

REVISIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 11/2010 rd

Kontroll av statens ägarstyrning

INLEDNING

Remiss

Revisionsutskottet sade i sitt betänkande ReUB 1/2009 rd om statens bokslutsberättelse för 2008 att det framöver också kommer att övervaka ägarstyrningen av bolagen med statlig majoritet. Utskottet inledde detta arbete i början av 2010 genom en omfattande sakkunnigutfrågning. En promemoria upprättades över utfrågningen, och utskottet godkände den vid sitt sammanträde den 27 april 2010 som utgångspunkt inför utredning av kontrollen av statens ägarstyrning. Den 2 juni 2010 godkände utskottet vad anbudsinfordran skulle gälla och utredningen innehålla. Samtidigt gav det utskottssekretariatet fullmakt att inleda anbudsförfarandet.

Utskottet bad om anbud för en utredning om kontrollen av statens ägarstyrning genom informationssystemet Hilma i enlighet med anbudsinfordran av den 24 juni 2010. Beslutet om upphandling fattades den 6 oktober 2010 utifrån en jämförelse av anbuden. Valet föll på institutionen för ekonomiska vetenskaper vid Tammerfors universitet. Utskottet utsåg en ledningsgrupp för utredningen. Som ordförande fungerade Matti Ahde. Övriga gruppmedlemmar var ledamöterna Klaus Pentti och Eero Lehti från revisionsutskottet. Den färdiga utredningen lämnades till revisionsutskottet den 10 februari 2011. Utskottet hörde ytterligare sakkunniga efter detta.

Utskottet har inlett arbetet med ett betänkande på grundval av 90 § 1 mom. i grundlagen i syfte att underrätta riksdagen om relevanta övervakningsiakttagelser.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- försvarsminister Jyri Häkämies, försvarsminneriet
- avdelningschef Pekka Timonen, Statsrådets kansli, ägarstyrningsavdelningen
- generaldirektör, juris doktor Tuomas Pöysti, Statens revisionsverk, riksdagen
- stabschef, CGR, OFR Marko Männikkö, Statens revisionsverk, riksdagen
- statsrådets controller Soili Vasikainen, Statsrådets controller -verksamhet
- statsrådets biträdande controller Esko Mustonen, finanscontrollerfunktionen
- enhetschef Satu Santala, utrikesministeriet
- kanslichef Ritva Viljanen, inrikesministeriet
- understatssekreterare Juhani Turunen och finansråd Helena Tarkka, finansministeriet
- kanslichef Harri Skog, undervisningsministeriet
- konsultativ tjänsteman Matti Hietanen, undervisnings- och kulturministeriet
- kanslichef Jarmo Vaittinen, jord- och skogsbruksministeriet
- lantbruksöverinspektör Tauno Junttila, jord- och skogsbruksministeriet
- kanslichef Harri Pursiainen, kommunikationsministeriet
- enhetschef, konsultativ tjänsteman Mika Mäkilä, kommunikationsministeriet
- kanslichef Erkki Virtanen, arbets- och näringsministeriet
- kanslichef Kari Välimäki, social- och hälsovårdsministeriet

- regeringsråd Ismo Tuominen, social- och hälsovårdsministeriet
- verkställande direktör Hannu Leinonen, Destia Oy
- styrelseordförande Pekka Kaikkonen, Fintoto Ab
- verkställande direktör Pauli Heikkilä, Finnvera Abp
- verkställande direktör Ilkka Kananen, Försörjningsberedskapscentralen
- verkställande direktör Sinikka Mönkäre, Penningautomatföreningen
- verkställande direktör Kari Järvinen, Solidium Ab
- verkställande direktör Risto Nieminen, Veikkaus Oy Ab
- verkställande direktör Mikael Aro, VR Koncernen Ab
- styrelseordförande Kari Neilimo och verkställande direktör Mikael Jungner, Rundradion
- verkställande direktör Henri Kuitunen, Caprus Ab
- förhandlingschef Markku Nieminen, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- förhandlingschef Håkan Ekström, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena
- förhandlingschef Niko Simola, Löntagarorganisationen Pardia rf
- forskningssamordnare, prognoschef Eero Lehto, Löntagarnas forskningsinstitut
- chef för lotteriförvaltningen Jouni Laiho, Poliststyrelsen
- professor Heikki Niskakangas, Helsingfors handelshögskola
- finansdirektör Soili Vasikainen, Helsingfors universitet
- professor Lasse Oulasvirta, forskare Jari Kankaanpää och överassistent, doktor i administrativa vetenskaper Jani Wacker, Tammerfors universitet
- professor Jukka Mähönen, Åbo universitet
- styrelseordförande Antti Lagerroos
- handelsråd Soili Suonoja
- forskare Jari Kankaanpää, Tammerfors universitet
- överinspektör Anne Kalliomäki, interna utredningstjänsten, riksdagen.

Samband med andra handlingar

Utskottet har tidigare behandlat frågan som eget ärende TRO 2/2009 vp Valtion omistajaohjauksen valvonta.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Staten har en omfattande bolagsförmögenhet som innefattar innehav i mer än 50 betydande bolag. Värdet av det direkta börsinnehavet utifrån marknadsvärdet den 28 februari 2011 var 12 miljarder euro och värdet på det indirekta innehavet via Solidium 9 miljarder euro, alltså sammanlagt ungefär 21 miljarder euro. Dessutom hade staten aktier och andelar i icke-börsnoterade bolag.

Som aktieägare har staten del i bolag av mycket olika slag, men grovt taget kan de delas in i två kategorier: bolag som drivs på marknadsmässiga villkor och bolag som fullgör statens

specialuppdrag. De bolag som fullgör statens specialuppdrag har antingen ett särskilt uppdrag de ålagts av staten eller dispens som gör att de inte bedriver verksamhet i en konkurrensutsatt omgivning. I bolagen med särskilt uppdrag har staten i egenskap av ägare primärt samhällseliga mål, även om det allmänna målet är att verksamheten också ska vara lönsam. Också i bolag som drivs på marknadsmässiga villkor kan staten som ägare ha strategiska intressen, men bolagen fungerar ändå tydligt enligt företagsekonomiska principer. På lång sikt är målet för ägarstyrningen av bolag som är verksamma på marknadsmäs-

siga villkor att uppnå bästa möjliga ekonomiska helhetsresultat.

De centrala principerna för statens ägarstyrning är att ägaren ska agera öppet och konsekvent, att ansvarstagande och sakkunniga medlemmar ska föreslås till bolagsstyrelserna, att ägaren ska satsa på bolagens ledningsresurser och ledningens engagemang och att alla ägare och även andra intressenter beaktas. Med några få undantag har ägarstyrningen av de bolag som fungerar på marknadsmässiga villkor och de bolag som fullgör statens specialuppdrag organiserats så att avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli svarar för ägarstyrningen av de på marknadsmässiga principer fungerande bolagen och fackministerierna för ägarstyrningen av bolagen med särskilt uppdrag inom respektive förvaltningsområde.

Rapportering till riksdagen

Statens bolagstillgångar ingår inte i statsfinanserna enligt budgeten. Riksdagen har ändå rätt att med stöd av 90 § i grundlagen utsträcka övervakningen av statsfinanserna till finanserna utanför budgeten, såsom exempelvis till aktiebolag med statlig majoritet. Hittills har riksdagen emellertid haft väldigt få instrument för systematisk och årligen återkommande kontroll av statens ägarstyrning. I statens bokslutsberättelse presenteras visserligen uppgifter om statsbolagen som en del av beskrivningen av resultatet för verksamheten inom respektive ministeriums ansvarsområde, men rapporteringen om statsbolagen i bokslutsberättelsen har ändå varit relativt knapphändig, närmast bara ett konstaterande av resultatet.

Enligt regeringsprogrammet ska "rapporteringen om ägarstyrningen utvecklas och till riksdagen lämnas en årlig berättelse om ägarstyrningen". Avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli har under den tid avdelningen funnits hunnit publicera tre årliga rapporter om ägarstyrningen, men de har inte behandlats av riksdagen. Riksdagen har ingen etablerad praxis för en sådan behandling, eftersom årsberättelsen om ägarstyrningen inte hör till de berättelser

som lämnas till riksdagen. Det krävs lagstiftning för att ändra på detta.

Den årliga rapporten från avdelningen för ägarstyrning behandlar bara de bolag som avdelningen svarar för. Med andra ord ligger bolagen med särskilda uppdrag, som fackministerierna svarar för, utanför dess räckvidd. De behandlas inte heller i de regelbundna översikter som avdelningen för ägarstyrning lägger fram för det finanspolitiska ministerutskottet.

Enligt 2 § i lagen om statens revisionsverk (676/2000) har verket rätt att granska bolag i vilka staten har bestämmande inflytande i synnerhet för att utreda hur staten har utövat ägarstyrning och delägar rätt. För närvarande allokerar revisionsverket inte några betydande resurser för att övervaka ägarstyrningen, men det har i sin verksamhetsplan sagt att ägarpolitiken kommer att behöva kontrolleras mer i framtiden.

Revisionsutskottet ser det med tanke på den parlamentariska kontrollen av statsfinanserna som problematiskt att årsberättelsen från avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli inte är en berättelse som ska lämnas till riksdagen och att det därmed än så länge inte finns någon etablerad praxis för dess behandling i riksdagen. Det är med tanke på den parlamentariska kontrollen av ägarstyrningen ändamålsenligt att årsberättelsen om ägarstyrning blir en berättelse som ska lämnas till riksdagen.

Revisionsutskottet anser det vara viktigt att berättelsen inte bara blir en sådan handling, utan att den samtidigt blir mer heltäckande, dvs. att den reviderade berättelsen om ägarstyrning innehåller uppgifter om både de bolag som fungerar på marknadsmässiga villkor och de bolag som fullgör statens specialuppdrag.

Dessutom vill revisionsutskottet ta upp frågan om hur informationen presenteras i berättelsen om ägarstyrning. Utskottet har redan tidigare i betänkande ReUB 1/2009 rd tagit upp bedömningen av huruvida målen i statsrådets principbeslut om statens ägarpolitik (7.6.2007) nåtts och då sagt att kriterierna för bedömning av målen och måluppfyllelsen måste vara klara och entydiga till sitt innehåll.

I den utredning som utskottet låtit ta fram analyseras innehållet i berättelsen om ägarstyrning dess nuvarande form. Utredningen innehåller flera förslag till hur rapporten kan göras tydligare. Frågor som tas upp är bland annat uppgifternas jämförbarhet och överskådlighet.

Revisionsutskottet påpekar att den internationella jämförelsen i utredningen visar att en konsekvent och heltäckande rapportering i fråga om statsbolag som drivs på marknadsmässiga villkor för det första innehåller uppgifter som portföljens struktur, avkastning och lönsamhet och för det andra innehåller uppgifter om förändringar som skett i innehavet, om köp och försäljning och om orsakerna till dessa. Dessutom är de ministerier som ansvarar för ägarstyrningen skyldiga att redogöra för parlamentet hur statens ägarpolitik och dess principer följts, särskilt hur god förvaltning och bolagsstyrning har främjats när det gäller ägarstyrningen av bolagen. I fråga om de bolag som fullgör statliga specialuppdrag är det särskilt viktigt att rapportera om mål och styrning när det gäller deras icke-företagsekonomiska samhällsuppgifter.

I Sverige beslutade regeringen 2007 om riktlinjer för den externa rapporteringen om statsägda bolag. I dem ställdes utökade krav på hållbarhetsinformation. Regeringen förutsatte att alla statligt ägda företag presenterar hållbarhetsredovisning enligt riktlinjerna i Global Reporting Initiative (GRI). GRI är ett internationellt initiativ för att skapa allmänt accepterade riktlinjer för hållbarhetsredovisning. Det är fråga om en självständig fond som är samarbetsorgan för FN:s miljöprogram (Unep). GRI:s riktlinjer för hållbarhetsredovisning innehåller anvisningar för redovisning av miljöfrågor, sociala frågor och ekonomiska frågor. Den svenska regeringens riktlinjer utgår från principen "följa eller förklara", dvs. ett företag kan göra avvikelser från riktlinjerna om en tydlig motivering till avvikelsern anges. För år 2009 presenterade 45 av sammanlagt 48 statsägda företag hållbarhetsredovisningar i enlighet med GRI. I Norge är hållbarhetsredovisning inte obligatorisk som i Sverige, utan det är frivilligt att följa GRI-riktlinjerna. Däre-

mot uppmuntrar regeringen stora företag att följa dem.

I den utredning utskottet låtit göra framförs det att det i en reviderad berättelse om ägarstyrningen också bör ges en samlad bild av hur principerna om god förvaltning och bolagsstyrning (corporate governance) samt hållbarhetsprinciperna och hållbarhetsmålen främjats i ägarstyrningen. Revisionsutskottet anser att utredningen är ett bra underlag för utveckling av innehållet i berättelsen.

Revisionsutskottet anser att det även i en internationell jämförelse förekommer brister i rapporteringen till riksdagen av kontrolluppgifterna om ägarstyrningen, eftersom rapporten skickas till riksdagsledamöterna. I syfte att göra den parlamentariska kontrollen av ägarstyrningen smidigare förutsätter revisionsutskottet att berättelsen om ägarstyrning blir en årlig berättelse till riksdagen, och dessutom måste innehållet utvidgas så att även bolag som fullgör statens specialuppdrag systematisk ingår och inte bara de bolag som drivs på marknadsmässiga villkor. Sättet att presentera uppgifterna i berättelsen ska vara så informativa som möjligt med beaktande av hurdan bolagets verksamhet är; de ska också innehålla information om hur hållbarhetsprinciperna och hållbarhetsmålen främjats.

Om den omarbetade berättelsen om ägarstyrning blir en riksdagshandling kommer den att bli föremål för regelbunden riksdagsbehandling. Då blir det också möjligt att mer regelbundet muntligt höra ledningen för de ministerier som svarar för ägarstyrningen och för de viktigaste statligt ägda företagen. Muntligt hörande är viktigt för kontrollen av ägarstyrningen bland annat för att man då kan å ena sidan komplettera och precisera den skriftliga informationen och å andra sidan effektivisera verifieringen av informationen. Utifrån den respons revisionsutskottet fått under sakkunnigutfrågningen är inställningen till muntligt hörande positiv.

Vem ska upprätta rapporten?

Den som sammanställer den omarbetade berättelsen om ägarstyrning innefattande de två typerna av statsägda bolag bör vara någon med samma ställning och likadan behörighet i förhållande till alla ministerier som svarar för ägarstyrning. De enskilda ministerierna har inte behövliga styrbefogenheter och rättigheter att få information i förhållande till andra ministerier och bolagen under dem. För närvarande är det sannolikt bara statens revisionsverk som har de behövliga befogenheterna, men exempelvis styrekononomfunktionen ("finanscontrollerfunktionen") kan komma i fråga när det gäller att sammanställa en sådan rapport. I lagen om statsbudgeten (423/1998, 24 § f) finns bestämmelser om finanscontrollerfunktionens uppgifter, och de innefattar bl.a. att styra, samordna och utveckla statens bokslutsrapportering och annan rapportering och utvärdering som gäller statsfinanserna och resultaten av verksamheten.

Finanscontrollerfunktionens framtid håller som bäst på att granskas. Finansministeriet tillsatte i höstas en arbetsgrupp som skulle se över denna funktion. Arbetsgruppen lade fram ett förslag den 20 december 2010. Det innehåller tre principiella lösningsmodeller: att funktionen i nuvarande form läggs ned, att funktionen fortsätter på finansministeriet men som en nedbantad enhet och att statsrådets kansli övertar funktionen. Arbetsgruppen förespråkar det första alternativet.

I modellen med statsrådets kansli ska controllerfunktionen ingå i det system för koncernstyrning som eventuellt byggs upp i kansliet. Detta stöds också av OECD:s länderutvärdering av Finlands offentliga förvaltning (Finland — working together to sustain success. OECD Public Governance Reviews), som offentliggjordes sommaren 2010. Där sägs det att statsrådets kärna borde få en stärkt funktion genom ökad tillsyn och redovisningsskyldighet när det gäller befintliga processer och dessutom att statsrådet kansli borde ge en större roll när det gäller att styra och samordna den offentliga förvaltningen. Även Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra kom fram till samma slutsats i

sin utredning om utveckling av koncernledning (Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta, Valtion konsernijohtoon haastava mutta mahdollinen tehtävä. Sitran selvityksiä 21).

Också under sakkunnigförfrågningsen fördes det fram att behovet har ökat av en sektorsövergripande totalgranskning och verksamhetsstyrning av statsrådet och hela statsförvaltningen. I samband med detta såg man att finanscontrollerfunktionen i fortsättningen skulle utveckla och stödja koncernstyrningen och delta i arbetet med den strategiska ledningen av statsrådet. Som en del av den mer allmänna koncernledningsuppgiften kan controllerfunktionen också ha en funktion inom ägarstyrningen. Controllerfunktionen kan främja och sörja för att principerna för god förvaltning genomförs i förhållande till ministerierna. Vidare kan controllerfunktionen ta fram strategiska helhetsanalyser av bolagen och rapportera om dessa till riksdagen. Sakkunniga uttryckte sitt stöd för att överföra controllerfunktionen från finansministeriet till statsrådets kansli och för att controllerfunktionen ska ta fram den omarbetade berättelsen om ägarstyrning, som ska lämnas till riksdagen.

Revisionsutskottet förutsätter att åtgärder vidtas för att garantera finanscontrollerfunktionen verksamhetsförutsättningar så att den föreslagna rapporteringen om statens ägarstyrning kan förverkligas. Den som sammanställer den omarbetade berättelsen om ägarstyrning ska vara ett oavhängigt organ med samma ställning och likadan behörighet i förhållande till alla ministerier som ansvarar för ägarstyrning. Utskottet anser att finanscontrollerfunktionen lämpar sig väl för detta uppdrag. I syfte att understryka funktionens oavhängighet är det enligt utskottets mening ändamålsenligt att flytta funktionen till statsrådets kansli. Detta skulle vara en naturlig utveckling när man också beaktar att Statens revisionsverk sedan början av 2000-talet inte längre står under finansministeriet bland annat i syfte att garantera en oberoende extern revision. Samtidigt måste man sörja för att finans-

controllerfunktionen har tillräckliga resurser och tillräcklig expertis.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner följande ställningstagande:

- 1. Riksdagen förutsätter att regeringen lämnar riksdagen en årlig berättelse om statens ägarstyrning.*
- 2. Riksdagen förutsätter att regeringens omarbetade berättelse om ägarstyrning gäller både de bolag som drivs på*

marknadsmässiga villkor och de bolag som fullgör statens specialuppdrag, inklusive uppgifter om dessa. Berättelsen ska vara tillräckligt informativ och också innehålla uppgifter om hur hållbarhetsprinciperna och hållbarhetsmålen har främjats.

- 3. Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att säkerställa finanscontrollerfunktionens verksamhetsförutsättningar så att den föreslagna rapporteringen om statens ägarstyrning kan förverkligas.*

Helsingfors den 2 mars 2011

i den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Ahde /sd
vordf. Klaus Pentti /cent
medl. Sinikka Hurskainen /sd (delvis)
Eero Lehti /saml
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Erkki Pulliainen /gröna
Kari Uotila /vänst
Pekka Vilkuna /cent
Raimo Vistbacka /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.