

REVISIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 7/2013 rd

Belöning av högsta ledningen i statliga bolag

INLEDNING

Remiss

Revisionutskottet beslutade den 11 juni 2013 att lämna ett betänkande om sitt övervakningstema Belöning av högsta ledningen i statliga bolag. Utskottet ska enligt 90 § 1 mom. i grundlagen underrätta riksdagen om relevanta övervakningsiakttagelser.

Behandlingen av ärendet i utskottet

Staten är delägare i drygt femtio betydande bolag. Av dem är 38 aktiebolag med statlig majoritet och 21 statens intressebolag. De flesta bolagen fungerar kommersiellt i en omvärld i konkurrensläge, men bland dem finns också bolag med statliga specialuppgifter. De har antingen ett visst uppdrag av staten eller också en dispens som medför att de inte fungerar på kommersiella villkor. Enligt linjevalet i statsrådets principbeslut om statens ägarpolitik (3.11.2011) sköts ägarstyrningen av kommersiellt verksamma statsägda bolag av statsrådets kanslis avdelning för ägarstyrning om annat inte är bestämt. Avdelningen för ägarstyrning ansvarar också för ägarstyrning av särskilt utsedda bolag med specialuppgifter. I fråga om övriga bolag med specialuppgifter sköts ägarstyrningen av det ministerium som ansvarar för specialuppgiften.

Revisionsutskottet beslutade den 2 maj 2012 att till de ministerier som ansvarar för ägarstyrningen av bolag med statliga specialuppgifter sända en begäran om skriftlig utredning av frågor om belöning av ledningen. Enkäten sändes således till undervisnings- och kulturministeriet, arbets- och näringsministeriet, kommunika-

tionsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet samt miljöministeriet och utöver dessa också till avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli. Dessutom sände utskottet en begäran om utredning till alla aktiebolag med statlig majoritet (38 st.). Bolagen ombads lämna uppgifter om faktiska löner och arvoden till verkställande direktören, medlemmarna i ledningsgruppen och styrelsen åren 2009—2011 samt dokument och VD-avtal för det gällande belöningsystemet. Dessutom ställdes några frågor till bolagen i anslutning till ägarstyrningen. Utskottet fick utredningarna av ministerierna och bolagen men alla bolag skickade inte uppgifterna i sin helhet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Anne Kalliomäki och forskare Mika Rajala, interna utredningstjänsten, riksdagen
- effektivitetsrevisionschef, CGR, OFR Marko Männikkö och ledande lagstiftningsexpert, juris doktor Matti Vedenkannas, Statens revisionsverk, riksdagen
- överdirektör Eero Heliövaara, Statsrådets kansli, avdelningen för ägarstyrning
- professor Seppo Ikäheimo, Aalto-universitetet
- professor Olli Mäenpää, Helsingfors universitet
- dekan, professor i civilrätt Jukka Mähönen, Åbo universitet

- verkställande direktör Yrjö Kopra, Alexander Group Oy
- chefen för juridiska ärenden Harri Pynnä, Fortum Abp.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- statsrådets kansli
- utrikesministeriet
- finansministeriet
- undervisnings- och kulturministeriet
- kommunikationsministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- miljöministeriet
- Folkpensionsanstalten
- Penningautomatföreningen
- Jubileumsfonden för Finlands självständighet (Sitra)
- Finlands Bank
- Rundradion Ab
- Oy Alko Ab
- Altia Abp
- Arctia Shipping Ab
- Arsenal Ab
- Boreal Växtförädling Ab
- CSC-Tieteen tietotekniikan keskus Oy
- Destia Ab
- Edita Abp
- Finavia Abp
- Fingrid Oyj
- Finnair Abp
- Finnpiilot Pilotage Ab

- Finnvera Abp
- Fortum Abp
- Governia Oy
- Hansel Ab
- Haus Kehittämiskeskus Oy
- Itella Abp
- Kemijoki Oy
- Leijona Catering Oy
- Meritaito Ab
- Motiva Oy
- Neste Oil Abp
- Opetusalan koulutuskeskus Educode Oy
- Patria Abp
- Raskone Ab
- Solidium Oy
- Suomen Erillisverket Oy
- Finlands Färjetrafik Ab
- Ab Myntverket i Finland
- Finlands Industriinvestering Ab
- Suomen Viljava Oy
- Teollisen yhteistyön rahasto Oy Finnfund
- Tietokarhu Oy
- Vapo Oy
- Veikkaus Ab
- VR-Group Ab.

Samband med andra handlingar

Ärendet har tidigare behandlats som utskottets eget ärende med beteckningen TRO 3/2012 Valtionyhtiöiden ylimmän johdon palkitseminen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Belöning av ledningen 2011

När revisionsutskottet skickade sin begäran om utredning gällde fortfarande det finanspolitiska ministerutskottets premieringssanvisning från 2009 (Finanspolitiska ministerutskottets ställningstagande 8.9.2009): Anvisningar från staten som ägare om premiering av och pensionsförmåner för företagsledningen). Medan utskottet ar-

betade på utredningen färdigställdes en ny anvisning om belöning (Belöning av ledningen i statsägda bolag, ställningstagande av finanspolitiska ministerutskottet 13.8.2012). Om inget annat anges avses med belöningsanvisningen uttryckligen anvisningen från 2009.

Enligt finanspolitiska ministerutskottets anvisning om belöning ska utgångspunkten vid belöning vara att grundlönen ska vara konkurrenskraftig och ytterligare belöningar ska grunda sig på mätbara resultat och på en långsiktigt god

prestation hos den som premieras. Den totala lönen för företagsledningen och nyckelpersonerna kan bestå av flera delfaktorer: grundlön som fastställs som års- eller månadslön eller fast lön inklusive beskattningsbara naturaförmåner, för det andra resultatlön baserad på årlig utvärdering samt för det tredje långsiktiga incitament baserade på utvärdering över minst tre räkenskapsår. Också kostnader som förorsakades bolaget av eventuell tilläggs pension ingick i totallönen.

På grundval av de uppgifter om löner för verkställande direktörer och medlemmar i ledningsgruppen som revisionsutskottet har tagit del av utarbetades en kalkyl över lönenivån. Kalkylen var baserad på de verkställande direktörernas och styrelsemedlemmarnas skattepliktiga arvoden under 2011, dvs. penninglön, resultatlön och naturaförmåner. Översynen inkluderade de personer vilkas lönenivå överskred 50 000 euro per år.

Nivån på arvoden fördelade sig mellan 50 000 euro och ca 2,1 miljoner euro. Merparten av arvoden landade mellan 100 000 och 200 000 euro per år. När materialet fördelades i klasser med mellanrum om 10 000 euro, noterades flest iakttagelser i klassen 145 000—155 000. Det motsvarar nivån för presidenter vid Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, kanslichefer vid ministerierna samt riksdagsledamöter som verkar som ministrar, med undantag för statsministern. Den riksdagsledamot som tjänstgör som statsminister tjänar ca 170 000 euro per år. (Sveriges statsminister tjänade 2011 ca 190 000 euro och Norges statsminister ca 178 000 euro.) Direktörernas lönefördelning koncentras till nivån under 160 000 euro. Dock tjänade 19 personer över 600 000 euro per år.

De som tjänade mest i bolagen var de verkställande direktörerna: de tjänade ofta minst två eller tre gånger så mycket som den övriga ledningsgruppen. Direktörerna i två börslistade bolag tjänade mest. Efter det kom direktörerna i några statliga monopol som tjänade mer än direktörerna i det tredje börslistade företaget. Det fanns betydande skillnad också mellan börsbolagen: i ett börsbolag tjänade ledningsgruppen ca

fem gånger mer jämfört med gruppens median (ca 150 000 euro), medan ett annat börslistat bolag nådde en nivå som var ca 1,67 gånger så hög som mediannivån.

Några aktiebolag med statlig majoritet hade inte när utredningen gjordes någon som helst form av resultatlön eller långsiktigt incitament. De flesta hade dock en årlig resultatpremie och vissa bolag dessutom ett långsiktigt stimulansbidrag. I det finanspolitiska ministerutskottets premieringsanvisning begränsades maximibeloppet för årliga resultatpremier till 40 procent av grundlönen under året om det inte finns särskild orsak för någonting annat. Med undantag för ett bolag har anvisningen följts. I det bolag som avvek var det årliga maximala beloppet på verkställande direktörens resultatpremie 50 procent. För övriga medlemmar i ledningsgruppen var det maximala beloppet på resultatpremien lägre än för verkställande direktören, 20-30 procent av grundlönen.

Enligt det finanspolitiska ministerutskottets premieringsanvisning ska långsiktiga stimulansbidrag gälla minst tre år och beloppet vara högst 100 procent av grundlönen under programmets varaktighetstid. I vissa av bolagen var den maximala nivån på premierna under anvisningens nivå, i de övriga bolagen låg den på nivå med den tillåtna maximala nivån enligt premieringsanvisningen. Av 2011 års översyn över löner och premier framgick att de maximala beloppen enligt det finanspolitiska ministerutskottets premieringsanvisning inte hade överskridits.

Avtalspunkterna i VD-avtalen följde huvudsakligen det finanspolitiska ministerutskottets premieringsanvisningar. I några avtal var pensionsåldern lägre än rekommendationen om 63 år enligt premieringsanvisningen, men dessa avtal hade med ett undantag ingåtts redan innan premieringsanvisningen publicerades. Att avgångsvederlagen i vissa VD-avtal har varit högre än i premieringsanvisningen beror likaså på att avtalen hade träffats före premieringsanvisningen.

I fråga om styrelsearvoden framgick det av revisionsutskottets kalkyl att över fyra femtedelar av arvoden låg under 30 000 euro per år. De

största styrelsearvodena betalades i samma bolag som toppade jämförelsen också i fråga om lönenivån för ledningsgrupperna. I toppen fanns visserligen också bolag som inte nådde dit i översynen över ledningsgrupper. Hos de tjugo som fick de högsta styrelsearvodena var nivån ca fyr- eller femfaldig jämfört med gruppens median (16 050 euro per år).

Att nivån på arvoden för den högsta ledningen bör vara skälig har debatterats i offentligheten. Finland är en liten ekonomi och lämpliga bolag att jämföra med går inte nödvändigtvis att hitta i hemlandet. Därför jämförde revisionsutskottet nivån på arvoden inom bolagen med motsvarande bolag i Sverige och fann skillnader. I fråga om Fortum och Itella kan skillnaden anses vara betydande: arvoden för Vattenfalls VD 2011 var ca 1 450 000 euro, vilket är ca 620 000 euro mindre än arvoden för Fortums VD. Arvoden för Itellas VD var ca 493 000 euro medan arvoden för den svensk-danska postens vd nådde till 883 000 euro, dvs. nästan dubbelt så mycket som det finländska postbolagets direktör. Också i bolag med statliga specialuppdrag konstaterades skillnader. Arvoden för Sveriges Televisions VD var ca 285 000 euro per år medan arvoden för Rundradions VD uppgick till ca 365 000 euro. Arvoden för Veikkaus Ab:s VD uppgick 2011 till ca 470 000 euro, medan arvoden för Svenska Spels VD uppgick till ca 410 000 euro.

Vid utfrågningen av sakkunniga aktualiserades skillnader i belöningarnas nivå och struktur mellan olika länderna. Förenta staterna är i en klass för sig: där är belöningarna två eller tre gånger så höga som i Finland. Också i Storbritannien är nivån på belöningarna högre än i Finland, ca dubbelt så hög. Finland håller samma nivå som Sverige, Frankrike och Nederländerna. Tysklands nivå är något högre. Varje land har också sina särdrag i fråga om strukturen på belöningarna: t.ex. i Förenta staterna och i Storbritannien intar aktiebundna belöningssystem en betydande ställning. I Tyskland utbetalas högre årsbonus än i andra länder.

Revisionsnämnden konstaterar att praxis är olika mellan Finland och Sverige i fråga om till-

gång till information. Svenska aktiebolag med statlig majoritet specificerar belöningarna för ledningsgruppen i sin årsredovisning — så gjorde åtminstone de bolag som utskottet jämförde med i sin utredning. I Finland är endast information om verkställande direktörens belöningar offentlig. Revisionsnämnden efterlyser större insyn i belöningar för ledningen och instämmer med vad som också framställts vid utfrågningen av sakkunniga, nämligen att information om belöningar för enskilda medlemmar i ledningsgruppen bör vara offentlig också i Finland. För att belöningssystemen ska gå att jämföra måste de vara transparenta och insynsvänliga. På så sätt kan bolagen hindras från överdrivet höga belöningar. Utskottet fäster också vikt vid den offentliga debatten om bolagsstämmornas betydelse i belöningsfrågor. T.ex. i Schweiz har man nyligen gått in för att ändra lagstiftningen så att direktörernas löner i börsnoterade bolag fastställs av aktieägarna på bolagsstämman och inte av bolagets styrelse.

Belöningsutredning av avdelningen för ägarstyrning

Medan revisionsutskottet arbetade på sin belöningsutredning publicerade avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli en utredning om belöning av verkställande direktörer vid statsägda kommersiella bolag och bolag med statliga specialuppgifter 2011 (Johdon palkitsemisen toteumat. 13.8.2012. Valtioneuvoston kanslia. Omistajaohjaus). I fråga om kommersiella bolag konstaterade utredningen att grundlönen förblir det centrala elementet i den sammanatagna belöningen. Dess andel i helheten är dock mindre ju större bolag det handlar om. Enligt utredningen ligger de verkställande direktörernas grundlöner på några undantag när på den allmänna marknadsnivån eller i dess närhet. Den allmänna marknadsnivån bedömdes på grundval av information om belöningar för ledningen i finländska börsbolag och statsägda icke börslistade kommersiella bolag.

I fråga om verkställande direktörer i bolag med statliga specialuppgifter konstaterades att

deras sammantagna belöningar låg ungefär på den allmänna marknadsnivån i ca en tredjedel av fallen. I utredningen påpekades att då konkurrens och marknadsvillkor helt eller delvis saknas, krävs det särskilda överväganden både i fråga om dimensioneringen av belöningarna och valet av belöningskriterier. Vidare konstaterades det att belöningar på allmän marknadsnivå knappast kan betraktas som skäliga i ett bolag som har monopolställning eller som annars fungerar utan konkurrens. Konkurrensen tillför nämligen verksamheten risker och utmaningar, och det ställer särskilda krav på ledningen som inte aktualiseras vid ledningen av ett monopol.

Revisionsutskottet instämmer med det som uttrycks i utredningen om nivån på belöningar i bolag i monopolställning. Revisionsutskottet menar att ledningen i aktiebolag med statlig majoritet i fråga om vissa bolag med specialuppgifter får avsevärt höga belöningar. Särskilt när det gäller bolag med specialuppgifter är det svårt att finna grunder för att belöningarna avviker så mycket från motsvarande bolag i Sverige. *Revisionsutskottet konstaterar att enbart statistiska jämförelser inte är nog när besluten om belöningar för ledningen ska fattas, utan i fortsättningen måste det fästas mer uppmärksamhet vid hur krävande verksamheten är och vilka färdigheter den operativa ledningen måste besitta.* Vidare fäster utskottet uppmärksamhet vid att särskilt statsministerns lön är relativt låg jämfört med ledningen i många bolag med statlig majoritet: den ligger på mediannivå. Revisionsutskottet finner det angeläget att skillnaden åtminstone inte ökar när beslut om löner fattas.

Revisionsutskottet uttrycker sitt gillande över att det finanspolitiska ministerutskottet i höstas publicerade ett nytt ställningstagande om belöningar (Belöning av ledningen i statsägda bolag, ställningstagande av finanspolitiska ministerutskottet 13.8.2012), där principerna för beloppet på maximala belöningar stramades åt i allmänhet och i fråga om bolag med statliga specialuppgifter i synnerhet: i fortsättningen är det maximala beloppet på bonusbelöningar 30 procent av den fasta lönen mot 140 procent förr. Revisionsutskottet konstaterar att diskussionerna och an-

visningarna ändå inte tar hänsyn till storleken på den grundlön som belöningarna beräknas enligt. En utgångspunkt för det finanspolitiska ministerutskottets anvisning om belöningar är skälighet. *Revisionsutskottet förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att säkerställa att skälighetsprincipen följs.* För att skälighet ska uppnås måste grundlönens inverkan på den totala belöningsnivån beaktas bättre än för närvarande. Det är viktigt, menar utskottet, att de nya striktare principerna för belöningarna som helhet inte leder till höjda grundlöner.

Utredningar av ministerier som ansvarar för ägarstyrning

Enligt den utredning som revisionsutskottet har tagit del av är de ministerier som ansvarar för ägarstyrningen i bolag med statliga specialuppgifter tämligen samstämmiga i sin syn på det finanspolitiska ministerutskottets anvisning om belöningar och om praxis för hur anvisningen tillämpas. Ministerierna anser att ställningstagandet är en behövlig och fungerande anvisning trots att det inte alltid är så lätt att tillämpa samma anvisning i alla bolag med sinsemellan olikartade specialuppgifter. Ändå utgör anvisningen en god vägledning för belöningarna, men ger samtidigt tillräcklig marginal för att det ska gå att finna en balans. Enligt avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli har det förekommit rätt få fall av belöningar som står i strid med belöningsanvisningen och anvisningarna har allmänt taget fungerat väl.

Ministerierna ser till att det finanspolitiska ministerutskottets ställningstagande om belöningar blir känt genom att skicka anvisningarna till bolagen för kännedom. Dessutom samtalar ministeriernas ägarstyrning om innehållet i belöningsanvisningarna med presidiet för bolagens styrelse. Samtal om t.ex. punkter som medger tolkningar kan också föras med avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli.

Alla ministerier som medverkade i utredningen meddelade att de följer upp hur bolagen iakttar anvisningarna om belöningar. Uppföljningen genomförs bl.a. genom revision enligt aktiebo-

lagslagen samt genom statens representanter i bolagsstyrelserna och dessutom i helt statsägda bolag genom att belöningsystemet granskas i förväg vid ministeriet samt genom regelbunden genomgång av belöningsfrågor med styrelsens ordförande.

Avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli meddelade i sin utredning att avdelningen i fråga om icke börslistade bolag går igenom principerna för belöningar redan i beredningsskedet. Det gäller visserligen inte alla bolag där staten är minoritetsägare, men också deras styrelser och styrelseordförande anser det i allmänhet viktigt att kontrollera hur ägarstyrningen förhåller sig till principerna. I fråga om bolag som staten äger i sin helhet genomgås principerna för belöningar utan undantag. I fråga om börsbolag sker utvärderingen däremot endast i efterskott.

I statsrådets principbeslut om statens ägarpolitik fastställs principiella riktlinjer för samarbetet mellan avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli och de ministerier som ansvarar för ägarstyrningen för bolag med statliga specialuppgifter i fråga om ägarstyrningen av bolagen med specialuppgifter. Bland riktlinjerna i bilaga 2 till principbeslutet står att för ägarstyrningen av bolag med statliga specialuppgifter tillsätts för regeringsperioden gemensamma arbetsgrupper för de ansvariga ministerierna och avdelningen för ägarstyrning. Till arbetsgrupperna hör som medlemmar 1—2 representanter för de ansvariga ministerierna och 1—2 representanter för avdelningen för ägarstyrning. Utgångspunkten är att arbetsgrupperna ska sammanträda två gånger om året eller vid behov oftare. En central uppgift för arbetsgrupperna är att stödja ministeriets ägarstyrning och säkerställa att ägarstyrningen är enhetlig. Att system och praxis för belöningar är adekvata och tidsenliga är en av de frågor som nämns i principbeslutet och som arbetsgrupperna särskilt ska beakta.

T.ex. utrikesministeriet, finansministeriet samt arbets- och näringsministeriet meddelar att avdelningen för ägarstyrning och ministerierna håller kontakt årligen, och vid behov separat om situationen kräver det. Diskussionerna har berört bl.a. belöningar för styrelsen och förvalt-

ningsrådet, medlemmar i styrelsen, riktlinjer fastställda av statsrådets kansli samt enhetlighet i fråga om praxis och nivå för belöningar. Samarbetet beskrevs som att det fungerar väl och stödjer ministeriets verksamhet. Ministerierna anser att avdelningen för ägarstyrning har jobbat bra med att erbjuda sin kompetens och sitt stöd särskilt i samband med företagsverksamhet såsom bolagsstämmor och styrelsearbete.

Avdelningen för ägarstyrning konstaterade själv att praxis varierar i de olika ministerierna i fråga om kontakter och konsultation, och avdelningen går in för att flexibelt möta förväntningarna och behoven hos varje enskilt ministerium enligt behov samt att erbjuda den experthjälp som ministerierna ber om. I belöningsfrågor verkar avdelningen som rådgivare.

I bilaga 2 till statsrådets principbeslut konstateras att belöningsystemen för bolag med specialuppgifter alltid ska bedömas av avdelningen för ägarstyrning. Avdelningens bedömning kan medföra ändringar i belöningsystemen. När utredningen delgavs hade det ännu inte gjorts många bedömningar. Praxis håller således fortfarande på att utformas, konstaterade avdelningen.

T.ex. inom undervisnings- och kulturministeriet behandlas belöningsystemen så att ministeriet först kommunicerar med det berörda bolaget om ett utkast till belöningsystem, och framför sin egen bedömning av det jämte eventuella önskemål om ändringar. Efter det lämnas utkastet till avdelningen för ägarstyrning för bedömning, varefter undervisnings- och kulturministeriet vid behov ytterligare kan ta ställning till systemet. Ministeriet konstaterade i sin utredning att bedömningen av avdelningen för ägarstyrning är bra som stöd och bistånd, men ministeriet ansvarar ändå själv för hur ägarens ståndpunkt formuleras och förmedlas till bolaget.

Revisionsutskottet anser det viktigt med samarbete mellan de ministerier som ansvarar för ägarstyrning och avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli för att riktlinjer ska kunna skapas och eventuella överdrifter i fråga om belöningar ska kunna förhindras.

Revisionsutskottets rätt att få information

Överlåtandet av de belöningsuppgifter som revisionsutskottet begärde förorsakade oro och osäkerhet inom en del av bolagen. Därför lämnade vissa bolag inte in all information som utskottet begärde: uppgifter om löner och arvoden lämnades inte för enskilda personer eller de lämnades inte alls. Begärda handlingar om belöningsystem och VD-avtal ställdes inte till utskottets förfogande även om utskottet fick information om handlingarnas innehåll. Dessa bolag hänvisade till orsaker relaterade till ett rättvist bemötande av aktieägare, börsbolagens informationsskyldighet och affärshemligheter samt lagstiftningen om EU, aktiebolag, värdepappersmarknaden och personuppgifter.

Revisionsutskottet beslutade reda ut sin rätt att få upplysningar och kallade in sakkunniga.

Enligt 90 § 1 mom. i grundlagen övervakar riksdagen statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. För detta har riksdagen ett revisionsutskott som ska underrätta riksdagen om relevanta iakttagelser vid övervakningen. Enligt regeringens proposition (RP 1/1998 rd) sträcker sig riksdagens övervakning både till statens budgethushållning och till statsekonomin i övrigt. Övervakningen omfattar enligt propositionen de statliga ämbetsverken, inrättningarna och fonderna, statens affärsverk och industriföretag, aktiebolagen med statlig majoritet, statsunderstöden och övriga statliga stödåtgärder samt transfereringarna mellan Finland och Europeiska unionen.

Bestämmelser om revisionsutskottets rätt att få upplysningar finns i 90 § 3 mom. i grundlagen. Enligt det har revisionsutskottet och statens revisionsverk rätt att av myndigheter och andra som de övervakar få de upplysningar de behöver för att sköta sitt uppdrag. I regeringens proposition (RP 71/2006 rd) konstateras att utskottets rätt att få upplysningar gäller alla sekretessbelagda uppgifter som är nödvändiga för kontrolluppdraget oavsett om kontrollobjektet är en myndighet eller en privat aktör.

Vid utfrågningen av sakkunniga konstaterades att grundlagen inte utesluter några som helst upplysningar från revisionsutskottets rätt att få

upplysningar. Utskottets rätt att få upplysningar är allmän och baserar sig på utskottets bedömning av behovet av information. Rätten begränsas t.ex. inte av att upplysningarna eller dokumenten är hemliga eller av lagstiftning om skydd för personuppgifter. Rätten att få upplysningar enligt 90 § 3 mom. i grundlagen omfattar också upplysningar som omfattas av affärshemlighet och även upplysningar som kan betraktas som insiderupplysningar.

I 1 kap. 7 § i aktiebolagslagen (624/2006) föreskrivs att alla aktier medför lika rätt i bolaget, om inte annat föreskrivs i bolagsordningen. Bestämmelsen föreskriver också att bolagsstämman, styrelsen eller disponenten inte får fatta beslut eller företa någon annan åtgärd som är ägnad att ge en aktieägare eller någon annan en otillbörlig fördel till nackdel för bolaget eller någon annan aktieägare. I 1 kap. 4 § i värdepappersmarknadslagen (746/2012) föreskrivs om opartiskt tillhandahållande av tillräcklig information. Enligt bestämmelsen ska den som själv eller enligt uppdrag erbjuder värdepapper eller ansöker om att värdepapper ska tas upp till handel på en reglerad marknad eller en multilateral handelsplattform eller som enligt 3—9 eller 11 kap. är informationsskyldig gentemot investerare opartiskt tillhandahålla investerarna tillräcklig information om omständigheter som kan inverka väsentligt på värdepapperens värde.

De sakkunniga var delvis oeniga om betydelsen av opartiskt bemötande av aktieägare i förhållande till revisionsutskottets rätt att få upplysningar. En uppfattning var att bolagets aktieägare inte på grundval av aktiebolags-, bokförings- och värdepappersmarknadslagen samt förvaltningskoden för Finlands börslistade bolag har rätt att på grundval av aktieinnehav få andra upplysningar om bolaget än de som bolaget är skyldigt att producera enligt sin regelbundna och fortlöpande informationsskyldighet eller de som en aktieägare får på bolagsstämman genom sin frågerätt enligt 5 kap. 25 § i aktiebolagslagen. Utskottet gjordes också uppmärksam på EU:s kapitaldirektiv (Rådets andra direktiv 77/91/EEG av den 13 december 1976) vars artikel 42 föreskriver att medlemsstaternas lagstift-

ning måste behandla de aktieägare lika som befinner sig i samma ställning. Den sakkunniga som tog upp saken framhöll att artikel 42 i direktivet verkar stå i strid med 90 § i grundlagen i fråga om offentligt noterade statliga bolag vilket enligt EG-domstolens rättspraxis leder till att i en konfliktsituation har EU-rätten företräde framom all nationell rätt.

Enligt andra sakkunniga kan det inte följa av bestämmelserna om likabehandling av aktieägare enligt aktiebolagslagen och principen om rättvisa i värdepappersmarknadslagen att ett bolags ledning kunde vägra lämna revisionsutskottet upplysningar som utskottet begär med stöd av grundlagen, eftersom utskottet fungerar som utförare av offentlig övervakning baserad på grundlagen och inte som representant för en aktieägare (finska staten). Upplysningar som lämnas till revisionsutskottet kan således inte betraktas som upplysningar som ges till en aktieägare, och man kan således inte vägra att lämna dem med motiveringen att man vill trygga de övriga aktieägarnas fördel. Revisionsutskottets ställning jämföras enligt de sakkunniga snarare med Finansinspektionen som enligt 18 § 1 mom. i lagen om Finansinspektionen (878/2008) har rätt att av börsbolagen utan hinder av sekretessbestämmelserna och utan obefogat dröjsmål få de för utförandet av dess lagstadgade uppdrag relevanta uppgifter och redogörelser som den ber om. Revisionsutskottet ska i sitt övervakningsuppdrag med avseende på sitt behov av revision bemöta bolagen rättvist, dvs. begära samma upplysningar av alla bolag. Det är precis vad utskottet gjorde i sin begäran om utredning.

Statens revisionsverk har samma rätt att få upplysningar enligt 90 § 3 mom. i grundlagen som revisionsutskottet. Dessutom ingår närmare bestämmelser om revisionsverket i lagen om statens revisionsverk (676/2000). Statens revisionsverk anser att revisionsutskottet liksom revisionsverket har orsak att beakta särdragen och känsligheten i bolag där det finns andra aktieägare utöver staten. I anslutning till det har revisionsverket utarbetat allmänna råd om hantering och rapportering av information så att revisionsverkets tillgång till information jämte rapporte-

ring inte ställer bolagens andra ägare i sämre ställning än staten. Revisionsverket rapporterar inte om information som framkommit vid revision till parter med statligt inflytande, om informationen kunde kränka en minoritet eller place-rarnas lika rätt till information som kan inverka på värdepapperens värde. Revisionsverket ska inte heller driva den statliga majoritetsägarens intressen, utan i uppdraget ingår mer allmänt att övervaka att verksamheten är laglig och adekvat.

Revisionsutskottet konstaterar att det inte agerar i rollen av aktieägare när det begär upplysningar, utan det utför sitt grundlagsbaserade övervakningsuppdrag. Med hjälp av sin rätt att få upplysningar i fråga om statliga bolag övervakar utskottet de ministerier som styr statens ägarstyrning och bolag med statliga specialuppgifter. Dessutom måste det observeras att utskottet är bundet av bestämmelserna om sekretess i grundlagen och riksdagens arbetsordning.

Enligt 50 § 2 mom. i grundlagen är utskottens sammanträden inte offentliga. Ett utskott kan dock bestämma att dess sammanträde är offentligt till den del utskottet inhämtar upplysningar för behandlingen av ett ärende. Utskottens protokoll och därtill hörande andra handlingar är offentliga, om det inte av tvingande skäl bestäms något annat i riksdagens arbetsordning eller utskottet beslutar något annat i ett enskilt ärende.

Enligt 43 a § 2 mom. i riksdagens arbetsordning är utskottens handlingar sekretessbelagda, om utlämnande av uppgifter ur dem skulle vålla betydande skada för Finlands internationella förhållanden eller kapital- och finansmarknaden. Sekretessbelagda är också handlingar som innehåller affärs- eller yrkeshemligheter eller uppgifter om någons hälsotillstånd eller ekonomiska ställning, när utlämnandet av uppgifter skulle vålla betydande olägenhet eller skada, förutsatt att ett betydande samhälleligt intresse inte kräver att de ges offentlighet. Ett utskott kan av något annat motsvarande tvingande skäl besluta att en handling skall vara sekretessbelagd.

Enligt 43 a § 3 mom. i riksdagens arbetsordning är också handlingar som omfattas av den sekretess som utskottet beslutar om med stöd av 50 § 3 mom. i grundlagen sekretessbelagda. En-

ligt 50 § 3 mom. i grundlagen ska utskottens medlemmar iaktta sådan sekretess som utskottet av tvingande skäl anser att ett ärende särskilt kräver.

Revisionsutskottet har redan tidigare i sitt betänkande ReUB 11/2010 rd fäst uppmärksamhet vid riksdagens svårigheter att få upplysningar uttryckligen rörande statliga bolag. Den årsredovisning som utarbetades av avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli var inte en berättelse som ska lämnas till riksdagen. Därför fanns det inget vedertaget förfarande för att behandla den i riksdagen. Vidare fanns det brister i årsredovisningens täckning: den innehöll inte upplysningar om bolag med statliga specialuppgifter. I sitt betänkande förutsatte revisionsutskottet bl.a. att regeringen lämnar riksdagen en årlig berättelse om statens ägarstyrning och 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.

Utskottet har möjlighet att regelbundet följa upp de ministerier som styr statens ägarstyrning och specialuppdrag i samband med behandlingen av regeringens årsberättelse, nästa gång under höstsessionen 2013.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen godkänner följande ställningstagande:

Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att den skälighetsprincip som ligger som utgångspunkt för det finanspolitiska ministerutskottets anvisning om belöningar blir genomförd i fråga om belöning av ledningen i statliga bolag. För att skälighet ska uppnås måste grundlönens inverkan på den totala belöningsnivån beaktas bättre än för närvarande. Det är viktigt att det finanspolitiska ministerutskottets nya och striktare principer för maximala belöningar inte leder till höjda grundlöner.

Helsingfors den 12 juni 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Heli Paasio /sd
medl. Olli Immonen /saf
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf

Matti Saarinen /sd
Kari Tolvanen /saml
Erkki Virtanen /vänst
ers. Kauko Tuupainen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.