller servicekontrakter pålægge selskabet bestemte opgaver.
- Selskaberne skal drives effektivt og med omkostningsdækning samt eventuelt med regnskabsmæssige overskud.
- Selskaberne kan ikke forventes at kunne privatiseres, som de er i dag.

Selskaberne er søgt grupperet med afsæt heri i tabel 3.1.

Tabel 3.1. Opdeling af aktieselskaber efter formål

| SELSKABER MED SEKTORPOLITISKE MÅL | | | | |
|---|--|-----------------------|----------------------------------|--|
| Greenland Development A/S | Grønlands Turist- og Erhvervsråd A/S | Illuut A/S | | |
| SELSKABER MED KOMMERCIELLE FORMÅL OG ANDRE SPECIFIKT DEFINEREDE MÅL | | | | |
| Royal Arctic Line A/S | Air Greenland A/S | Tele Greenland A/S | Inuit Service Company A/S (ISCO) | |
| Great Greenland A/S | Boligselskabet INI A/S | Nunaoil A/S | KNI A/S | |
| KOMMERCIELLE SELSKABER | | | | |
| Royal Greenland A/S | Nuna Minerals A/S | Grønlands Banken A/S | | |
| HELT ELLER DELVIST PRIVATISEREDE SELSKABER, OG AFVIKLEDE SELSKABER | | | | |
| Pisiffik A/S | Greenland Venture A/S (Solgt til ISCO) | Sermit A/S | Grønlandshavnens Ejendomme A/S | Nuuk Imeq A/S |
| Nunatta Naqiterivia A/S | Atuakkiorfik A/S | Arctic Green Food A/S | Apussuit Skicenter A/S | Rederifviklings-selskabet af 1. april 2006 A/S |
| Amutsiviit A/S | Platinova A/S (konkurs) | Puisi A/S (konkurs) | | |

Kilde: Formandens Departement, Bestyrelsessekretariatet

Ud over de anførte overordnede mål for de tre kategorier af selskaber er der allerede mere præcise ejerskabsmål for nogle selskaber eller også bør de formuleres for de enkelte selskaber. Selvstyrets mulighed for at påvirke selskabernes strategiske udvikling afhænger naturligvis af Selvstyrets ejerandel, som strækker sig fra ene-ejer med bestemmende indflydelse til mindretalsaktionær med den indflydelse ejerandelen tilsi-ger.

Det er Naalakkersuisuts forventning, at der på baggrund af bestyrelsernes analysearbejde i forbindelse med udformningen af måleværktøjer for de enkelte selskaber, at Naalakkersuisut kan formulere mere præcise strategiske mål om ejerskabet for de enkelte selskaber, herunder også exitstrategier for nogle af disse.

3.4 Eventuel privatisering af selskaber og liberalisering af markeder

Den offentlige sektor udgør en betydelig del af samfundsøkonomien i Grønland, herunder i kraft af ejerskab af de helt og delvist selvstyrejede aktieselskaber. Grønland står med ønsket om øget selvstændighed og målet om en selv bærende økonomi overfor en skillevej, hvor fremtidens udvikling og samfundsmodel skal drøftes. I diskussionen indgår spørgsmålet om ejerskab af de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber og disses rolle.

En hel eller delvis privatisering af de enkelte selskaber bør have bred politisk opbakning og ske på et oplyst grundlag. Succesfuld liberalisering medfører effektiviseringer og på lang sigt en øget professionalisering fordi selskaberne vil blive udfordret af markedet, særligt når der samtidig ikke længere kan forventes hjælp til finansiering af Selvstyret. Øget konkurrence vil tvinge selskaberne til at agere mere professionelt. Dette viser den spirende konkurrence i dele af flytrafikken og på teleområdet allerede. Selskaberne vil i stigende grad blive styret ud fra effektivitetskriterier og dermed kun begrænset kunne iagttage eksempelvis regionalpolitiske hensyn uden direkte kompensation derfor. Det må dog også konstateres, at det på nogle områder vil være vanskeligt at etablere en reel konkurrencesituation, og at en eventuel privatisering risikerer at erstatte et offentligt med et privat monopol. Dette bør indgå i overvejelserne, idet private monopoler generelt heller ikke drives effektivt og er svære at regulere på en for samfundet hensigtsmæssig måde.

Eventuelle konkurrenceforvridende tiltag og misbrug af en dominerende position skal derfor kunne imødegås. Det kræver blandt andet en effektiv konkurrencelovgivning og en velfungerende konkurrencemyndighed. Dette vil samtidig bidrage til, at selskaberne konkurrerer på lige fod med øvrige virksomheder.

Selvstyret har derfor god grund til at vurdere, hvilke markeder eller del-markeder som potentielt kan liberaliseres. I forbindelse med denne vurdering er det naturligt at vurdere de største selvstyrejede virksomheder eventuelt kan privatiseres helt eller delvist. Samtidig bør det ligeså vurderes hvilke dele det fortsat er formålstjenligt at opretholde ejerskabet til, eller endda på hvilke opgaveområder, det eventuelt vil være relevant at Selvstyret stifter nye selskaber.

Der er gennem de seneste 10-15 år gennemført en række privatiseringer, jf. tabel 3.1. Denne proces har grundlæggende ikke givet samfundsmæssige problemer. Det skal måske ses i lyset af, at disse privatiseringer er sket gradvist og har taget afsæt i de mest oplagte selskaber at privatisere. Eksempelvis har ikke alle de store infrastrukturselskaber været omfattet af privatiseringerne.

Det kan være forbundet med vanskelighed og kompleksitet at gå fra et politisk mål om at liberalisere et koncessioneret område til at skabe klare og gennemsigtige rammebetingelser som understøtter en succesfuld liberalisering. Dette gælder særligt, når der samtidig skal tages hensyn til opretholdelse af et vist politisk bestemt serviceniveau i et ikke-kommercielt område uden en landskassefinansieret underskuds dækning.

Tekstboks 3.2: Reguleringsmæssige forudsætninger for liberalisering

Et tydeligt eksempel på denne problemstilling er liberaliseringen på teleområdet, som blev en realitet med vedtagelsen af Landstingsforordning nr. 17 af 20. november 2006 om telekommunikation og tele-tjenester (teleforordningen)

Målet med denne var i første omgang en tjenesteliberalisering, hvor tjenesteudbydere mod betaling kan anvende infrastrukturen til at levere teletjenester til de grønlandske virksomheder og privatkunder de steder, hvor der er forretningspotentialer.

Adgangen for tjenesteudbydere til at benytte infrastrukturen skulle sikres gennem følgelovgivning som regulerer såvel priser som øvrige vilkår, fx vilkår for samtrafik.

Forordningsudkastet forudsætter, at der ved eventuel beslutning om liberalisering fastsættes regler om oprettelse af en telestyrelse (og eventuelt) et telelagenævn, principper for forsyningspligt og dækning af eventuelle forsyningspligt underskud, håndtering af samtrafik samt forbrugerbeskyttelse

Der er siden 2006 etableret en telestyrelse, som skal regulere området. Selve den nødvendige følgelovgivning til teleforordningen er derimod ikke på plads i det nødvendige omfang. Det er et problem for både Tele Greenland A/S og de private teleudbydere.

Naalakkersuisut vil i sin egenskab af øverst ansvarlig for de relevante ressortmyndigheder prioritere

at få skabt de nødvendige, klare rammebetingelser for såvel egne selskaber som for potentielle konkurrenter på områder, der er liberaliseret eller planlægges liberaliseret. Derudover vil Naalakkersuisut i sin egenskab af ejer løbende indgå i en dialog med de relevante selskabers bestyrelser for at afdække mulighederne for hel eller delvis privatisering af det enkelte selskab.

4. Selvstyrets udøvelse af ejerskabet

4.1 Den lovgivningsmæssige ramme

Beslutningen om at anvende Selvstyrets midler som indskud i aktieselskaber er som udgangspunkt bygget på den forudsætning, at forvaltningen af de pågældende midler skal varetages i overensstemmelse med aktieselskabslovens almindelige ordning af fordelingen af kompetence mellem aktionærer og ledelse. Såfremt der fra politisk hold ønskes en mere tæt styring og kontrol med offentligt ejede virksomheder, findes der alternative måder at organisere offentligt ejede driftsvirksomheder. Det kan eksempelvis ske via nettostyring, hvor selskabets direktion refererer til Naalakkersuisut.

Forholdet mellem Selvstyret som ejer og de aktieselskaber, som Selvstyret er aktionær i, reguleres således af reglerne i aktieselskabsloven.

I en række af oprettelseslovene er Selvstyret tillagt særlige kompetencer i forhold til de pågældende selskaber ved eksempelvis fastsættelse af priser, indgåelse af kontrakter etc. Disse særlige kompetencer har i de fleste tilfælde sammenhæng med Selvstyrets ejerskab. Det må generelt antages, at de særlige regler ville kunne gælde uden hensyn til Selvstyrets ejerskab, idet de typisk sikrer offentlig kontrol med varetagelsen af samfundsvitale opgaver som forsyningsikkerhed. Ejerskabet og oprettelseslovgivningen i forhold hertil sikrer, at der faktisk er selskaber, som vil påtage sig en forsyningsopgave.

4.2 Om aktieselskaber

Grønlands Selvstyres ejerandel i de selskaber, hvor Selvstyret deltager varierer fra eneaktionær til minoritetsaktionær, se tabel 2.1.

De største af de selvstyrejede aktieselskaber er omfattet af aktieselskabslovens regler om statslige aktieselskaber. Selvstyret og selvstyrejede aktieselskaber udgør i selskabsrettens forstand ikke tilsammen en koncern. Reglerne om moder- og datterselskaber gælder derfor ikke for forholdet mellem Selvstyret og et selvstyrejet aktieselskab.

Tekstboks 4.1: Generelt om aktieselskaber³

Aktieselskabet er en særlig virksomhedsform, som er reguleret af bestemmelserne i aktieselskabsloven og årsregnskabsloven. Et aktieselskab er et erhvervsdrivende selskab, hvor ingen af selskabsdeltagerne (aktionærerne) hæfter for selskabets forpligtelser med mere end deres kapitalindskud.

Efter aktieselskabslovens § 54 forestår bestyrelsen og direktionen ledelsen af selskabets anliggender. Aktionærernes ret til at træffe beslutning udøves på generalforsamlingen, jf. aktieselskabslovens § 65, stk. 1. Aktieselskabslovens almindelige ordning bygger således på en sondring mellem ledelses- og aktionærbeslutninger.

Generalforsamlingen er selskabets øverste myndighed, men lovgivningen har kun henlagt nogle få, overordnede og ekstraordinære beslutninger til generalforsamlingen, navnlig valg af bestyrelse og revisor, godkendelse af årsregnskab og anvendelse af årsresultatet, vedtægtsændringer og opløsning af selskabet. Generalforsamlingen kan imidlertid træffe afgørelse også i spørgsmål, som loven ikke særligt har henlagt til generalforsamlingen. Generalforsamlingen kan træffe beslutning om ethvert forhold vedrørende selskabets anliggender med enkelte særlige undtagelser.

Generalforsamlingens beslutninger er bindende for bestyrelsen inden for de vide grænser, der følger af generalklausulen i aktieselskabslovens § 63, hvorefter blandt andet bestyrelsen ikke må disponere på en sådan måde, at dispositionen er åbenbart egnet til at skaffe visse aktionærer eller andre en utilbørlig fordel på andre aktionærers eller selskabets bekostning, eller efterkomme generalforsamlingsbeslutninger, som strider mod aktieselskabsloven eller selskabets vedtægter.

Generalforsamlingen kan således inden for disse rammer principielt gribe ind i ethvert konkret sagsforhold i selskabet og give bestyrelsen konkrete anvisninger og direktiver derom, alene med den modifikation, at indgrebene ikke må have en sådan intensitet og hyppighed, at generalforsamlingen herved

³ Finansministeriet m.fl.: "Statslige aktieselskaber – tilsyn, styring og ansvar" 2003, s. 15 ff.

kan siges at have overtaget ledelsen af selskabet, der efter aktieselskabsloven tilkommer bestyrelse og direktion. Gennem et sådant intenst og stadigt indgreb i selskabets ledelse ville bestyrelsen – i strid med kompetencefordelingssystemet – miste sin karakter af at være det selskabsorgan, der sammen med direktionen leder selskabet.

I statslige aktieselskaber gælder et særligt krav om offentlighed om beslutninger på generalforsamlinger. Dette indebærer blandt andet, at pressen har adgang til generalforsamlingen i disse selskaber

En aktionær har ingen handlepligter ifølge aktieselskabsloven. Loven giver eksempelvis ikke en aktionær pligt til at føre tilsyn med det selskab, som vedkommende deltager i. Heller ikke aktionærer, der har en stor aktiepost, har efter aktieselskabsloven pligt til at påse, at virksomheden drives på lovlig og forsvarlig måde. Der følger derfor ikke umiddelbart af aktieselskabsloven retlige pligter for en minister, som på statens vegne er aktionær i et selskab.

4.3 Generelt om Naalakkersuisuts ansvar som aktionær i de helt eller delvist selvstyreejede aktieselskaber

Reglerne om ansvar for medlemmer af Naalakkersuisut er fastsat i Landstingslov nr. 6 af 13. maj 1993 om landsstyremedlemmers ansvarlighed. Loven indeholder ikke særlige regler om medlemmer af Naalakkersuisuts ansvar i forbindelse med Selvstyrets deltagelse i aktieselskaber og det er derfor den almindelige bestemmelse i lovens § 6, stk. 1 som er relevant. Af § 6, stk. 1 fremgår følgende:

"Et medlem af Landsstyret idømmes en foranstaltning jf. § 10, hvis vedkommende forsættligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler medlemmet i henhold til landstingsloven om Landstinget og Landsstyret eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed."

Der findes ikke grønlandsk retspraksis i forhold til medlemmer af Naalakkersuisuts ansvarlighed ved varetagelsen af ejerskaber i de helt eller delvist selvstyreejede aktieselskaber. Det er derfor relevant, at anvende eventuel dansk retspraksis som retskilde ved fastlæggelse af, hvad der forstås ved strafbar ansvarlighed med de modifikationer Naalakkersuisuts beslutningspraksis medfører. Det skyldes primært, at de almindelige bemærkninger til lov om landsstyremedlemmers ansvarlighed, hvoraf det fremgår at:

"Lovudkastet er udarbejdet med udgangspunkt i den danske lov om ministres ansvarlighed. Det har været nødvendigt at fravige "ministeransvarsloven" på en række punkter, idet landsstyrets beslutninger i praksis foregår i et kollegium, og begrebet "straf" ikke findes i den grønlandske kriminallov."

Af rapporten "Statslige aktieselskaber – tilsyn, styring og ansvar" fra 2003 fremgår følgende omkring den generelle fastlæggelse af ministeransvar i forhold til varetagelse af statens deltagelse i aktieselskaber:⁴

"Udvalget konstaterer, at det vil være forbundet med en vis usikkerhed at fastlægge det nærmere indhold af de pligter, der i almindelighed påhviler en minister efter hans stillings beskaffenhed. Det kan således være vanskeligt at drage grænsen mellem den blot kritisable adfærd og den strafbare adfærd. Der foreligger ikke praksis fra domstolene, der tager stilling til spørgsmålet, der også kun i begrænset omfang er behandlet i den statsretlige og selskabsretlige litteratur."

Der er ikke siden 2003 kommet retspraksis i forhold til strafbar ministeransvarlighed vedrørende varetagelsen af statens ejerskaber. Det må derfor overordnet anføres, at der som ejer påhviler Formanden for Naalakkersuisut en generel pligt til at varetage Selvstyrets økonomiske interesser i de pågældende aktieselskaber. Varetagelsen af de økonomiske interesser må som udgangspunkt ske ud fra alle de informationer bestyrelsen stiller til rådighed for Selvstyret via årsrapporter, aktionærmøder m.m.

Formanden for Naalakkersuisut vil, hvis der er grund til at frygte, at Selvstyrets midler i aktieselskabet er truet, være forpligtet til at bruge sine beføjelser som aktionær til at forsøge at rette op på situationen. Såfremt Formanden for Naalakkersuisut iagttager denne pligt, på en for den konkrete situation hensigtsmæssig måde, kan vedkommende ikke straffes uanset om den økonomiske udvikling i selskabet ikke vender og Selvstyrets midler går helt eller delvist tabt.

Formanden for Naalakkersuisut har i sin egenskab af ejer desuden pligt til at handle i overensstemmelse med eventuelle politiske bestemmelser som lovgiver har fastlagt i aktieselskabets oprettelsehjemmel.

⁴ Finansministeriet m.fl.: "Statslige aktieselskaber – tilsyn, styring og ansvar" 2003, s. 17 ff.

Selv om ministeransvarsloven således kan gøres gældende i forhold til varetagelsen af et ejerskab af en statslig virksomhed, er det meget sjældent forekommende i praksis. Det gælder både i Danmark og her i landet, også selv om der indimellem har opstået en politisk debat om muligt ministeransvar i forbindelse med en uheldig udvikling i et offentligt ejet selskab med negative konsekvenser for stats- eller landskassen. I Danmark har dette senest været oppe i forbindelse med problemerne med DSB First A/S.

Diskussionen om hvor grænsen går mellem bestyrelsen i et selvstyrejet selskab og det politiske ansvar er oppe i forbindelse med den verserende Puisi-sag. Her har Selvstyret anlagt sag mod bestyrelse og direktion vedrørende den stillede garanti på 12 mio. Sagen er ikke endeligt afgjort ved domstolene endnu. Det er Selvstyrets håb, at den endelige dom i sagen giver en klar indikation af, hvilken grænse der er for, hvornår Naalakkersuisuts indblanding (dvs. viden om situationen) er så stor, at bestyrelsen og direktion (der ellers som udgangspunkt bærer ansvaret) bliver ansvarsfri i forhold til ejeren på grund af Naalakkersuisuts viden.

4.4 Generelt om Naalakkersuisuts reaktionsmuligheder som ejer af aktieselskaber

De reaktionsmuligheder, som Naalakkersuisut har over for selskaberne følger som anført aktieselskabslovens almindelige ordning om aktionærers mulighed for at træffe beslutning om selskabets forhold.

Tekstboks 4.2: Aktionærens reaktionsmuligheder indenfor aktieselskabsloven⁵

"Som aktionær i et aktieselskab med statslig deltagelse vil en minister i henhold til aktieselskabslovens almindelige ordning have flere muligheder for at reagere over for selskabet og dets ledelse. På generalforsamlingen i selskabet vil ministeren – afhængigt af statens ejerandel – fx kunne beslutte at afsætte enkelte bestyrelsesmedlemmer eller hele bestyrelsen, gennemføre iværksættelse af en granskning af selskabet efter reglerne i aktieselskabsloven eller træffe konkrete beslutninger om forholdene i selskabet.

Generalforsamlingen kan principielt gribe ind i ethvert konkret sagsforhold i selskabet og give bestyrelsen konkrete anvisninger og direktiver derom, dog med den begrænsning der følger af generalklausulen i aktieselskabslovens § 63, hvorefter blandt andet bestyrelsen ikke må disponere på en sådan måde, at dispositionen er åbenbart egnet til at skaffe visse aktionærer eller andre en utilbørlig fordel på andre aktionærers eller selskabets bekostning, eller efterkomme generalforsamlingsbeslutninger, som strider mod aktieselskabsloven eller selskabets vedtægter.

Endvidere bør indgrebene i selskabet ikke have en sådan intensitet og hyppighed, at generalforsamlingen herved kan siges at have overtaget ledelsen af selskabet, der efter aktieselskabsloven tilkommer bestyrelse og direktion.

Hovedformålet med opsplittningen af KGH og GTO og etableringen af aktieselskaber var at skabe en mere kommerciel driftsform, skabelse af større gennemsigtighed og ønsket om at gå bort fra politisk detailstyring.

Naalakkersuisut ønsker ikke at blande sig i den daglige drift, men at forholde sig til de store linjer i aktieselskabernes udvikling. Det skal ske ud fra en strategisk tilgang hertil. Dette vil få betydning for karakteren af de tilkendegivelser, som Selvstyret i sin egenskab af ejer kommer med til selskaberne og signalerne til disse i forbindelse med fremtidige generalforsamlinger.

Naalakkersuisut vil i god tid forud for generalforsamlings sæsonen 2012 igangsætte et arbejde sammen med repræsentanter for selskaberne for at få optimeret forberedelsen og afviklingen af fremtidige generalforsamlinger i de selvstyrede aktieselskaber.

4.5 Adgangen til videregivelse af oplysninger

Ejerens adgang til fortrolige oplysninger om aktieselskaber reguleres i aktieselskabslovens § 160, stk. 1, 2. pkt.

⁵ Finansministeriet m.fl.: "Statslige aktieselskaber – tilsyn, styring og ansvar" 2003, s. 33 ff.

I forhold til Selvstyret som ejer, er det afgørende om videregivelse kan ske, hvorvidt Selvstyret er eneaktionær. I de selskaber, hvor Selvstyret er eneaktionær er selskabets interesse identisk med Selvstyrets. På den baggrund må det lægges til grund, at det er i selskabets interesse at videregive enhver oplysning som Selvstyret i sin egenskab af ejer måtte ønske. Denne ret til oplysninger bør fremgå af de pågældende selskabers vedtægter. Der kan opstå situationer, hvor hensynet til selskabets kreditorer tilsiger, at de samme oplysninger tilgår dem samtidig med at oplysningen videregives til ejeren.

I aktieselskaber hvor Selvstyret har en mindre ejerandel gælder de almindelige principper og regler for aktieselskabers videregivelse af oplysninger. Såfremt alle ejere er enige om det, kan retten til videregivelse af oplysninger til ejerne dog også i disse tilfælde forankres i en vedtægtsbestemmelse.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at fortrolige oplysninger om selskabet som videregives til Formanden for Naalakkersuisut vil være omfattet af undtagelsesbestemmelserne i forhold til forretnings- og driftshemmeligheder i offentlighedsloven og forvaltningsloven samt de almindelige regler om tavshedspligt for offentligt ansatte i bl.a. kriminalloven.

For de børsnoterede selskaber gælder endnu skarpere krav omkring fortrolighed og oplysninger om selskabet. Selvstyret er minoritetsaktionær i både NunaMinerals A/S og GrønlandsBanken A/S, der begge er børsnoterede selskaber.

4.6 Problemstillingen i forhold til selvstyreansatte bestyrelsesmedlemmer

Naalakkersuisut har løbende forsøgt at reducere antallet af bestyrelsesmedlemmer med ansættelse i Selvstyret. Årsagen hertil er hovedsageligt, at sammenblandingen af varetagelsen af bestyrelseserhvervet med arbejdet som selvstyreansat, som ultimativt set er underlagt Formanden for Naalakkersuisuts instruktionsbeføjelse giver anledning til en grundlæggende konflikt. Naalakkersuisut vil fortsat forfølge denne målsætning.

I de undtagelsestilfælde, hvor selvstyreansatte beklæder bestyrelsesposter i deres egenskab af at være selvstyreansatte vil der være helt særlige omstændigheder omkring de pågældende selskaber, som tilsiger brugen af selvstyreansatte bestyrelsesmedlemmer. Det bør fremgå klart af oprettelseslovgivningen, hvorfor selskabets bestyrelse helt eller delvist består af selvstyreansatte.

Finansudvalget spurgte i forbindelse med sin beslutning af 31. december 2010 om rokering af en bevilling som følge af honorering af forhandlingsudvalgets formand for aluminiumsprojektet spørgsmål vedrørende selvstyreansatte bestyrelsesmedlemmers honorering.

Grundlæggende bør der skelnes mellem selvstyreansatte bestyrelsesmedlemmer, som sidder i en bestyrelse i deres egenskab af selvstyreansatte og selvstyreansatte bestyrelsesmedlemmer, som vælges ind i selvstyrejede aktieselskaber i kraft af deres egne personlige kompetencer. Her kan det være relevant at skelne tilsvarende ved honoreringen, så eventuel honorering af selvstyreansatte bestyrelsesmedlemmer tilfalder Landskassen, når bestyrelsesmedlemmet er udpeget til bestyrelsen som led i sin ansættelse og dermed er underlagt instruktionsbeføjelse. Eksempelvis får bestyrelsesmedlemmerne i Illuut A/S i dag ikke honorarer, da deres medlemskab af bestyrelsen hænger sammen med deres stilling som departementschef.

Naalakkersuisut finder det relevant at tage disse spørgsmål op i forbindelse med en mere principiel drøftelse af problemstillingen, når der næste gang skal udformes nye retningslinje for udpegning og honorering af bestyrelsesmedlemmer til de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber.. Dette forventes at ske inden generalforsamlingssæsonen 2012.

Såfremt Selvstyret vælger at indsætte ansatte i forvaltningen i et selvstyrejet selskabs bestyrelse bør der i forbindelse med oprettelseslovgivningen tages stilling til de selvstyreansatte bestyrelsesmedlemmers erstatningsansvar. Selvstyret kan risikere at være erstatningsansvarligt, hvis bestyrelsesmedlemmerne er underlagt Formanden for Naalakkersuisuts instruks, uanset om det sker formelt eller de facto, hvis det i praksis betyder, at aktieselskabet derved ikke kan siges at være blevet ledet af en uafhængig bestyrelse. Den verserende retssag om konkursen i Puisi A/S omhandler også dette principielle spørgsmål.

Det giver derfor efter udvalgets opfattelse anledning til en grundlæggende konflikt, når en statsansat er medlem af bestyrelsen i et aktieselskab.

Hvis det antages, at den statsansatte ikke er underlagt instruktion i sit virke i bestyrelsen, vil det efter udvalgets vurdering give anledning til en uacceptabel uklarhed for den statsansatte med hensyn til den pågældendes stilling som bestyrelsesmedlem. Det står som anført ministeren frit for – uforbindende for bestyrelsen – at udtrykke sin holdning til generelle eller konkrete spørgsmål direkte over for bestyrelsen eller enkelte medlemmer. Såfremt ministeren udtrykker sin holdning over for et statsansat bestyrelsesmedlem, som i sin tjeneste i øvrigt er underlagt ministerens instruktion, forekommer det imidlertid praktisk umuligt at foretage en sådan skelnen mellem en uforbindende holdningstilkendegivelse og en formel instruktion.

Det bør tilsvarende tages i betragtning, at det er et grundlæggende selskabsretligt princip, at et bestyrelsesmedlem til enhver tid kan udtræde af bestyrelsen, jf. aktieselskabslovens § 50, stk. 1. Denne mulighed kan efter omstændighederne være forudsætningen for at undgå straf- og erstatningsansvar. Udtræden kan tillige være en relevant handlemulighed for bestyrelsesmedlemmet i tilfælde af væsentlig uenighed med ejeren om selskabets forhold. Muligheden for at træde ud på grund af uenighed om selskabets forhold består reelt ikke for en statsansat, der varetager bestyrelseshvervet som led i sit ansættelsesforhold, og som i sin tjeneste i øvrigt er underlagt ministerens instruks.

Tekstboks 4.3 gennemgang af problemstillingen med statsansatte bestyrelsesmedlemmer er parallel til problemstillingen for selvstyreansatte bestyrelsesmedlemmer.

Endelig skal det bemærkes, at andre bestyrelsesmedlemmer med udgangspunkt i aktieselskabslovens § 65, stk. 1, hvorefter aktionærens ret til at træffe beslutninger i selskabet sker på generalforsamlingen, ikke kan bindes af en bestemt instruks, idet bestyrelsesmedlemmerne skal varetage selskabets interesser.

4.7 Forvaltningens organisering

Grønlands Selvstyre har en række forskellige roller i forhold til de helt og delvist selvstyrejede aktieselskaber. De primære roller er myndighed, kontraktspart og ejer.

Ansvar i henhold til lov om Naalakkersuisoqs ansvarlighed i forbindelse med varetagelsen af ejerskabet, omfatter primært Formanden for Naalakkersuisut med den modifikation, at Naalakkersuisuts beslutninger i praksis foregår i et kollegium. Det skyldes, at ejerskabet af alle de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber varetages af Formandens Departement, Bestyrelsessekretariatet mens myndighedsrollen varetages af de relevante fagdepartementer. I forhold til selskaberne varetager fagdepartementerne endvidere forberedelsen af ny lovgivning, myndighedsudøvelsen i forhold til gældende lovgivning samt indgåelsen af eventuelle servicekontrakter.

Denne forvaltningsmæssige organisering sikrer en klar adskillelse af de roller Selvstyret indtager overfor aktieselskaberne. Adskillelsen har en række fordele, blandt andet større klarhed om ansvar og pligter, større troværdighed omkring myndighedens afgørelser og mulighed for at renyrke udøvelsen af Selvstyrets ejerskab. De lande, som Grønland normalt sammenligner sig med, forsøger at samle varetagelsen af deres ejerskaber af selskaber i tværgående forvaltningsenheder uden andre roller end ejerskabsforvaltning. Der sker af de samme årsager.

4.7.1 Forholdet til Inatsisartut

De selvstyrejede aktieselskaber er underlagt kontrol fra Inatsisartut via Naalakkersuisut. Dette er primært reguleret i Landstingslov nr. 18 af 20. november 2006 om ændring af landstingslov om Landstinget og Landstyret (*Landstingets adgang til oplysninger vedrørende helt eller delvist hjemmestyreejede aktieselskaber*).⁷

⁶ Finansministeriet m.fl.: "Statslige aktieselskaber – tilsyn, styring og ansvar" 2003, s. 35.

⁷ Loven blev ændret i 2010 (Inatsisartutlov nr. 26 af 8. november om Inatsisartut og Naalakkersuisut), men udvalgenes adgang til at føre kontrol med aktieselskaberne er bibeholdt uændret.

Både § 16a og § 17a i loven giver, overordnet set Finans- og Revisionsudvalget nogle bemyndigelser i forhold til selskabet og Naalakkersuisuts forvaltning af ejerskabet.

Dels har Naalakkersuisut forpligtelser over for Inatsisartut i forbindelse med ejerrollen, dels har udvalgene hjemmel til at indhente oplysninger om selskaberne:

- Inatsisartut har ved Finansudvalget mulighed for at pålægge Naalakkersuisut at indhente oplysninger fra de enkelte selskaber, jf. § 16a.
- Revisionsudvalget fører tilsyn og kontrol med landskassen regnskaber og skal som led i kontrollen sikre sig af Naalakkersuisut varetager passende økonomisk tilsyn med aktieselskaberne, jf. § 17a.

4.8 Retningslinjer og principper for Selvstyrets praktiske udøvelse af sit ejerskab

4.8.1 Praktisk implementering af Selvstyrets ejerpolitik

Selvstyret vil forvalte sine ejerskaber på en aktiv og professionel måde, som skaber økonomisk vækst, udvikling og gode arbejdspladser gennem en langsigtet og forudsigelig ejerpolitik, der sætter fokus på samfundsansvar.

Selvstyret vil igangsætte arbejdet med at udforme en egentlig ejerpolitik for hvert enkelt selskab. For at ejerpolitikken kan få de ønskede effekter er det nødvendigt, at selskaberne arbejder målrettet med at kortlægge alle ikke-rentable aktiviteter som selskaberne udfører.

Det er Naalakkersuisuts mål at bestyrelserne kan præsentere en klar omkostningsmæssig adskillelse af rentable og ikke-rentable aktiviteter for ejeren, så der kan ske en politisk prioritering af udbud og pris i forhold til de ikke-rentable aktiviteter. I det omfang selskaberne udfører ikke-rentable aktiviteter skal dette ske som følge af en politisk prioritering, der så vidt muligt indkapsles i lovgivning, koncessioner og/eller servicekontrakter, så selve Selvstyrets ejerskab af konkrete selskaber bliver mindre afgørende for gennemførelsen af eventuelle politiske målsætninger om udbud og pris.

Naalakkersuisut forventer at selskaberne kortlægger ikke-rentable aktiviteter og at bestyrelsen præsenterer denne kortlægning for ejeren. Denne gennemsigtighed skal muliggøre en politisk prioritering af udbud og pris på de ikke-rentable markeder, som vil bidrage til at skabe forudsigelighed omkring ejerskabet over for selskabet og andre interessenter.

4.8.2 Forventninger om god selskabsledelse

Der har i de seneste år været et stadigt stigende fokus på god selskabsledelse og der findes i de fleste lande stående udvalg, som med jævne mellemrum tilpasser og udvikler eksisterende retningslinjerne for god selskabsledelse.

Naalakkersuisut ønsker at opdatere de eksisterende retningslinjer for god selskabsledelse i Grønland fra 2004 for at tage højde for udviklingen på området.

De helt og delvist selvstyrejede aktieselskaber, forventes som udgangspunkt at følge Komitéen for god selskabsledelses anbefalinger fra august 2011 indtil de grønlandske retningslinjer er opdaterede. Efterlevelsen skal som udgangspunkt ske efter princippet "*følg eller forklar*", idet der naturligvis være behov for smidighed i forhold til de konkrete forhold i selskabet.

Selvstyret vil udforme retningslinjer for krav til bestyrelserne i de selvstyrejede aktieselskaber ud fra anbefalingerne fra Komitéen for god selskabsledelse af august 2011. Retningslinjen vil operere med flere grupper af selskaber, som Naalakkersuisut har forskellige krav til.

Naalakkersuisut vil derudover løbende sætte fokus på områder, som selskabernes bestyrelse bør være særligt opmærksomme på i forhold til ledelsen af selskabet, fx samfundsansvar, ligestilling, omkostnings- og lønudvikling mv.

I de følgende afsnit beskrives de delemler, som Naalakkersuisut særligt forventer, at bestyrelserne i de selvstyrejede selskaber allerede nu har fokus på. Samfundsansvar og kortlægning af krydssubsidiering er to væsentlige fokusområder og de er derfor tildelt et særskilte kapitler i redegørelsen, hvor de behandles mere indgående, se kapitel 5 og 6.

4.8.2.1 Åbenhed og gennemsigtighed

De helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber bør i udgangspunktet følge den praksis for åbenhed og gennemsigtighed som anbefales i Komitéen for god selskabsledelses anbefalinger af august 2010 indtil de grønlandske retningslinjer for god selskabsledelse er opdaterede. Herefter bør de grønlandske retningslinjer følges.

Naalakkersuisut har endvidere i foråret 2011 bedt bestyrelserne i de selvstyrejede selskaber om at have særlig fokus på åbenhed omkring aflønningsvilkårene for selskabernes direktioner i forbindelse med udarbejdelsen af deres årsrapporter. Flere selskaber havde forinden selv taget initiativ hertil.

Som følge af den øgede fokus på evaluering af bestyrelsens kompetencer forventer Naalakkersuisut, at årsrapporterne fra de selvstyrejede selskaber indeholder en oversigt over bestyrelsesmedlemmerne og direktionen og en kort beskrivende tekst om disse personers kompetencer.

Herudover forventer Naalakkersuisut, at de selvstyrejede selskaber sikrer sig, at deres hjemmeside er informativ og overskuelig, så offentligheden nemt kan finde oplysninger om selskabets virksomhed. Følgende dokumenter bør som minimum være offentligt tilgængelige på hjemmesiden:

- Godkendte årsrapporter for de seneste fem år,
- § 157b selskabsmeddelelser for de seneste fem år for selskaber omfattet af aktieselskabsloven § 2a,
- Gældende vedtægter,
- Oversigt over bestyrelsesmedlemmerne og direktionen og deres kompetencemæssige baggrund,
- Organisationsdiagram.

4.8.2.2 Fokus på effektivitet og omkostningsniveau

Naalakkersuisut forventer at selskaberne drives effektivt, så ydelser og produkter til samfundet udbydes uden fordyrende ineffektivitet.

For at sikre effektiv drift forventer Naalakkersuisut, at selskabernes bestyrelser holder fokus på selskabernes omkostninger. Dette gælder særligt for de selskaber som opererer på markeder med de facto monopol og som derfor ikke er tvunget til at optimere deres omkostningsstruktur som følge af pres fra konkurrenter.

Finansudvalget har behandlet denne problemstilling flere gange, senest med Finansudvalgets betænkning til 2. behandlingen af forslag FFL 2011. Det hedder her:

"Selvstyrets selskaber

Finansudvalget konstaterer, at flere af de offentligt ejede aktieselskaber agerer som monopoler, hvilket medfører en risiko for suboptimal drift, og begrænser selskabernes evne til at udbetale udbytte til ejeren. Dette synes understreget ved, at en ekstern professionel konsulent for nyligt har afdækket muligheden for at implementere besparelser og effektiviseringer til en samlet værdi af 30 mio. kr. årligt i Royal Arctic Line A/S (RAL) – uden at selskabets service overfor borgerne berøres nævneværdigt. Det kan med rimelighed anføres, at vi dermed som samfund har betalt 30 mio. kr. for meget for RAL's ydelser hvert år. Det kan slet ikke afvises, at der ligger lignende besparelser og effektiviseringspotentialer og venter i flere andre offentlige ejede aktieselskaber; såsom f.eks. Tele Greenland A/S og KNI A/S. Dette bør Naalakkersuisut snarest afdække."

Det skal for en god ordens skyld bemærkes, at Naalakkersuisut finder det glædeligt, at Royal Arctic Line A/S arbejder med at optimere selskabets drift.

Naalakkersuisut forventer, at de enkelte bestyrelser udarbejder analyser af de respektive selskabernes forretning i forhold til rentabilitet, omkostningsniveau og kapitalstruktur m.v. som kan præsenteres for ejeren. På den baggrund er det målet, at ejeren kan fastlægge en ejerpolitik, som indeholder en række strategiske målepunkter, som kan danne baggrund for en evaluering af hvert enkelt selskabs udvikling. Selskabernes udvikling har en nær sammenhæng med udbyttepolitik, som beskrives i kapitel 7.

4.8.2.3 Lønvilkår for direktionen

Som det fremgår af afsnit 4.8.2.1 åbenhed og gennemsigtighed forventer Naalakkersuisut, at de selvstyrejede selskaber redegøres for aflønningen af direktionen i årsrapporterne fremover. Redegørelsen skal

indeholde en beskrivelse af størrelsen og vilkårene for eventuelle bonusordninger, fratrædelsesgodtgørelser og lignende fordelt på direktionsmedlemmer. Hermed vil Naalakkersuisut leve op til ønsker fra blandt andet Finansudvalget.

Den siddende bestyrelse har ansvaret for kontrakter med direktionen. Naalakkersuisut, forventer at aflønningsvilkårene for selskabernes direktioner følger selskabets økonomi og målopfyldelse. Desuden skal aflønningen være rimelig sammenholdt med lønudviklingen i samfundet og gøre det muligt at tiltrække og fastholde kompetente direktioner.

Spørgsmål omkring rammer for lønvilkår for direktionen vil naturligt indgå i forbindelse med den kommende revision af retningslinjer for god selskabsledelse i Grønland.

4.8.2.4 Samfundsansvar

De helt eller delvist selvstyrejede selskaber har et særligt samfundsmæssigt ansvar og det forventes derfor at de udarbejder samfundsansvarspolitik og følger den. Dette er beskrevet nærmere i kapitel 6. De politisk bestemte opgaver de helt eller delvist selvstyrejede selskaber løser, som i sagens natur kommer samfundet til gode er ikke i sig selv udtryk for at selskabet udviser samfundsansvar. Selskaberne bør således skelne mellem politisk pålagte opgaver og aktiviteter som udøves i forlængelse af selskabets samfundsansvarspolitik. Selskaberne bør udelukkende påtage ikke-rentable politisk bestemte opgaver, som er klart beskrevet og reguleret igennem lov, koncession eller servicekontrakt.

4.8.2.5 Ligestilling og mangfoldighed i bestyrelserne

Indledningsvist skal det bemærkes, at Landstingslov nr. 7 af 11. april 2003 om ligestilling af mænd og kvinder bestemmer, at alle private virksomheder med mere end 10 ansatte skal til Landsstyremedlemmet for ligestilling, årligt indberette kønsfordelingen blandt de ansatte samt de personalepolitiske tiltag til fremme af ligestilling det pågældende år. Endvidere skal bestyrelser, repræsentantskaber eller tilsvarende kollektiv ledelse, hvortil Landsstyret udpeger medlemmer, skal så vidt muligt være sammensat med halvdelen af hvert køn. Dette gælder tillige for selvejende institutioner, interessentskaber, aktieselskaber og anpartsselskaber, der ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning, hvis udgifterne ved de selvejende institutioner overvejende dækkes af Landskassen, eller hvis den overvejende del af selskabet ejes af Hjemmestyret.

Naalakkersuisut ønsker at sikre kvinder og mænd lige muligheder for indflydelse og deltagelse i det grønlandske erhvervsliv generelt. Det er et erklæret politisk mål at styrke den samfundsmæssige økonomiske udvikling ved at skabe fokus på den samlede talentmasse og ved at fremme mangfoldighed i ledelses- og beslutningsprocesserne.

Figur 4.1: Andel af bestyrelser, hvor den kønsmæssige sammensætning af de af Naalakkersuisut egenhændigt udpegede medlemmer, opfylder intentionen i ligestillingslovens § 6.

| | 2009 | 2011 |
|--------------------------------------|-----------|---------------|
| Omfattet af § 6 | Opfyldt | Opfyldt (m/k) |
| Royal Greenland A/S | Nej | Nej (4/2) |
| Greenland Development A/S | Nej | Nej (3/0) |
| Royal Arctic Line A/S | Nej | Ja (3/2) |
| Grønlands Turist- og Erhvervsråd A/S | Nej | Nej (3/0) |
| Tele Greenland A/S | Nej | Ja (2/2) |
| Great Greenland A/S | Nej | Ja (2/2) |
| KNI A/S | Nej | Ja (3/3) |
| Inuit Service Company A/S | Nej | Nej (3/0) |
| NunaOil A/S | Nej | Ja (2/2) |
| Air Greenland A/S | Ja | Ja (1/1) |
| Boligselskabet INI A/S | Nej | Ja (1/1) |
| Andel af opfyldt | 9% | 64% |

Note: Det bemærkes, at selskaber, hvor Naalakkersuisut ikke egenhændigt udpeger hele eller dele af bestyrelsen er udeladt. Endvidere bemærkes det, at Naalakkersuisut ikke i alle de medtagne selskaber udpeger samtlige bestyrelsesmedlemmer, hvorfor bestyrelserne samlet set ikke nødvendigvis opfylder intentionen i ligestillingslovens § 6. Når Naalakkersuisut udpeger medlemmer til bestyrelser med et ulige antal medlemmer kan der i sagens natur ikke være en ligelig fordeling.

En positiv udvikling i de selvstyrejede aktieselskaber forudsætter, at bestyrelserne består af personer med de nødvendige erfaringer og kompetencer. Bestyrelsesarbejdet kræver generelt stærke kompetencer og

erfaring med forretning, strategisk ledelse, driftsøkonomi, værdiskabelse m.m. Mangfoldighed i ledelse og bestyrelser skal prioriteres, men ikke på bekostning af kompetencer.

Kompetencer kan knytte sig til nationalitet, kultur, alder, køn, uddannelse og erfaringer men gør det ikke nødvendigvis. I visse tilfælde vil en given nationalitet, et bestemt køn eller en given uddannelse være en fordelagtig kompetence. Den kan dog stå alene. Kompetencer kan ikke isoleres til det at tilhøre en etnisk befolkningsgruppe eller at have et bestemt køn. Derfor er en kompetence som køn heller ikke i sig selv en adgangsbillet til et sæde i bestyrelsen i et selvstyrejet aktieselskab.

I Grønland er en forholdsmæssig stor andel af de højtuddannede kvinder, og denne udvikling forstærkes måske i de kommende år. En lav andel af kvinder i bestyrelser og ledelser kan indebære, at vi ikke får udnyttet landets ressourcer optimalt og kommer til at stå med et kompetencespild. Derfor er det et mål for Naalakkersuisut at få flere kvinder på leder- og toplederstillinger og ind i bestyrelserne. Naalakkersuisut finder det vigtigt, at der arbejdes målrettet på at sikre en naturlig og mangfoldig fødekæde til topledelse og bestyrelser

Naalakkersuisut vil fortsat forfølge et mål om ligestilling og mangfoldighed ved fremtidige indstillinger og udpegning af bestyrelsesmedlemmer i de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber.

4.8.3 Bestyrelsesevalueringer

Som følge af bestyrelsernes helt centrale placering i forhold til ledelsen af aktieselskaber skal de selvstyrejede aktieselskaber hvert år i god tid inden den ordinære generalforsamling gennemføre og præsentere en evaluering af bestyrelsens arbejde og af kompetencesammensætningen for ejeren. Evalueringen skal gennemføres af en ekstern konsulent. Herved imødekommes samtidig et udtrykt ønske fra Finansudvalget.

Formålet med systematiske bestyrelsesevalueringer er at styrke selskabsledelsen på en lang række felter, særligt i forhold til bestyrelsens overordnede effektivitet, de enkelte bestyrelsesmedlemmers præstationer og bestyrelsens relationer til direktionen.

I forhold til Naalakkersuisut skal bestyrelsesevalueringerne bruges til at vurdere, om bestyrelsen besidder de rigtige kompetencer til at løfte de opgaver selskabet står over for eller om der behov en ny kompetencesammensætning.

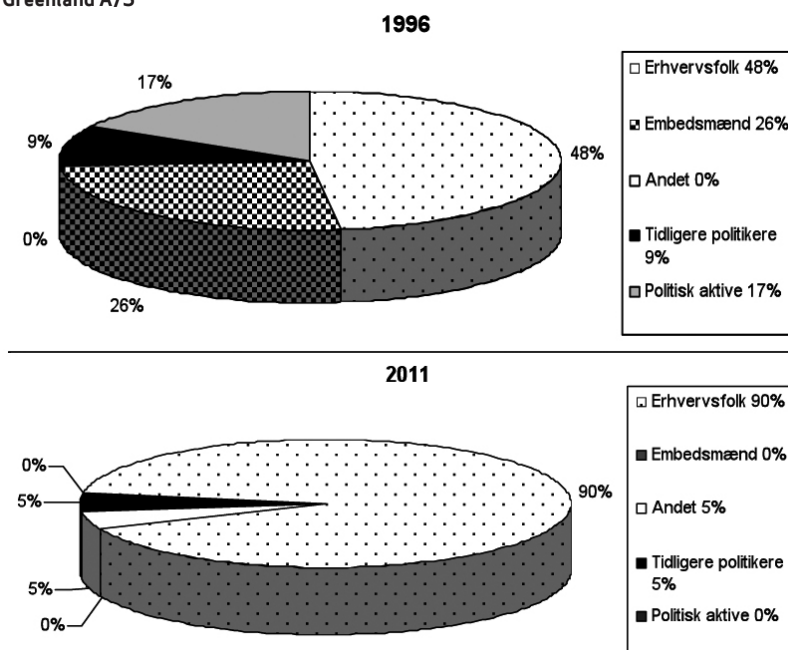
4.8.4 Kriterier for udpegning af bestyrelsesmedlemmer og honorarpolitik

Naalakkersuisut arbejder målrettet mod en øget professionalisering bestyrelserne i de selvstyrejede aktieselskaber. Naalakkersuisut har således ønsker om at stoppe brugen af bestyrelsesmedlemmer med tilknytning til bestemte politiske partier, herunder særligt medlemmer af Inatsisartut og kommunalbestyrelserne. Dette er for at undgå risikoen for og spekulationer om, hvorvidt der føres partipolitik direkte i bestyrelserne for de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber. Desuden arbejder Naalakkersuisut mod at reducere antallet af embedsmænd i bestyrelserne udpeget af Naalakkersuisut, bl.a. som følge af problemstillingen vedrørende den grundlæggende konflikt, når en selvstyreansatte er medlem af en bestyrelsen i et aktieselskab i sin egenskab af selvstyreansat.

I løbet af 1996 blev der taget initiativ til at tiltrække erhvervsmæssig kompetence til selskabernes bestyrelser. Det var dengang landsstyrets politik at fortsætte professionaliseringen af selskabernes bestyrelser, blandt andet ved at tiltrække erhvervsmæssig kompetence til bestyrelserne..

Som det ses i figur 4.1, er udviklingen siden 1996 nået langt. Det er især i den sidste del af perioden at udviklingen har fundet sted. For de fire nævnte selskaber er sammensætningen af bestyrelsesmedlemmer gået fra at bestå i 1996 af 48 % erhvervsfolk, til i de samme selskaber at være hele 90 %.

Figur 4.2 Generalforsamlingsvalgte bestyrelsesmedlemmer i 1996 for Royal Greenland A/S, KNI A/S, Royal Arctic Line A/S og Tele Greenland A/S



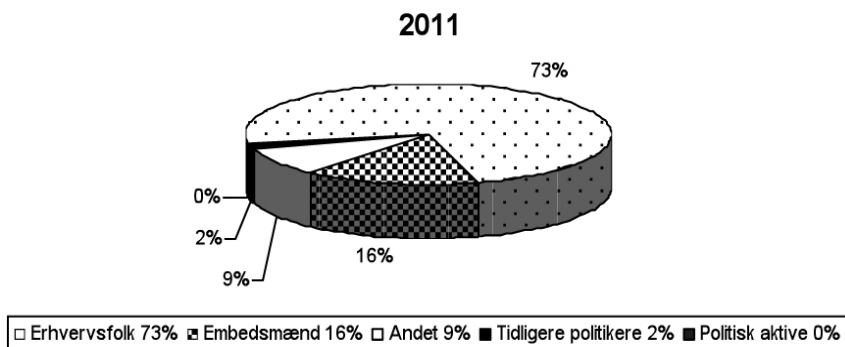
Kilde øverste figur: <http://www.stm.dk/publikationer/groenland/kap02001.html>.

Kilde nederste figur: Formandens Departement

Af en oversigt for alle de selvstyrejede aktieselskaber (figur 4.2), fremgår at de politiske mål er ved at være nået på dette område. 73 pct. af de af Naalakkersuisut udpegede bestyrelsesmedlemmer erhvervsfolk, og aktive politikere udpeget af Naalakkersuisut.

Til gengæld ses fortsat en relativ høj andel af selvstyreansatte i bestyrelserne. Her er de oprindelige målsætninger således endnu ikke nået, da der kun samlet set er sket et svagt fald. Dette dækker dog over store forskelle. I de fleste selskaber er der ingen selvstyreansatte, mens der i enkelte selskaber er en stor andel af embedsmænd på grund af selskabernes særlige karakter. Det drejer sig om Illuut A/S og Greenland Development A/S.

Figur 4.3 Erhvervsbaggrund - Sammensætning af Naalakkersuisut-udpegede bestyrelsesmedlemmer i de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber, september 2011



I denne figur indgår Illuut A/S, hvor alle tre bestyrelsesmedlemmer er vedtægtsbestemte embedsmænd.

Kilde: Formandens Departement

Den årlige bestyrelsesevaluering i de selvstyrejede aktieselskaber skal bruges aktivt til at vise, om bestyrelsen har de kompetencer som det pågældende selskab har behov for og dermed til at skærpe bestyrelsernes kompetencer i forhold til at nå de strategiske målsætninger, der er med ejerskabet.

Som følge af bestyrelsernes helt centrale placering i forhold til ledelsen af aktieselskaber må honorarernes størrelse ikke være en væsentlig hindring for at rekruttere personer med de rette kvalifikationer og kompetencer til at lede helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber. Naalakkersuisut arbejder løbende med at fastsætte en honorarpolitik som kan tiltrække de rigtige kandidater til bestyrelsesposterne. En sådan honorarpolitik bør revurderes med jævne mellemrum.

I "Staten som aktionær" anbefales det, at honoraret i det enkelte statslige selskab fastsættes på grundlag af bestyrelsens faktiske arbejdsbyrde, honoraret i andre statslige selskaber samt honoraret i sammenlignelige private selskaber. Desuden blev det som mål fastlagt, at de statslige selskaber uden at blive lønførende skal kunne tilbyde en konkurrencedygtig honorering af bestyrelsesmedlemmerne.

Det er således nødvendigt, at der ved fastsættelsen af bestyrelseshonorarerne sker en afvejning mellem to hensyn. På den ene side bør der udvises en vis tilbageholdenhed, fordi ejerskabet i de statslige selskaber grundlæggende udøves på vegne af borgerne. På den anden side er det afgørende, at der kan tiltrækkes kompetente personer til bestyrelserne for de statslige selskaber, da det giver større sikkerhed for, at selskaberne drives så godt som muligt, og dermed at de statslige midler, der er bundet i selskaberne, forvaltes til gavn for samfundet. Selv om andre forhold givetvis spiller ind, når en person accepterer valg til bestyrelsen for et statsligt selskab, kan der ikke være tvivl om, at honoraret også spiller en rolle. Ikke mindst fordi de ofte vil have mulighed for at opnå andre tillidshverv.

I "Staten som aktionær" blev der gennemført en sammenligning af aflønningen i statslige selskaber med private børsnoterede selskaber. Det blev på grundlag af sammenligningen vurderet, at bestyrelseshonorarerne i de statslige selskaber havde et rimeligt niveau, om end i den lave ende. Samtidigt blev det angivet, at staten som ejer i samarbejde med især bestyrelsesformændene løbende må overveje, om honorarniveauet udgør en barriere for at tiltrække personer med relevante kompetencer...

For at sikre åbenhed og gennemsigtighed fastsætter Naalakkersuisut generelle kriterier for nominering og udpegning af kandidater til bestyrelser i de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber. Inden generalforsamlingsæsonen 2012 vil Naalakkersuisut søge at gennemføre en revision af de gældende generelle kriterier samt af honorarpolitikken.

4.8.5 Retningslinjer for den ejermæssige kommunikation med aktieselskaberne

Indledningsvist skal det påpeges, at den formaliserede kommunikation mellem Selvstyret i sin egenskab af ejer og selskabet foregår på generalforsamlingen i henhold til aktieselskabslovens almindelige ordning.

Generalforsamlingen kan principielt gribe ind i ethvert konkret sagsforhold i selskabet og give bestyrelsen konkrete anvisninger og direktiver derom, dog med den begrænsning der følger af generalklausulen i aktieselskabslovens § 63⁹. Indgrebene i selskabet bør dog ikke have en sådan intensitet og hyppighed, at generalforsamlingen herved kan siges at have overtaget ledelsen af selskabet, der efter aktieselskabsloven tilkommer bestyrelse og direktion.

Der vil dog i langt de fleste tilfælde være behov for kommunikation mellem bestyrelsen og ejeren uden for generalforsamlingen. Retningslinjerne for denne kommunikation beskrives nedenfor.

Al ejermæssig kommunikation mellem Selvstyret og aktieselskaberne starter som udgangspunkt mellem bestyrelsesformanden og Formandens Departement i form af den ledende embedsmand i Bestyrelsessekretariatet. Bestyrelsessekretariatet underretter løbende og i relevant omfang Formanden for Naalakkersuisut om henvendelserne og bistår i øvrigt Formanden for Naalakkersuisut ved alle møder, hvor bestyrelsesformanden ønsker at drøfte emner af ejermæssige karakter med Formanden for Naalakkersuisut.

I praksis vil der dog være behov for at andre end bestyrelsesformanden har kontakt til Bestyrelsessekretariatet fx i forbindelse med fremsendelse af kvartalsregnskaber m.m.

Såfremt bestyrelsesmedlemmer, direktionen og/eller medarbejdere i aktieselskaber tager direkte kontakt til ejeren i form af medarbejdere i Bestyrelsessekretariatet bør ske efter accept fra bestyrelsesformanden.

Udover de formaliserede dele af kommunikationen, som foregår mellem selskaberne og ejeren, fx årsrapporter, forventer Selvstyret, at bestyrelserne i de selvstyrejede selskaber orienterer Formanden for Naalakkersuisut via Bestyrelsessekretariatet ud fra et princip om "ingen overraskelse".

8 "Statens selskaber 2007", Finansministeriet, udgivet juni 2007, s. 15.

9 Se tekstboks 4.2.

Det er imidlertid vigtigt, at bestyrelsen derudover sikrer, at ministeren er velorienteret om selskabets forhold og økonomiske udvikling. Udover den regelmæssige orientering er det derfor afgørende, at et statsligt aktieselskab følger et "ingen overraskelser"-princip i forhold til ministeren. Det må således forventes, at ministeren på forhånd orienteres om f.eks. beslutninger med stor strategisk rækkevidde eller samfundsmæssige konsekvenser, eller hvis der er konstateret væsentlige problemer af den ene eller anden art.

Orienteringen bør – med mindre lovgivningen tilsiger noget andet – ske i så god tid, at ministeren får den fornødne tid til at forholde sig til den konkrete sag – herunder i det omfang, det skønnes nødvendigt, at drøfte sagen politisk i regeringen eller med eventuelle forligsparter – og eventuelt give sin mening til kende.

4.8.6 De helt eller delvist selvstyrejede aktieselskabernes rolle i forhold til landskassen

De helt eller delvist selvstyrejede selskabers har en stor økonomisk betydning for landskassen. Økonomien i selskaberne påvirker landskassen på flere måder, herunder:

- Afkast til Selvstyret.
- Begrænsninger for Selvstyrets lånemuligheder pga. selskabernes gæld.
- Øget økonomisk handlefrihed i kraft af flere aktiver i selskaberne.
- Risiko for at tabe investeret kapital og eventuelt at skulle støtte selskaberne med yderligere kapital.

4.8.6.1 Afkast til Selvstyret

Selvstyret har investeret kapital i selskaberne for at opnå afkast af forskellig form. Foruden det mere kontante afkast opnår Selvstyret en blødere form for afkast i kraft af, at selskaberne udfører opgaver, som er af særligt væsentlig betydning for det grønlandske samfund. Mere kontante afkast er udbyttebetalinger og skattebetalinger. Derudover stiger/falder Selvstyrets aktiver i værdi i takt med, at selskaberne bliver mere/mindre værd.

4.8.6.2 Begrænsninger i de selvstyrejede aktieselskaber lånemuligheder pga. selskabernes gæld

Der er en sammenhæng mellem de lånemuligheder Selvstyret har, og de lånemuligheder selskaberne har. Långivere vurderer ofte Selvstyret og selskabernes kreditværdighed samlet set. Der er derfor en effekt fra de lån, som er optaget i selskaberne for landskassens lånemuligheder. Når eksempelvis Royal Arctic Line A/S optager lån til at foretage investeringer i flåden eller Royal Greenland A/S investerer i produktionsanlæg, kan det påvirke Selvstyrets og andre selskabers lånemuligheder.

Det kan betyde, at Selvstyret bliver begrænset i at optage lån til at finansiere fx vandkraftværker, kollegiebyggeri eller infrastrukturinvesteringer, hvis selskaberne har optaget lån til at finansiere skibe, bygninger eller produktionsanlæg. Det er derfor vigtigt, at selvstyrejede aktieselskabers investeringer koordineres med Selvstyret.

De selvstyrejede aktieselskabers investeringer koordineres ideelt set gennem et hierarki gående fra strategi, over forretningsplan (3-5 år) og budget (årligt). I den kontekst synes navnlig indsigt i og koordinering af selskabernes forretningsplaner at være afgørende for at kunne sikre, at investeringer foretages i den rigtige rækkefølge inden for den ramme, der er givet ved Selvstyret samlede muligheder for at optage gæld. Fokuseres derimod primært på gældsoptagelsen kan der opstå situationer, hvor investeringerne kommer i den forkerte rækkefølge, hvilket kunne indebære samfundsøkonomiske tab.

Det er vigtigt, at større låneoptagelse i selskaberne koordineres med Selvstyret, jf. ovenstående skitse. Koordinationen bør tilrettelægges, så selskabernes handlefrihed i forhold til at forfølge deres formål på en hensigtsmæssig og omkostningseffektiv måde påvirkes mindst muligt. Naalakkersuisut planlægger at udarbejde en redegørelse om Selvstyrets investerings- og gældspolitik, som skal behandles på FM 2012. Selskaberne vil blive inddraget i forarbejdet hertil.

Selvstyret optog i december 2010 et lån på 250 mio. kr. Det fremgår af låneaftalen, at den samlede nettoren-

¹⁰ Finansministeriet m.fl.: "Statslige aktieselskaber – tilsyn, styring og ansvar" 2003, ss. 20.

tebærende gæld i landskassen ikke må overstige 20 % af de årlige indtægter i landskassen.¹¹ Det svarer til, at landskassen i 2011 kan optage lån for yderligere 1,6 mia. kr., før denne grænse er nået. Hvis gælden i selskaberne på daværende tidspunkt havde været markant større, havde Selvstyrets lånevilkår være ringere.

Selskabernes gæld udgør på nuværende tidspunkt ikke umiddelbart en begrænsning for landskassens låneoptagelse. Selvstyret står dog overfor en række investeringsbeslutninger blandt andet som følge af Transportkommissionens anbefalinger. Gennemføres blot nogle af disse, vil det medføre investeringer i milliardstørrelsen. Andre investeringer kan også komme på tale. Udbygningen af Maniitsoq, såfremt der etableres en aluminiumssmelter, implementering af affaldshåndteringsplanen og udbygning af vandkraftværker. Sådanne projekter kan være rentable, men det er ikke muligt at gennemføre dem alle. Med begrænsede lånemuligheder kan det sætte yderligere begrænsninger for hvilke – og i hvilken rækkefølge – projekterne realiseres.

En stor gæld i landskassen kan også reducere lånemulighederne i selskaberne.

4.8.6.3 Øgede lånemuligheder i kraft af flere aktiver i selvstyrejede aktieselskaber

Det er et regnskabsmæssigt aktiv, at Selvstyret ejer landets største virksomheder, som kan generere løbende indtægter til landskassen i form af udbytte. Desuden kan Selvstyret vælge at sælge sine aktiver og dermed få et engangsbeløb i landskassen.

4.8.6.4 Risiko for at miste investeret kapital og at skulle indskyde yderligere kapital

Der er også en risiko for at selskaberne kommer i økonomiske vanskeligheder. Det kan medføre, at Selvstyret mister sin investerede kapital i selskabet, eller give behov for at indskyde ny kapital for at hjælpe selskabet ud af vanskelighederne eller acceptere større tab i et selskab. Dette har været tilfældet flere gange, eksempelvis i:

- 2009, hvor Selvstyret indskød ny kapital i Royal Greenland A/S,
- 2006, da KNI fik et særdeles stort underskud, som medførte et stort fald i selskabets egenkapital i forbindelse af det såkaldte bygdesamordningsprojekt
- 1999, hvor Selvstyret måtte tilføre midler til det daværende Greenland Tourism A/S, som følge af tabene i datterselskabet Greenland Cruise A/S (Disko).
- 1998, hvor Royal Greenland A/S med et stort bidrag fra landskassen foretog en større kapacitetstilpasning.
- 1995 fik KNI-selskaberne eftergivet gæld i landskassen på 141 mio. kr. og konverteret gæld til egenkapital på 246 mio. kr.

Sådanne redningsaktioner er meget uheldige. De belaster landskassen og fratager Inatsisartut handlemuligheder på andre områder. De er herudover uheldige ud fra en konkurrencemæssig synsvinkel. Det bemærkes, at forskellige nettostyrede virksomheder også har fået eftergivet gæld til landskassen.

Finansudvalget har behandlet problemstillingen, herunder i Finansudvalgets betænkning til 2. behandlingen af forslag FFL 2011. Det hedder her:

"Der er opbygget en ret omfattende gæld i de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber. Vægtet med ejerandelen udgør denne gæld pr. seneste regnskabsår 5,8 mia. kr. Det er nødvendigt, at Naalakkersuisut jfr. særligt kapitalindsuddene til Royal Greenland A/S i 2001 og 2009 fortsat har skarp fokus på, at selskaberne ikke opbygger gæld, som de efterfølgende ikke kan afdrage. Finansudvalget har endelig fundet anledning til at glæde sig over, at Naalakkersuisut pr. førstkommande generalforsamlinger i samtlige offentligt ejede aktieselskaber vil pålægge bestyrelserne at implementere eksterne bestyrelsesevalueringer. Dette tiltag anses yderst egnet til at sikre en løbende professionalisering og optimering af bestyrelsesarbejdet, hvorved f.eks. risikoen for at selskaberne kaster sig ud i økonomisk uoverstigelige engagementer, såsom f.eks. større materielindkøb eller uovervejede forretningsområder, påregnes reduceret."

4.8.7. De selvstyrejede aktieselskabers gæld og gældsstrategi

Når selskaberne stifter gæld, er det under forventning om, at lånet vil give større indtjeningsmuligheder. Kreditmarkederne stiller naturligvis krav om, at lånet kan tilbagebetales, og skal som led i kreditvurderingen

¹¹ Hvis det sker, skal vilkårene for lånet forhandles igen. Hvis kreditor omvendt mener, at yderligere lån er en god og sund forretning for landskassen, vil vilkårene ikke nødvendigvis ændres. Resultatet afhænger af forhandlingerne, som der ifølge låneaftalen skal tages, hvis grænsen overskrides.

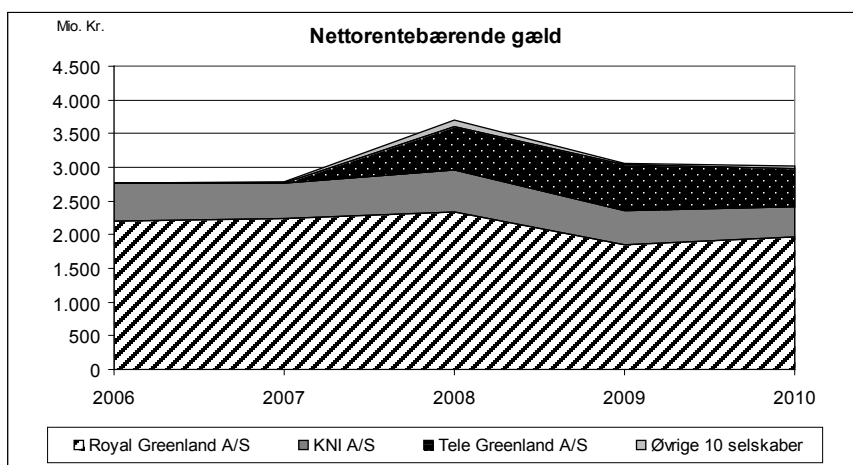
have dokumentation for, at investeringen øger indtjeningsmulighederne. Dette er med til at skærpe omhyggeligheden med, hvilke lån der optages, og hvilke investeringer der gennemføres. Lånet kan optages på forskellige rente- og afdragsvilkår og med forskellige løbetider, som alle afspejler den underliggende risiko for, at lånet ikke tilbagebetales.

Det er de enkelte selskabers ledelse, dvs. bestyrelse og direktion, der vurderer balancen mellem risiko og afkast i hver investering – dog indenfor grænserne af hvad kreditmarkederne tillader. Denne balance afspejles i selskabernes gældsstrategi. Den optimale gældsstrategi afhænger af bl.a. hvilken type virksomhed der er tale om (bank, produktion eller handel) og af de aktuelle konjunkturer. Derfor er det ikke muligt at lave generelle regler, som passer til alle selskaberne til alle tider. Risikoen ved optagelse af lån er først og fremmest en risiko for det enkelte selskab, men fordi selskaber er ejet af Selvstyret og for en dels vedkommende leverer samfundsvitale produkter, er der også en risiko for landskassen, når selskaberne optager lån.

Risikoen for landskassen kan deles op i to dele. For det første, er der en risiko for, at selskabernes vurdering er forkert, og der derfor kræves midler overført fra landskassen for at holde selskaberne kørende. For det andet er der en risiko for, at ledelsen i selskaberne indregner landskassens beredskab, når de skal vurdere balancen mellem risiko og afkast. Det kan have den negative konsekvens, at de accepterer en højere risiko, end de ellers ville have gjort.

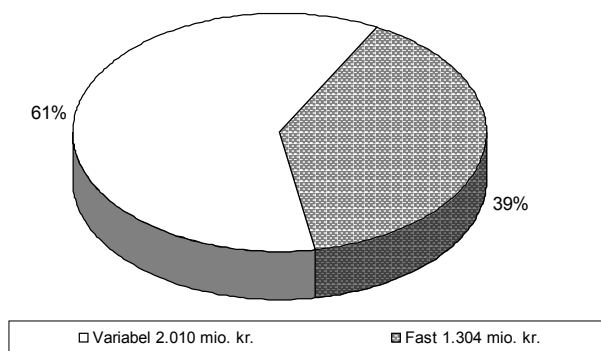
Udviklingen i den selskabernes nettorentebærende gæld fremgår af figur 4.4 og sammensætningen af variabel- og fastforrentet gæld illustreres ved figur 4.5.

Figur 4.4: Udvikling i nettorentebærende gæld



Kilde: Beregninger i Formandens Departement med udgangspunkt i årsrapporter. GrønlandsBanken A/S indgår ikke i tabellen

Figur 4.5 Fordeling af variabel og fastforrentet gæld medio 2011



Kilde: Formandens departement og Departement for Finanser, egne beregninger

4.8.7.1 Selskabernes kapitalstruktur

Det er vigtigt, at selskabernes kapitalstruktur er tilpasset til deres overordnede strategi. Skal selskabet eksempelvis investere i nye anlægsaktiver er det vigtigt at kapitalstrukturen er tilpasset dette. Investeringerne kan så ske uden, at gældsandelen bliver for stor og dermed udgør en risiko for selskabet.

Soliditeten er et mål for selskabers egenkapital i forhold til selskabets samlede aktiver. En lav soliditet er et udtryk for, at selskabet har meget gæld i forhold til aktiver. En høj soliditetsgrad er derimod et udtryk for, at selskabet har relativt lidt fremmedfinansiering.

Soliditetsgraderne for de fem største aktieselskaber med selvstyre deltagelse er meget forskellige. Det fremgår af tabel 4.1.

Tabel 4.1: Soliditet i de fem største helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|
| Royal Greenland A/S | 21% | 23% | 21% | 22% | 22% |
| KNI A/S | 46% | 36% | 41% | 55% | 52% |
| Tele Greenland A/S | 75% | 74% | 46% | 44% | 46% |
| Royal Arctic Line A/S | 51% | 53% | 56% | 60% | 62% |
| Air Greenland A/S | 47% | 47% | 51% | 53% | 55% |

Kilde: Årsrapporter

Note: Royal Greenland A/S' soliditetsgrad er eksklusiv ansvarlig lånekapital

Royal Greenland A/S har som et erklæret mål at nedbringe gælden i selskabet. Dette er i tråd med Naalakkersuisut's ønske om, at selskaberne skal udgøre en mindre økonomisk risiko for Selvstyret. Air Greenland A/S og Royal Arctic Line A/S har med høje soliditetsgrader gjort klar til nye investeringer i de kommende år, ligesom Tele Greenland A/S gjorde i perioden forud for etableringen af søkablet. KNI A/S har siden det store underskud i 2006 forbedret sin soliditet.

4.8.7.2 Forhold omkring overkapitalisering og underkapitalisering

Selskabernes kapitalstruktur bør i udgangspunktet ikke være atypisk. Kapitalstrukturen vil være forskellig fra selskab til selskab og justeres i forhold til niveauet i branchen.

Naalakkersuisut finder det uhensigtsmæssigt at have over- eller underkapitaliserede selskaber.

Med de mulige investeringer Selvstyret står overfor i fremtiden, er det afgørende for udviklingen i det grønlandske samfund, at Selvstyret har kapital til at foretage de nødvendige investeringer på baggrund af en samfundsøkonomisk vurdering. Derfor bør der heller ikke bindes uforholdsmæssig megen kapital i de selvstyrejede aktieselskaber.

Det taler også for, at de selvstyrejede aktieselskabers investeringer dels skal være forretningsmæssigt begrundede, dels at der sker en koordination mellem disse selskaber og Selvstyret i forhold til investerings- og gældspolitikken, jf. afsnit 4.8.6.

Tekstboks 4.6: Kapitalstruktur

Overkapitalisering

Fordele

- Risikoen for konkurs er meget lav
- Selskabet kan selv finansiere mellemstore investeringer
- Selskabet kan opnå fordelagtige lånevilkår
- Selskabet har råderum til at udnytte forretninger der kræver hurtig handling eller kapital

Ulemper

- Selskabet skal investere den overskydende kapital for at opnå fornuftige nøgletal
- Selskaberne kan gennemføre uhensigtsmæssig vækst
- Det kan være en konkurrencemæssig ulempe for samfundet, hvor selskaberne har lavere finansieringsomkostninger end privatejede selskaber.
- Selskaberne har mindre incitament til at holde omkostningerne nede

Underkapitalisering

Fordele

- Selskaberne er tvunget til at holde omkostningerne nede
- Selskaberne skal holde fokus for at overleve

Ulemper

- Risikoen for konkurs er større
- Selskabernes lånemuligheder og vilkår er forringet
- Selskaberne har mindre muligheder for kapitalkrævende investeringer

En måde at justere for eventuel overkapitalisering er ved udbetaling af udbytte eller kapitalnedsættelse. Det er samtidig en måde at stimulere konkurrence på. Private der investerer i aktieselskaber har en naturlig forventning om at modtage en form for udbytte. Derfor er det også forventeligt, at Selvstyrets aktieselskaber i udgangspunktet skal give et afkast i form af udbytte, jf. også kapitel 7 om udbyttepolitik. Der kan dog være selskaber, hvor udbyttet ikke har en kontant karakter.

Arbejdet med at optimere selskabernes kapitalstruktur er en løbende proces.

Selskaberne forventes med jævnlige mellemrum at inddrage eksterne eksperter i forhold til tilrettelæggelse af en hensigtsmæssig kapitalstruktur. Det gælder især ved væsentlige investeringer og ved de overordnede overvejelser omkring deres strategi. Naalakkersuisut forventer at bestyrelsen løbende præsenterer deres analyser og strategi på dette område for Selvstyret. Denne inddragelse skal ske i så god tid, at ejeren får den fornødne tid til at forholde sig til den konkrete sag – herunder i det omfang, det skønnes nødvendigt, at drøfte sagen politisk i Naalakkersuisut – og eventuelt give sin mening til kende.

4.8.8 De selvstyrejede aktieselskabers boligpolitik

Det daværende Hjemmestyre opfordrede for en del år siden de helt og delvist selvstyrejede aktieselskaber til selv at bidrage til at boligforsyne deres medarbejdere. Baggrunden for denne udmelding var et ønske om at lette boligventelisternes til de offentlige boliger, som også dengang var lange.

Opfordringen er blandt andet fulgt op fra selskabernes side via byggeri af personaleboliger til de ansatte. Nogle af selskaberne har siden afhændet disse for at komme af med denne forpligtigelse og for at komme af med den dermed forbundne gæld.

Det gælder dog langt fra alle selskaber. Bestyrelsessekretariatet har pt. ikke overblik over, hvor stor selskabernes samlede boligmasse er, hvilken gæld der er bundet op herpå henholdsvis friværdi, som kunne bruges til at nedbringe de pågældende selskabers andre gældsforpligtigelser. Hertil kommer, at den udbredte brug af personaleboliger i den offentlige sektor og de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber er med til at reducere mobiliteten på arbejdsmarkedet. De ansatte betaler ikke markedspris for lejemålene og i mange tilfælde næppe heller kostpris. Dette gælder både det offentliges og de helt og delvist selvstyrejede aktieselskabers personaleboliger betales. Der er således tale om en del af lønpakken, som i dag ikke beskattes.

Selvstyret forsøger at skabe et normalt boligmarked, hvor folk boligforsyner sig selv. Denne opgave bliver uddybet og behandlet i forbindelse med redegørelsen omkring opfølgning på Skatte- og Velfærdskommissionens betænkning.

I forhold til de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber er der overordnet set flere udfordringer i denne problemstilling.

- Øget skævvridningen af boligmarkedet ved, at de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaberne tilbyder de ansatte personaleboliger. Dette skal ses i sammenhæng med, at det må antages, at mange de ansatte i de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber er blandt de personer, som vil have gode muligheder for finansiere køb af egen bolig.
- Subsidiet til de ansatte ved, at mange af de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber ikke opkræver en husleje som svarer til markedsprisen og i mange tilfælde næppe heller kostprisen for de pågældende lejeboliger. Omkostningerne ved denne ordning, herunder den manglende forrentning af den bundne kapital betales via højere priser på selskabernes produkter

Dette skjulte boligsubsidie gør dels den samlede bolig- og socialpolitik uigennemskuelig og uden for direkte politisk kontrol, dels vanskeliggør det udarbejdelsen af en samlet boligpolitik og –strategi.

Ovenstående giver anledning til følgende overvejelser og behov:

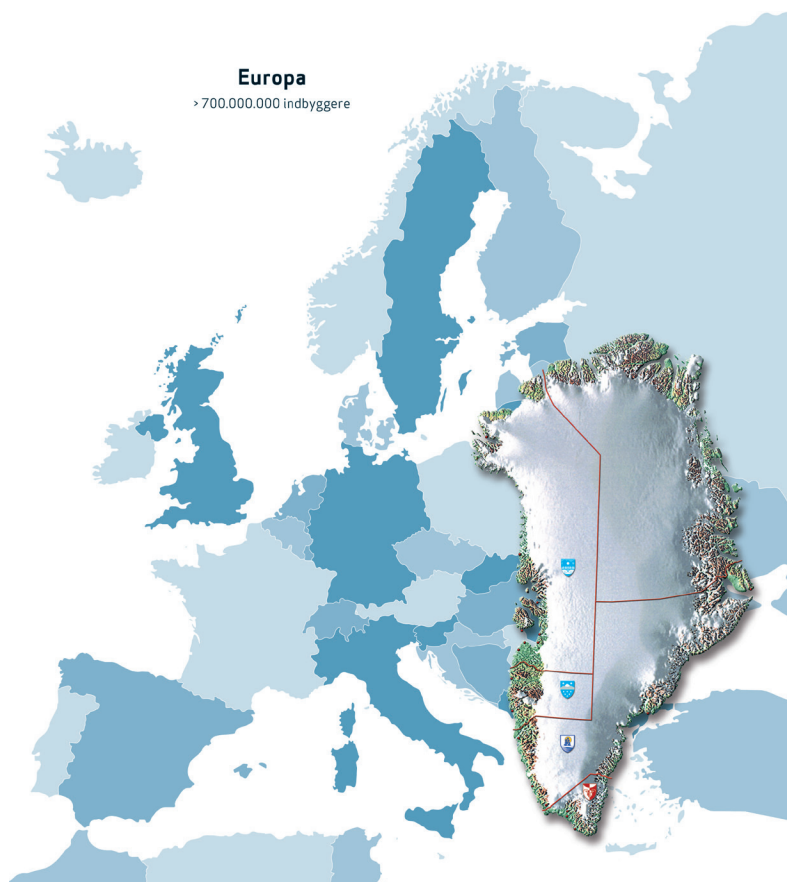
- Der bør ske en kortlægning af omfang og praksis for brugen af personaleboliger i de selvstyrejede aktieselskaber.
- De selvstyrejede aktieselskabers politik omkring personaleboliger bør ses i sammenhæng med de politiske mål og planer for dels personaleboliger i den offentlige sektor, dels selvstyrets boligstrategi bredt set, Efterfølgende bør ejeren udmelde sine ønsker til selskabers politik og praksis på området.
- En eventuel ændring af praksis kræver antageligt en vis overgangsfase af flere grunde:
 - Tilskudselementet kan være indbygget i ansættelseskontrakter, som ikke ensidigt kan opsiges – samtidig er der antageligt en øget beskatning af personalegode på vej
 - En afhændelse af boligerne må nødvendigvis skulle afpasses med markedets størrelse og efterspørgslen af hensyn til ikke at slå bunden ud af markedet.
 - Personaleboligerne bidrager til at selskaberne kan rekruttere nyt personale

5 Analyse af tilskud og krydssubsidier i de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber

Der har i de senere år været fokus på tilskudspolitikken. Det er et generet politisk mål at arbejde mod en mere selv bærende økonomi, hvor regioner, bosætninger, brancher og erhvervsvirksomheder samt persongrupper bliver mindre afhængige af offentlige tilskud.

Grønlands geografi og demografi giver nogle særlige udfordringer med dels at få samfundet til at hænge infrastrukturelt sammen, dels sikre konkurrencedygtige rammer for erhvervsudviklingen for landets virksomheder. Dette er ikke mindst et problem i forhold til at tiltrække de investeringer udefra, som er nødvendige for at få en mere diversificeret og selv bærende økonomi. Problemstilling illustreres af figur 5.1..

Figur: 5.1 Grønland i Europa



Der er i dag en omfattende omfordeling af samfundets ressourcer internt i de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber og via offentlige tilskud af mellem regioner, erhvervssektorer m.v. De selvstyrejede aktieselskaber spiller her en central rolle. Virkningen af omfordelingen er uklar, og den giver ikke kun positive resultater. Omfordelinger af samfundets ressourcer bør principielt foretages politisk.

På den baggrund skal der etableres et fælles, konkret vidensgrundlag i form af kortlægning og evaluering af samtlige eksisterende offentlige tilskud. Det er en væsentlig forudsætning for, at Naalakkersuisut kan nå sit overordnede mål om en bedre og mere effektiv måde at administrere samfundet på. Derfor igangsatte Naalakkersuisut ultimo 2010 en analyse af Selvstyrets tilskudspolitik. Første fase af tilskudsanalysen blev afsluttet med en rapport, der identificerer hele tilskudsområdet, og som kortlæg-

ger og analyserer alle tilskud på finanslovene i perioden år 2000 til 2011. Anden fase af arbejdet blev startet i maj 2011. Her fokuseres på krydssubsidieringen i de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber. Den endelige rapport vil omfatte kortlægning og kategorisering af aktiviteter, hvor der sker en krydssubsidiering. **Til brug for kortlægningen vil Naalakkersuisut kontakte bestyrelserne med henblik på, at disse præsenterer ejeren for selskabets analyser over rentable og ikke-rentable aktiviteter.** I behandlingen af det enkelte selskab søges følgende syv spørgsmål besvaret:

5.1 Begrebet tilskud

Den danske Rigsrevision og de af Folketinget valgte statsrevisorer anvender følgende overordnede tilskudsdefinition:¹²

“Finansielt virkemiddel, som staten yder til et bestemt formål og under bestemte forudsætninger. Tilskud er ofte ikke betinget af en direkte modydelse, men er i langt de fleste tilfælde underlagt direkte eller indirekte statslig kontrol med, at statsmidlerne anvendes til det angivne formål. Tilskud ydes til såvel offentlige som

12

De af Folketinget Valgte Statsrevisorer: Begreber/96. Begreber og udtryk i det statslige bevillingssystem mv., 2. udgave, side 89.

private institutioner, organisationer, virksomheder, foreninger, grupper mv. og til private personer. Modtagerkredsen kan være såvel national som international."

Definitionen anvendes i Naalakkersuisuts analyse, der ventes færdig ultimo 2011.

I princippet er alle bevillinger på finansloven, undtagen primær drift af Selvstyrets centrale administration samt indtægtsbevillinger at betragte som tilskud.

5.2 Krydssubsidiering

I det følgende vil nogle centrale spørgsmål om anvendelsen af krydssubsidiering i de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber blive søgt besvaret:

- Hvilke fremtrædelsesformer har krydssubsidieringen?
- Hvordan kan krydssubsidieringen kortlægges og kategoriseres?
- Hvilke metoder anvender selskaberne til fordeling af omkostninger på selskabernes produkter og serviceordninger?

På basis af denne konkrete kortlægning besvares spørgsmål om, hvordan krydssubsidieringen kan synliggøres, og om der er behov for at fjerne utilsigtet krydssubsidiering.

5.2.1 Begrebet krydssubsidiering

Den anvendte definition for krydssubsidiering i analysen stammer fra et tværministerielt udvalg om forbud mod konkurrencebegrænsende erhvervsstøtte i Danmark:¹³

"Ved krydssubsidiering forstås, at en virksomhed overfører samtlige eller nogle af omkostningerne ved sine aktiviteter inden for ét produkt eller geografisk marked til aktiviteterne inden for et andet produkt eller geografisk marked."

Dette sker eksempelvis internt i Tele Greenland A/S og med Royal Arctic Lines A/S fragttariffer. Krydssubsidiering finder ikke alene sted internt i nogle af de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber men også i nogle af de nettostyrede virksomheder.

5.2.2 Forskellige typer af krydssubsidiering

Der findes flere former for krydssubsidiering. I det følgende gennemgås de vigtigste:

1. Enprissystemer
 - Imellem geografiske områder. Hvis omkostningsniveauet for produktion af en vare eller tjenesteydelse er vidt forskellige mellem forskellige geografiske områder, fx mellem byer og små bosætninger. Der kan ske hel eller delvis udligning, således at alle betaler samme tarif.
 - I mellem indkomstniveauer og brugerenheder. Tarif kan differentieres mellem forskellige indkomstgrupper.
2. Mængderabatter.
 - Hvis der er stor forskel på forbrugets størrelse, kan storforbrugere få tilbudt mængderabat. Dette kan dog også hænge naturligt sammen med de bagvedliggende omkostningsstrukturer, der gør en anden prissætning relevant.
3. Politisk bestemte rabatter
 - Hvis der er et politisk ønske, kan nøgleindustri, fx eksportindustri, få tilbudt billigere varer og tjenesteydelser end andre forbrugere. Dette vil også kunne fremstå som en krydssubsidiering mellem forskellige erhverv, hvor fx fiskeindustri får billigere takster end andre erhverv og brancher.
4. Beskæftigelsesfremme
 - Det offentlige kan skabe krydssubsidiering, hvis virksomheder pålægges at deltage i beskæftigelsesfremmende aktiviteter. De forøgede omkostninger ved ikke-produktive aktiviteter finansieres via tilskud eller krydssubsidiering.

¹³ Tværministerielt udvalg om forbud mod konkurrencebegrænsende erhvervsstøtte: Rapport om konkurrencebegrænsende erhvervsstøtte, år 2000, side 50.

Krydssubsidieringen mellem forskellige forbrugere kan udover krydssubsidiering på selve forbruget også placeres på afgifter og gebyrer forbundet med tilslutning som bruger.

Disse former for krydssubsidiering er også anvendt i Grønland. Det er et legitimt instrument at anvende i fordelingspolitikken. Der kan dog være begrænsninger i, hvordan denne form for krydssubsidiering kan anvendes med de WTO-regler, som Grønland er underlagt. Det skal afdækkes nærmere i det videre arbejde med tilskudsanalysen. Det er vigtigt at have fokus på, at krydssubsidiering skal tilgodese de konkrete målgrupper, som ordningerne har til formål at ramme og på at ordningerne er transparente.

5.2.2.1 Om anvendelse af krydssubsidiering

Krydssubsidiering har løbende været debatteret på politisk niveau. Inatsisartut har igennem årene behandlet såvel krydssubsidiering principielt som konkrete forekomster af krydssubsidiering. En række rapporter har stort set enslydende konklusioner, hvor tilskud i form af krydssubsidiering ønskes reduceret som politisk instrument til udvikling.

Krydssubsidiering betyder, at der kræves højere salgspriser i forhold til produktionsomkostninger fra en gruppe af kunder for at kunne yde lavere priser for andre kundegrupper. Konkurrenceforvridende krydssubsidiering sker, hvis selskabet har monopol på en vare eller serviceydelser, og lader omkostningerne for varer og serviceydelser på områder med konkurrence blive betalt med indtægter fra områder, hvor selskabet har monopol.

Krydssubsidiering kan være svær at registre, men den kan have stor negativ effekt, fordi der for varer og serviceydelser sker konkurrenceforvridning som svækker konkurrence med deraf følgende negative konsekvenser. Samtidigt vil potentielle investorer måske afholde sig fra at konkurrere på de pågældende markeder som følge af risikoen for konkurrenceforvridning i form af krydssubsidiering. I nogle områder er kunde underlaget dog så lille, at det vanskeligt kan forventes etableret en reel konkurrencesituation.

Det samlede resultat er, at mange forbrugere kommer til at betale forholdsvis mere for varen eller tjenesteydelsen, fordi der på sigt ikke skabes et konkurrencemarked eller sikres, at subsidieringen sker via finansloven. Omvendt vil nogle forbrugere og virksomheder opleve, at de har adgang til varer og tjenesteydelser til en væsentligt lavere pris, end de ville med kostægte priser gennem krydssubsidiering – såfremt der ikke er afsat midler på finansloven til at holde priserne nede eksempelvis via servicekontrakter.

Krydssubsidiering er reelt en art skjult beskatning. Afskaffes krydssubsidieringen til fordel for direkte tilskud, vil det officielle skatte- og afgiftstryk derfor skulle øges en hel del.

Ud over den øgede gennemsigtighed ved brugen servicekontrakter frem for krydssubsidiering betyder anvendelsen af servicekontrakter antageligt, at der bliver øget fokus på at få sikret levering af den ønskede service bedst og billigst muligt. Der sker blandt andet fordi, at der herigennem sker en klarere definering af det ønskede og subsidierede serviceniveau. Definitionen heraf bør indgå som en naturlig del af processen ved forberedelsen af og i forbindelse med prioriteringen omkring vedtagelsen af finansloven samt ved selve udmøntningen heraf i den endelige servicekontrakt.

5.2.2.2 De helt eller delvist selvstyrejede aktieselskabers rolle

De fleste lande har et naturligt ønske om at sikre et vist minimumsniveau i forhold til dækning af byer og landdistrikter, når det drejer sig om generelle serviceydelser som transport, energi, vareforsyning, vandforsyning og telekommunikation.

Forsyningen af yderområder med en relativ lav befolkningstæthed, og med en befolkning, hvis indkomster generelt er mindre end i byerne, har givet et politisk ønske om at fordele de samlede omkostninger forbundet med forsyning m.v. på den samlede befolkning, så prisniveauet i by- og landdistrikter kan ligge på nogenlunde samme niveau.

5.2.2.3 Naturligt monopol og konkurrence

Transportkommissionen kommer i sin betænkning fra 2011 ind på de infrastrukturelle selskaber, organiseringen heraf og brugen af krydssubsidiering.

Kommissionen mener, at Grønland på transportområdet har mange naturlige monopoler og derfor ikke kritisk masse nok til mere end et selskab i samme forretningsområde.

I kommissionens eksempel er Royal Arctic Line A/S' forretningsområde et eksempel på et naturligt monopol med sejlads over Atlanten til byerne og bygderne. Det naturlige monopol skyldes ifølge kommissionen at et

land med kun 56.000 indbyggere fordelt over så store afstande aldrig kan blive tilnærmelsesvis rentabelt for mere end et selskab.

I 1999 udarbejdede OECD en strategisk analyse omkring fremtiden for den grønlandske økonomi. I denne rapport nævnes i tilknytning til naturlige monopoler og privatiseringsmuligheder følgende¹⁴:

"I forsøget på at få dannet en mere markedsorienteret økonomi i landet spiller de mange store monopolvirksomheder i Grønland en væsentlig rolle. Generelt set, er den bedste løsning at deregulere monopolerne ved at fjerne koncessions-rettinghederne, samtidig med at der foretages konkurrence fremmende indsatser"

Intern krydssubsidiering bundet op på en koncession kan komme til at virke som en mulig bremse i forhold til det erklærede politiske mål om at tiltrække udefrakommende investeringer til etablering af nye væksterhverv og dermed en selv bærende økonomi.

Tekstboks 5.1

Det daværende Landsstyre tildelte i 1992 eneret¹⁵ til søtransport af gods mellem 16 destinationer i Grønland, samt mellem disse destinationer og Danmark og Island. Denne eneret er i dag givet til Royal Arctic Line A/S. Den betyder, at andre rederier ikke kan få lov til at fragte varer via søvejen, selv hvis andre kan gøre det billigere end Royal Arctic Line A/S, om er underlagt en forsyningspligt og hvor besejlingen foregår ud fra et enspris-princip.

Det kan betyde, at Royal Arctic Line A/S får svært ved at være konkurrencedygtig i forhold til en direkte forbindelse uden om selskabet med et andet rederi.

Vi står med flere potentielle storskalaprojekter. Royal Arctic Line A/S' koncession omfatter dog ikke råstofområdet, men problemstillingen kan være relevant i forhold til et aluminiumsprojektet eller ved eksport af is og vand i store mængder. Virkeliggørelsen af sådanne projekter bliver kun en realitet, hvis Grønlands rammevilkår samlet set er konkurrencedygtige i forhold til andre lande, som også ønsker at tiltrække sådanne investeringer..

5.2.3 Omkostningsægte priser, tilskud og krydssubsidiering

En af måderne at opnå et mere konkurrencepræget marked er generelt at forsøge at reducere størrelserne af servicekontrakterne med selskaberne. Grunden til dette er, at subsidier hvad enten det er direkte, indirekte eller krydssubsidier medfører følgende:

- Det giver et falsk billede af prisstrukturen og den omkostningsægte pris på markedet.
- Subsidierne gives til nogle selskaber og medfører alt andet lige, ulig konkurrence og gør det især meget svært for nye iværksættere at indtræde på markedet. Særligt infrastrukturområdet er præget af højre etableringsomkostninger. Det giver automatisk store adgangsbarrierer for nye konkurrenter. Alternativet til de nuværende operatører bliver derfor ikke nødvendigvis lokale virksomheder. Det kan også være udenlandske selskaber. Det ses eksempelvis i lufttrafikken.
- Gennemsigtigheden generelt for både virksomheden og Selvstyret bliver reduceret betydeligt.

Transportkommissionen (2011) bemærker både fordele og ulemper ved krydssubsidiering. Af ulemper nævnes, at ensartede takster for lufthavne eksempelvis er, at transportudgifterne forøges kunstigt til de kommercielle tyngdepunkter for at subsidiere transporten til de mindre kommercielt attraktive ruter. Af fordele nævnes blandt andet at skattevejen kan undgås, såfremt virksomhederne og selskaber foretager krydssubsidiering fra rentable forretningsområder til urentable forretningsområder.¹⁶ Landskassen kan i den forbindelse med fordel betragtes under ét, uanset om indtægter kommer i form af skatteindtægter eller udbyttebetalinger.

Det må derfor anses for at være mest optimalt, at den nødvendige subsidiering i samfundet varetages og

14 Greenland's Economy, Building a strategy for the future, Maj 1999 side 11.

15 Landstingsforordning om søtransport af 23. november 1992

16 Transportkommissionens betænkning 2011 afsnit 16.5.2., side 429 sidste afsnit.

besluttet af folkevalgte politikere og derefter udmøntes i eksempelvis servicekontrakter via finansloven. Dermed sikres både åbenhed og gennemsigtighed på baggrund af prioriteringer foretaget af folkevalgte politikere. Samtidig vil der opstå en klarhed over de markeder, som naturligt kræver tilskud - og de kommercielle markeder. Det vil igen sætte pres på de eksisterende helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber, for hele tiden at holde sig konkurrencedygtige i forhold til nye udbydere og omverdenen.

Tekstboks 5.2: Problemstillinger omkring krydssubsidiering

Gennemsigtighed i forbindelse med samfundsmæssige investeringsbeslutninger

Målet om at sikre fælles, identiske adgangsbetingelser til visse tjenesteydelser for hele befolkningen kan føre til ineffektivitet. Der sker, hvis man herved fjerner sammenhæng mellem pris og omkostninger og forvrænger forbrugs- og investeringsbeslutninger.

De generelle internationale erfaringer viser, at markedsdannelse med konkurrerende virksomheder er langt mere effektiv til at skabe adgang til driftssikker service til de laveste priser på velfungerende markeder. Problemet er, at en sådan konkurrence i praksis er svær at etablere i Grønland, særligt i de tyndt befolkede områder. Problematikken bør derfor indgå i tilrettelæggelsen af større udbud, eksempelvis på infrastrukturområdet.

I mange lande er landdistrikter fortsat udsat for en regulering og modtager tilskud, men det sker ofte som en integreret del af markedsdannelsen. Landene udnytter til dette formål forandringer i teknologi og innovation i reguleringsformerne. Den internationale finanskrisen sætter desuden landene under økonomisk pres, hvilket sætter krav om større brug af markedskræfterne som led i den samlede politik. Finansiering af de omkostninger, som krydssubsidieringen skulle dække, finansieres eksempelvis via fonde, som selskaberne på markedet indbetaler til, eller de finansieres ved hjælp af generelle skatteindtægter til det offentlige. Sidstnævnte sker her i landet typisk via servicekontrakter, som udmøntes via finansloven.

Erfaringerne viser, at krydssubsidiering normalt er ineffektiv. Ineffektiviteten opstår på en lang række områder. I det følgende er der givet nogle eksempler:

Krydssubsidier tilgodeser sjældent lavindkomstgruppen

Krydssubsidieringen er ineffektiv, fordi den ikke rammer de målgrupper, der har brug for krydssubsidieringen, præcist nok. Det normale billede er, at krydssubsidieringen sikrer generelle prislettelser i bygger og yderdistrikter, men der skelnes ikke mellem forskellige indkomstgrupper i hverken byer eller bygder.

Det betyder, at relativt velstillede personer i byggerne modtager tilskud via krydssubsidiering, mens relativt dårligt stillede i byerne er med til at finansiere de subsidierede områder, og de bedestillede i disse områder. For lavindkomstgruppen gælder, at 78 pct. af disse husstande er lokaliseret i byerne. Byerne omfatter 86 pct. af alle husstande. For højindkomstgruppen gælder, at 5 pct. af denne gruppe er lokaliseret i byggerne. Byggerne omfatter 13 pct. af alle husstande.

Hvis vi i stedet for by-bygd, opdeler i vækstbyer og uden for vækstbyer, og anvender disse kategorier til at fordele krydssubsidier mellem høj- og lavindkomstgrupper, finder vi tilsvarende skæve fordelinger, der gør krydssubsidiering ineffektiv i forhold til at sikre lavindkomstgruppen adgang til offentlig service til en rimelig pris uden for vækstbyerne.

Vækstbyerne er her defineret til at være Nuuk, Sisimiut, Ilulissat og Qaqortoq, selv om det kan diskuteres, om disse fire byer alle oplever vækst i øjeblikket. Ca. 11.600 husstande, eller 53 pct. af alle husstande her i landet er lokaliseret i disse såkaldte vækstbyer. 41 pct. af alle lavindkomsthusstande har hjemme i vækstbyerne. Tilsvarende har 24 pct. af alle højindkomsthusstande hjemsted uden for de fire vækstbyer.

Krydssubsidier kommer ofte yderdistrikterne til gode. Yderdistrikterne er her defineret til at være alle bosætninger i de tidligere kommuner, Upernavik, Qaanaq, Illoqqortoormiut og Taisilaq. 3,7 pct. af husstandene i yderdistrikterne er at betragte som højindkomst-husstande, mens og 15,8 pct. som lavindkomst-husstande.

Hertil kommer, at krydssubsidiering gives til produkter, der ikke anvendes af alle, eller hvor der er stor forskel i, i hvilket omfang de velstillede og husstande med små indkomster anvender det produkt, som krydssubsidieringen dækker.

Det kan være vanskeligt at målrette tilskuddene til de enkelte målgrupper, idet det kan være forbundet med en relativ tung – og dermed omkostningskrævende administration. Dette spørgsmål må derfor indgå i overvejelserne ved indretningen af tilskudsgivningen.

Krydssubsidiering er ofte historisk betinget

Anvendelsen af krydssubsidiering er karakteriseret ved, at dens udbredelse til de forskellige serviceområder er tilfældig og ofte betinget af historiske forhold, der ikke længere nødvendigvis bør prioriteres frem for andre serviceområder. Eksempelvis omfatter krydssubsidieringen primært de produkter, som de traditionelle, helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber har ansvaret for, og ikke andre produkter som skal købes til normale priser, uafhængigt af om man er rig eller fattig eller bosiddende i byer eller bygder.

En revurdering af dækningsområde vil betyde, at de basale behov som vand, el og varme må forventes bibeholdt i forhold til at sikre dækning af alle og til rimelige priser, mens der kan tænkes mere nuancerede former for subsidiering på andre områder, herunder brugen af transport- og teleområdet.

Krydssubsidiering medfører uigennemskuelighed

Et af de mest væsentlige problemer ved de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskabers anvendelse af krydssubsidiering er, omfordelingen ikke er transparent. Krydssubsidiering gør det ofte vanskeligt at få indsigt i, hvem der modtager tilskud, og hvem der betaler for dem. Det er og har altid været uklart, hvordan og hvornår krydssubsidieringen anvendes og i hvilket omfang. Dette giver problemer med at vurdere, om målet med krydssubsidiering opnås, og med at vurdere, hvorvidt de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber drives effektivt.

5.2.4 Muligheder for at videreføre eller reformere brugen af krydssubsidiering

Behovet for krydssubsidiering vil teoretisk kunne fjernes, hvis monopoler afvikles og der indføres kostægte priser ved hjælp af normale markedsmechanismer. Dette er ikke realistisk på kort eller mellemlangt sigt i Grønland, da det vil forudsætte meget store og hurtige ændringer i bosætningsmønsteret.

Hvis markedsmechanismer ikke er anvendelige og tilstrækkeligt effektive til at undgå væsentlige prisstigninger for grupper i befolkningen, og man politisk må acceptere de politiske og sociale virkninger af sådanne prisstigninger, er der flere handlemuligheder:

1. Fastholdelse af eksisterende prisstruktur ved videreførelse af eksisterende naturlige monopoler. Krydssubsidiering anvendes som hidtil i den udstrækning, det er nødvendigt.
2. Fastholdelse af eksisterende prisstruktur, men udsæt eksisterende monopoler for konkurrence fra andre selskaber. To alternativer:
 - a. Monopolet viderefører de lave priser for visse ydelser, og de nye konkurrenter forpligtes til at betale deres andel af de omkostninger, som monopolet ikke får dækket.
 - b. De lave priser for visse ydelser finansieres af tilskud fra det offentlige i stedet for krydssubsidiering mellem selskaberne eller internt i det oprindelige monopol.
3. Fjerne eksisterende krydssubsidier, og sikre de berørte grupper i befolkningen ved hjælp af sociale ydelser fra det offentlige eller øget brug af servicekontrakter.
4. Laissez-faire politik, hvor markedet skaber en dynamik i samfundet, hvor erhverv i tilbagegang får lov til at uddø, og hvor de befolkningsgrupper, der kommer i klemme, på denne baggrund overlades til eget initiativ til at flytte til regioner og bosætninger, hvor de generelle levevilkår er bedre.

De væsentligste områder med krydssubsidiering er sø- og lufttrafik, infrastruktur og telekommunikation samt energi- og olieforsyning, dvs. det samlede forsyningsområde. Der er især krydssubsidiering internt i Tele Greenland A/S, Royal Arctic Line A/S, Air Greenland A/S og de nettostyrede virksomheder Nukissiorfiit og Mittarqarfiit.

5.3 Det videre arbejde

Analysen af krydssubsidiering forventes klar i foråret 2012. Definitionen og kortlægningen af krydssubsidi-

dieringen vil ske i samarbejde med de enkelte selskaber som led i analysen. Til brug for kortlægningen vil Naalakkersuisut kontakte bestyrelserne med henblik på, at disse præsenterer ejeren for selskabets analyser af krydssubsidier baseret på en kortlægning over rentable og ikke-rentable aktiviteter. I behandlingen af det enkelte selskab søges følgende syv spørgsmål besvaret:

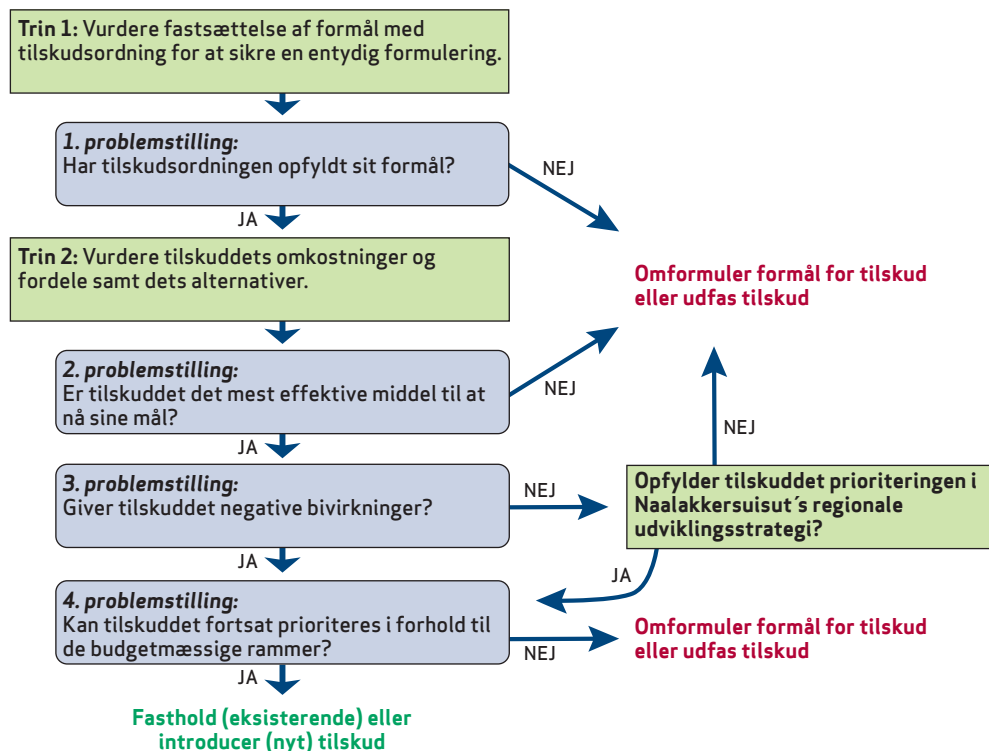
1. Eksisterer der en krydssubsidiering eller ej?
2. Hvordan er krydssubsidieringen finansieret?
3. Er krydssubsidiets størrelse synligt og målbart?
4. Hvor meget omfatter krydssubsidieringen?
5. Er de administrative omkostninger forbundet med krydssubsidier for høje?
6. Hvem tilgodeser krydssubsidieringen, og sker dette effektivt?
7. Giver ordningen de mulige laveste omkostninger for samfundsøkonomien?

For til at have et klart billede af tilskudsområdet har Naalakkersuisut behov for løbende at analysere og evaluere hele tilskudspolitikken mere systematisk og samordnet.

I den sammenhæng planlægges der udarbejdet og implementeret en vejledning til sikring af en effektiv tilskudsforvaltning inden for de enkelte ressortområder. Vejledningen kan med fordel indgå i Regnskabs-håndbogen samt i Budgetregulativet. Vejledningen skal være med til at sikre en mere effektiv og samordnet tilskudsforvaltning med løbende opfølgninger samt interne og eksterne evalueringer af, om de enkelte tilskudsordninger har givet de ønskede resultater og effekter. Især skal der udarbejdes konkret vejledning i, hvordan der sikres en bedre formulering af formål med de enkelte ordninger.

Den fremtidige anvendelse af tilskudsordninger foreslås at bygge på de overordnede taktiske mål for den Regionale Udviklingsstrategi (RUS), herunder primært "at støttemidler på hele erhvervs- og infrastruktur-området skal virke udviklende, effektivt og ikke-konkurrenceforvridende." De enkelte tilskudsordninger evalueres som vist i

Figur 5.2: Evalueringsmodel for tilskudsordninger, herunder krydssubsidiering



Den samlede tilskudspolitik foreslås analyseret i forhold til, hvorvidt den har positive og/eller negative effekter for de politiske mål for samfundsudviklingen, herunder

- effekter på geografisk og faglig mobilitet i forhold til at få arbejdskraft over i væksterhverv.
- effekter på indkomstspredning og indkomstudjævning.
- effekter på den generelle opkvalificering af befolkningen.
- effekter i forbindelse med bestræbelserne på at mindske den offentlige sektor.

6 Samfundsansvar – Corporate Social Responsibility (CSR)

Virksomheders samfundsansvar er de senere år kommet i fokus hos virksomhederne og i den offentlige debat. Corporate Social Responsibility – ofte forkortet CSR – handler om virksomheders samfundsansvar.

Den virksomhedsøkonomiske tankegang bag CSR tilsiger, at virksomhederne ikke længere kan få succes, hvis samfundet ikke udvikler sig positivt. Samtidig har et samfund brug for succesfulde virksomheder for at sikre vækst og udvikling. Med andre ord handler CSR om, at vi løfter i flok til gavn for alle.

CSR er et globalt fænomen, som vinder frem overalt i verden. I Skandinavien har mange virksomheder arbejdet med området i mange år, og England er måske det sted i verden, hvor udviklingen er kommet længst. I landet som Kina, Rusland og Brasilien tager virksomhederne i stigende grad CSR alvorligt, fordi det handler om deres forretning.

For at CSR for alvor skal give forretningsmæssig mening, er det nødvendigt at arbejde bevidst og struktureret med området – og at få synliggjort hvad virksomheden gør. Det betyder ikke, at man skal fortælle i store markedsføringsvendinger om, hvor god virksomheden er – men at man skal sørge for at ens interessenter ved, hvordan virksomheden arbejder med sit samfundsansvar. At arbejde med CSR i virksomheden kan give flere fordele for virksomheden: bedre omdømme i lokalsamfundet, tiltrækning, fastholdelse og motivation af medarbejdere, lavere omkostninger til energiforbrug, sygefravær og medarbejderomsætning falder, og øget tiltrækning og fastholdelse af kunder.

Derudover bringer de internationale virksomheder, der i stigende grad etablerer sig i Grønland også CSR med som krav til deres grønlandske leverandører. Det gælder stort set alle de større internationale virksomheder, der ofte har store CSR-programmer, de efterlever – og som de kræver, at deres underleverandører rundt omkring også efterlever. Det er endnu en grund til at strukturere og synliggøre CSR arbejdet.

Det er i virksomhedernes egen interesse, at det grønlandske samfund udvikler sig positivt. Her spiller virksomhederne en central rolle med deres kompetencer, ressourcer og indsats ud fra devisen: *"Hvis vi løfter i flok, kommer vi længere – til vores fælles fordel."* CSR-arbejdet skal derfor også have en langsigtet positiv effekt for virksomheden.

6.1 De helt eller delvist selvstyrejede selskabers arbejde inden for CSR

En stadig større del af de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber arbejder bevidst for, at udvise samfundsansvar og er i stigende grad med til at udvikle CSR strategier og kommunikere dem ud. I Grønland er det foreningen "CSR Greenland" der er toneangivende indenfor området. Blandt stifterne af CSR Greenland er tre helt eller delvist selvstyrejede selskaber, Air Greenland A/S, GrønlandsBanken A/S og Royal Arctic Line A/S. Begrebet CSR er nyt, og det samme er tanken om generelt at arbejde strategisk og systematisk med området. Men aktiviteterne, der hører under CSR overskriften – medarbejdertrivsel, rummelighed, arbejdsmiljø, socialt engagement og så videre – er ikke nye. Tværtimod er det noget, som grønlandske virksomheder har arbejdet med i mange år og som er en naturlig og nødvendig del af virksomhedernes måde at operere på.

Naalakkersuisut finder CSR-arbejdet væsentligt, herunder kompetenceudvikling i virksomhederne, miljø- og energistyring, arbejde med sociale aspekter og indkøbspolitikker. Selvstyret vil selv arbejde med sin indkøbspolitik og forventer at de selvstyrejede aktieselskaber gør det samme ud fra principper om:

- Ligebehandling af alle leverandører.
- Objektive, saglige og ikke diskriminerende kriterier for valg af leverandører.
- Gennemskuelighed i udbudsprocesser.
- Inddragelse af væsentlige CSR-elementer i udbudsprocessen.

Tekstboks beskriver CSR-arbejdet i de største af de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber.

Royal Arctic Line A/S:

Royal Arctic Line har i dag tre fokusområder inden for CSR området:

1. Medarbejdere, uddannelse og kompetenceudvikling
Området udmøntes i forskellige tiltag, herunder sprogundervisning, erhvervsøkonomiske uddannelser, kurser i håndtering af farligt gods, sikkerhedskurser og røgdykningskurser.
2. Miljø- og klimaindsats
Især minimering af brændstofforbruget har særligt fokus. Selskabet forsøger at benytte "slowsteaming" i det omfang vind og vejr tillader det. Hensigten er at mindske CO2 forbruget mest muligt.
3. Samfundsengagement og sponsorater
Hovedvægten er placeret i sponsorater i lokalsamfundet. Midlerne fordeles indenfor 3 søjler; børn og unge, kultur og sport samt socialt udsatte.

Tele Greenland A/S:

Tele Greenland har organiseret sit CSR tiltag i et projekt med styregruppe, kernegruppe og projektleder. Det er meningen at projektet gennemgår flere trin:

Første trin i planen bliver at skabe et overblik over, hvad TELE-POST hidtil har gjort, som kan betegnes som varetagelse af Samfundsansvar, inden for områder som:

- Boliger & sundhed
- uddannelse & kompetenceopbygning
- krav til leverandørers samfundsansvar,
- miljø- og klimapåvirkning & ressourceforbrug/-besparelspotentialer og
- interessentinddragelse & sponsorater

For alle disse delrapporter vil selskabets fokus være på ressourceforbrug og fremdrift. CSR er et nyt koncept som systematisk indsats i TELE Greenland A/S.

Andet trin bliver med udgangspunkt i delrapporterne udarbejdelse af en egentlig politik på CSR-området. Selskabet vil ud fra interessentanalysen og forretningsområde forsøge at definere nogle klare kriterier for prioritering af indsatsområder og målsætninger.

Tredje trin for selskabet bliver en prioritering af fokusområder. Heri ligger også muligheden for at stoppe aktiviteter, der ikke kan forklares forretningsmæssigt.

Royal Greenland A/S:

Royal Greenland har gennem flere år gennemført aktiviteter på personaleområdet som kan henføres til CSR. I det følgende vil der blive redegjort for politikker og aktiviteter som der gennemføres i øjeblikket samt hvilke aktiviteter Royal Greenland har besluttet at gennemføre i nærmeste fremtid. Selskabet opererer med følgende fokusområder

1. Rekruttering
Selskabet forsøger så vidt muligt at rekruttere internt i Grønland. Der rekrutteres hvert år et antal lærlinge og trainees ud fra dels et konkret behov, dels ud fra hvor mange selskabet kan håndtere og give en god uddannelse.
2. Kompetenceudvikling
Det overordnede formål for selskabets kompetenceudviklingspolitik er at udvikle og udfolde medarbejderes faglige, personlige og sociale kompetencer. Selskabet tilbyder kurser og uddannelse indenfor, specialarbejderuddannelse, lederudvikling, personlig udvikling og talentudvikling.
3. Indkøbspolitik
RG har et stort lokalt køb af traditionelle forbrugsvarer i Grønland. Ligeledes købes mange serviceydelser lokalt, såsom rengøring og tekniske serviceydelser (elektrikker, smede etc). Helt overordnet er RG's indkøbspolitik at købe, hvor det er bedst og billigst, om end vi accepterer at lokalt køb i reglen er markant dyrere end selv at importere, vil vi fortsat have et større lokalt køb pga. tilgængeligheden i nærområdet.
4. Miljø- og klimapolitik

Royal Greenland skal producere under hensyntagen til det ydre miljø ved fokusering på styring af forbrugsstoffer og udledninger. Der er i selskabet udformet en konkret miljøpolitik med mål både med miljø og klimapolitik inden i selskabet og ligeså overfor omverdenen.

Air Greenland A/S

For Air Greenland er der sammenhæng mellem samfundsansvar og forretning. At tage samfundsansvar kan være med til at give virksomheden et positivt image i omverdenen, at tiltrække og fastholde medarbejdere og sikre, at selskabet lever op til de krav, som de udenlandske virksomheder stiller

til sine grønlandske samarbejdspartnere. Air Greenland underskrev i 2010 FN's Global Compact. Air Greenland har pt. fokus på 4 områder:

1. Adgang
Adgang handler om at sikre, at interessenterne oplever Air Greenland som en fair virksomhed, der løser en vigtig samfundsmæssig opgave på ordentlig vis. Derfor vil Air Greenland være transparent overfor interessenterne og villige til at gå i dialog – også med de kritiske interessenter.
2. Involvering i lokalsamfundet
Involvering betyder, at Air Greenland er med til at understøtte udvikling både i det grønlandske samfund og lokalt, hvor virksomheden opererer ved at engagere sig og aktivt bidrage til at løse sociale opgaver sammen med relevante interessenter (myndigheder, civilsamfund og lign.)
3. Kompetenceudvikling og uddannelse
Det ligger i naturlig forlængelse af Air Greenlands forretningsstrategi, Qarsoq 2012, som lægger vægt på at udvikle medarbejderne og samtidig bidrage til det generelle uddannelsesniveau i Grønland. Ofte benyttet gennem brugen af lærlinge og elever, mentorordninger og andet.
4. Klima og miljø
Et af de områder som Air Greenland endnu ikke har gjort så meget. Derfor er indsatsen startet med en kortlægning af Air Greenlands CO₂-fodaftryk – en opgørelse af, hvor meget selskabets aktiviteter påvirker miljøet. Sammen med en generel miljøkortlægning danner det udgangspunkt for konkrete tiltag, der skal begrænse Air Greenlands miljøpåvirkning.

Ud over de fire fokusområder arbejdes med fx ansvarlig leverandørstyring, anti-korruption, arbejdsmiljø og sikkerhed, samt menneske- og arbejdstagerrettigheder.

KNI A/S

Selskabet er i gang med at udforme en politik og strategi for samfundsansvar med fokus på de områder, hvor selskabet kan gøre den største forskel med sine kernekompetencer som virksomhed. KNI A/S forventer at kunne fremlægge politikken i efteråret 2011.

Følgende områder har hovedprioritet i forhold til selskabets kommende CSR politik.

1. Selskabet har med sin tilstedeværelse i stort set alle mindre byer eller bygder et stort ansvar i at opretholde forsyningsikkerheden på den bedst mulige måde.
2. Tæt dialog med kunder, lokalsamfund, medarbejdere og øvrige interessenter eksempelvis myndigheder og andre virksomheder.
3. Uddannelsesområdet har stor prioritet i forhold til nuværende medarbejdere og de elever, der hvert år ansættes.
4. Fokus på netop igangsat energioptimeringsprojekt, hvor samtlige Pilersuisoq butikker gennemgås med henblik på udskiftning af køle og fryseanlæg, belysning mv. til mere miljøvenlige løsninger.

7 Udbyttepolitik og målopfyldelse i de helt og delvist selvstyrejede selskaber

Eftersom de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber er meget forskellige, kan der ikke laves en generel udbyttepolitik. Desuden kan Selvstyrets gevinster ved ejerskabet ikke alene gøres op i en kontant udbyttebetaling. Selvstyret ejer blandet andet selskaber, hvis natur gør, at de ikke forventes at kunne give kontant udbytte til Selvstyret. Eksempelvis er Grønlands Turist- og Erhvervsråd A/S' og Greenland Development A/S' primære kunde Selvstyret, og selskabernes værdiforøgelse består i en understøttelse landets økonomi gennem erhvervsfremmetiltag. Det vil på den baggrund ikke give mening at forvente kontante udbyttebetalinger.

For de større selvstyrejede aktieselskaber er der en forventning om at selskaberne drives under en grundlæggende forudsætning om værdiforøgelse, så Selvstyret kan forvente udbyttebetaling også selvom udbyttebetalingerne har været fraværende i en periode på grund af den økonomiske udvikling i selskabet.

Det er ofte anført, at krav om udbytte kan fungere som et værktøj til at øge effektiviteten i et selskab. Det må også forventes, at et krav om udbytte, øger selskabets incitament til opnå et vist overskud og at effektivisere. De selvstyrejede aktieselskaber med koncession er dog svære at sammenligne med udenlandske selskaber. Kravet om udbytte bør være en del af en af de samlede mål, der sættes for selskaberne og hænge nøje sammen med udviklingen i selskabet. I udgangspunktet bør ejeren altid have en forrentning af den indskudte kapital i selskaberne, da der er mulighed for alternativ placering af hele eller dele af kapitalen med forrentning.

Teoretisk vil en monopolist som bliver mødt med krav om udbytte vælte dette krav over på forbrugeren. I de tilfælde hvor efterspørgslen er meget elastisk eller Selvstyret kontrollerer priser kan et krav om udbytte højne effektiviteten. Såfremt efterspørgslen er uelastisk, og Selvstyret ikke styre priserne, betales udbytte blot af forbrugerne, medmindre selskabet er i stand til at effektivisere.

Da krav om udbytte ikke alene altid kan sikre et incitament til at effektivisere selskaberne, bliver man nødt til at overveje, hvordan man så kan sikre effektiv drift. Selvstyret vil søge at udarbejde en udbytte- og ejerpolitik, som hviler på strategiske målepunkter for det enkelte selskabs udvikling.

Kravet om udbytte bør således være en del af de strategiske målepunkter, der sættes for selskaberne. I den sammensætning af mål skal der indgå mindst tre overordnede krav, herunder at:

- Selskabet opfylder de politisk pålagte opgaver, som er fastsat gennem love, servicekontrakter og koncessioner omkostningseffektivt.
- Selskaberne bestræber sig på at nå en soliditetsgrad, der minimerer risikoen for landskassen og sikrer, at selskaberne kan gennemføre fremtidige investeringer.
- Selskabet opnår et resultat, der kan sikre det forventede udbytte, jf. de strategiske målepunkter.

7.1 De helt eller delvist selvstyrejede aktieselskabers økonomiske udvikling set fra et investorperspektiv

De fem største helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber har udbetalt 188 mio. kr. i udbytte til landskassen for perioden 2006-2010. I samme periode har Selvstyret solgt selskaber for 103 mio. kr. (inkl. Greenland Venture A/S). Udbytte og salg giver på den måde landskassen kontante indtægter.

De seneste fem år har Selvstyret på forskellig vis investeret ny kapital i selskaberne. Investeringerne er især gået til selskaber med akutte økonomiske behov, men også sket for at sikre indhandlingsmuligheder. Det gælder eksempelvis Royal Greenland A/S og Great Greenland A/S. Derudover er der investeret strategisk i selskaber med særligt potentiale, herunder NunaOil A/S og NunaMinerals A/S. Desuden er der investeret i erhvervsfremme via Greenland Venture A/S og Greenland Development A/S. Tilsammen er der investeret cirka 375 mio. kr. de seneste 5 år. Heraf er den største investering i Royal Greenland A/S, som fik et kapitalindskud på 250 mio. kr. i 2009.

Selvstyret har reinvesteret de kontante indtægter fra selskaberne og anvendt nye midler i nye eller eksisterende selskaber. Dette er ikke i overensstemmelse med anbefalinger fra eksempelvis Selvstyrekommisjonen, som anbefaler at de offentligt ejede selskaber skal fylde mindre i det private erhvervsmarked.

Det er Naalakkersuisuts overordnede holdning, at de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber kun skal øge sine aktiviteter, hvis der er en særlig god grund til det.

7.1.1 De helt eller delvist selvstyrejede aktieselskabers forrentning af egenkapitalen

Gennem de seneste fem år har de fem største helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber givet overskud. Vægtet med Selvstyrets ejerandel ligger overskuddet på omkring 335 mio. kr. Hvilket svarer til en årlig forrentning på cirka 2,2 pct. af egenkapitalen.

Resultaterne i selskaberne er meget svingende jf. tabel 7.1 (resultaterne er efter skat). Der har de seneste fem år været et overskud i Tele Greenland A/S på i alt 331 mio. kr. mens Royal Greenland A/S har haft et underskud på i alt 226 mio. kr. Udviklingen er dog vendt. Royal Greenland A/S' seneste halvårsregnskab udviser et positivt resultat.

Tablet 7.1: Resultater i de største helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber de seneste fem år og 2010 (mio. kr.)

| Årstal | 2006-2010 | 2010 |
|-----------------------|-----------|------|
| Air Greenland A/S | 259 | 41 |
| KNI A/S | -2 | 70 |
| Royal Arctic Line A/S | 136 | 29 |
| Royal Greenland A/S | -226 | -43 |
| Tele Greenland A/S | 331 | 47 |

Kilde: Årsrapporter i perioden

7.2 Målopfyldelse i selskaberne

Det er imidlertid for simpelt alene at måle selskabernes resultater alene på økonomiske nøgletal. Dette gælder især for selskaber med klare sektorpolitiske mål. Undersøgelser fra Norge har påvist, at hensigtsmæssig brug af aktieselskabsformen til organiseringen af offentlige opgaver forudsætter, at den norske stat som ejer, bør kunne afdække graden af målopfyldelse for det enkelte selskab. Omfattende sektorpolitiske mål vanskeliggør dette i praksis. Undersøgelsen påviser ligeledes, at det er særligt vanskeligt at evaluere resultaterne i selskaber, der er udsat for ingen eller svag konkurrence¹⁷.

7.2.1 Alternativ forrentning

Som det tidligere er anført, kan de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber være svære at sammenligne med andre selskaber. Resultaterne i de største danske aktieselskaber er præget, at finanskrisen og forrentningen i de toneangivende danske aktieselskaber derfor har været lav. Forrentningen for C20-indekset har været positiv over de seneste fem år, trods et dyk i 2008 og 2009.

Sammenlignes med andre investeringspapirer er forrentningen i perioden højere end de store helt eller delvist selvstyrejede aktieselskabers samlede forretning af egenkapitalen. En dansk 5-års statsobligation forrentes årligt med ca. 3,5 pct. i perioden. Selvstyrets obligationsbeholdning forrentes i niveauet 3,0-3,5 pct.

7.3 Målsætning og udbyttepolitik

Klart formulerede strategiske målsætninger og udbyttepolitik har flere fordele, både for selskaberne og for landskassen. Selskaberne får klare mål som skal forfølges for at opnå succes. Samtidigt får både selskaberne og landskassen mulighed for bedre at kunne planlægge og budgettere.

Der skal i det kommende år udformes udbyttepolitik og målbare målsætninger for de enkelte selskaber. Naalakkersuisut forventer, at de enkelte bestyrelser udarbejder analyser af de respektive selskabers forretning i forhold til rentabilitet, omkostningsniveau og kapitalstruktur m.v. som kan præsenteres for ejeren. På den baggrund er det målet, at ejeren kan fastlægge en ejerpolitik, som indeholder en række strategiske målepunkter, som kan danne baggrund for en evaluering af hvert enkelt selskabs udvikling. Selskabernes udvikling har en nær sammenhæng med udbyttepolitik.

¹⁷ "Statslige selskaber med sektorpolitiske mål. En evaluering af statslig styring" (2011). Rapport af Jørn Rattsø & Rune Sørensen bestilt af Fornyings- Administrations- og Kirkedepartementet.

