

ÄGARSTYRNINGEN AV STATSÄGDA BOLAG VILKA HANDHAR SÄRSKILDA SAMHÄLLELIGA UPPGIFTER

Revisionen gällde ägarstyrningen av statsbolag med särskilda samhällsintressen. Revisionen koncentrerades på ansvarsministeriets och bolagets styrelses roll i ägarstyrningen av statsbolagen. Föremål för revisionen var Oy Veikkaus Ab, som hör till undervisningsministeriets förvaltningsområde, och Yleisradio Ab, som hör till kommunikationsministeriets förvaltningsområde.

Som resultat av revisionen har tagits fram och utvärderats både med hänsyn till de enskilda bolagen och mera generellt sådana omständigheter och problem, vilka på basis av revisionen kan anses vara de mest väsentliga faktorerna som inverkar på styrningens funktionsduglighet.

Veikkaus Ab

Vid revisionen har ägnats uppmärksamhet åt bl.a. följande frågor som särskilt berör Veikkaus Ab:

- undervisningsministeriets ägarstyrning; bolagets ställning i en föränderlig konkurrensutsatt verksamhetsmiljö förutsätter en aktiv ministeriestyrning och av bolagets styrelse en stark roll i övervakningen av bolagets operativa verksamhet.
- finansministeriet är inte det ministerium som styr bolagets verksamhet, men det har då det höjt den målsatta intäktsföringen tagit ett de facto styrningsgrepp om bolaget.

Yleisradio Ab

Vid revisionen har särskilt i fråga om Yleisradio Ab fästs uppmärksamhet vid bl.a. följande fråga:

- I Yleisradios förvaltningsmodell har bolagets förvaltning ordnats på ett sätt, där förvaltningsrådet med sina 21 medlemmar har uppgifter som ankommer på både styrelse och bolagsstämma. I Yleisradios förändrade verksamhetsmiljö vore det emellertid skäl att utveckla dess förvaltningsmodell.

Hierarkisk styrning och bolagsstämman som påverkningskanal

Utövandet av ägarens makt och ägarstyrningen bygger i statsbolagen på representativ demokrati. Aktörer på ägarsidan är riksdagen, statsrådet, ministerierna, bolagens förvaltningsråd och styrelser. Revisionsverket anser, att när aktörerna är flera, finns det en risk för att uppgiftsfördelningen mellan aktörerna blir oklar, och att en koncentrerings på det ärende som vid respektive fall är för handen försvåras. För att detta skall förhindras och ett fungerande ägande skall tryggas är det av avgörande betydelse att de olika aktörernas uppgifter och behörigheter är tillräckligt klara.

Revisionsverket konstaterar, att ett aktiebolag är en självständig juridisk person, vars förvaltningsorgan enligt lagstiftningen om aktiebolag självständigt bör fatta sina beslut. Detta innebär, att den primära påverkningskanalen för staten-ägaren bör vara bolagsstämman och de beslut och rekommendationer som fattas vid den.

Revisionsverket understryker, att oberoende av förvaltningsmodell bör ägarnas påverkningskanaler kunna organiseras så, att den operativa ledningen inte kan eliminera ägarnas inflytande. Ägarna bör se till att beroendeförhållandet är enkelriktat.

Separering av ägarnas och ledningens intressen

Den hierarki och representativitet som kännetecknar ägarstyrningen av statsbolagen ökar risken för separering av ledningens och ägarnas intressen. Dvs. ledningen agerar inte nödvändigtvis på ett sätt som motsvarar ägarnas intressen. Risken med en lång styrningskedja är att det i alla situationer inte är klart för parterna, vem som utövar ägarmakten och på vilket sätt. Kärnfrågan i ägarstyrningen är då den förvaltningsmodell med vilken ägaren ordnar sin egen aktiva verksamhet. Med hjälp av förvaltningsmodellen bör ägaren kunna försäkra sig om att företagets ledning handlar just i enlighet med ägarens intressen och för ägarens bästa.

Revisionsverket anser, att på basis av den omfattande roll och det stora ansvar som lagen om aktiebolag ger styrelsen, är bolagets styrelse bland de organ som bedriver ägarstyrningen det som bäst kan se till balansen mellan de olika intressegrupperna. En balanserad ledning av företagets verksamhet kan i praktiken bäst säkerställas av bolagets styrelse.

Revisionsverket konstaterar, att ett fungerande ägande förutsätter förutom en tillräckligt klar maktställning för ägaren i förhållande till bolagets ledning, också en klar fördelning av makt och ansvar mellan de organ som deltar i ägarstyrningen.

Övervakningen av företagets verksamhet

Ägaren kan inte skydda sina intressen med avtal så som i princip alla andra av företagets talrika intressegrupper. För ägaren återstår vad som har blivit över, när andra har fått sina avtalsenliga ersättningar. Ägarens sätt att bevaka sina intressen är övervakning.

Ägaren utövar sin påverknings- och övervakningsmöjlighet via styrelsen genom att till styrelsen utse personer som anses vara värdefulla med beaktande av branschen och situationen.

Revisionsverket anser, att för staten-ägaren är bolagets styrelse och tillsättandet av den det viktigaste verktyget med vilket ägaren kan försäkra sig om att ledningen handlar i enlighet med ägarens intressen.

Revisionsverket konstaterar att staten som stor och ofta enda ägare i statsbolagen alltid har möjlighet att, då den så önskar, inverka på att i bolaget inrättas en förvaltningsmodell som effektivt övervakar verksamheten.

Aktivt ägande

Revisionsverket anser att i den nuvarande affärsmiljön en s.k. passiv ägarroll inte längre räcker till i ägarstyrningen av statsbolagen. I en passiv ägarroll aktiverar sig ägaren i praktiken först när det börjar gå illa för företaget. För en passiv ägarroll är det dessutom typiskt att ägaren i kontrollen och

övervakningen av företagets ekonomiska utveckling enbart begränsar sig till bolagets egen rapportering.

Extern styrelse vs. intern styrelse

Revisionsverket anser att förverkligandet av bolagsstyrelsens övervaknings- och styrningsansvar förutsätter en helt extern styrelse. Styrelsens ordförande kan anses vara ägarens förtroendeman och därigenom en nyckelperson i den ägarstyrning som bedrivs av staten-ägaren och i övervakningen av bolagets och dess lednings verksamhet. Revisionsverket konstaterar att styrelsens ordförande är verkställande direktörens närmaste förman. Verkställande direktören bör av styrelsen och styrelsens ordförande kunna få stöd och vägkost för sin verksamhet, men verkställande direktören bör inte själv vara medlem av styrelsen.

Tillsättande av styrelsen

Revisionsverket anser att med tanke på den dagliga ägarstyrningen, tillsättandet av bolagets styrelse är det allra viktigaste beslutet vid bolagsstämman. En lyckad valprocess förutsätter att på förhand görs rentav omfattande rekognoseringar efter kapabla personer. P.g.a. uppdragets vikt anser revisionsverket det vara viktigt att ministerierna som en del av sin ägarstyrning systematiskt letar efter styrelsekandidater och för register över dem.

Ministerietjänsteman som medlem av statsbolags styrelse

Revisionsverket betonar, att även om en tjänsteman i allmänhet ansetts vara vald till bolagets styrelse uttryckligen som företrädare för staten-ägaren, bör tjänstemannen i likhet med övriga medlemmar av bolagets styrelse driva uttryckligen bolagets intressen när han fungerar i styrelsen.

Revisionsverket konstaterar att utnämning av en tjänsteman från ansvarsministeriet till bolagets styrelse kan leda till konflikter i den ägarstyrning som bedrivs av ministeriet. Ett problem är bl.a. det, huruvida i eventuella meningsskiljaktigheter gällande bolagets verksamhet, en tjänsteman på lägre hierarkisk nivå har vilja och faktisk möjlighet att ifrågasätta den verksamhet som bedrivs av bolagets styrelse och samtidigt ministeriets representant i styrelsen. Eller å andra sidan det, huruvida vid eventuella meningsskiljaktigheter gällande bolagets verksamhet, en tjänsteman på lägre hierarkisk nivå har vilja och faktisk möjlighet att vid behov fungera i bolagets styrelse på ett sätt som han vet att strider mot åsikter som hyses av en högre tjänsteman i ministeriet. Att en tjänsteman representerar ägaren kan i sig anses vara motiverat åtminstone i ett bolag av Veikkaus art, som handhar en särskild samhällelig uppgift.

Förvaltningsrådets roll

Revisionsverket konstaterar att förvaltningsrådets roll i ett statsbolag ofta blir problematisk med tanke på ägarstyrningen. En besvärlighet är bl.a. det, att på grund av det stora antalet medlemmar förvaltningsrådet är en osmidig beslutsfattare, och alla medlemmar känner inte ett tillräckligt personligt ansvar för bolagets framgång. Därtill är av de enskilda medlemmarna många nog så fjärrade från den dagliga affärsverksamheten, vilket försvårar deras möjligheter att fatta avgörande beslut som gäller bolagets framgång.

Revisionsverket konstaterar att ett förvaltningsråd lämpar sig bäst för de statsbolag, där staten som ägare har ett starkt samhälleligt särintresse. Härvid är det emellertid viktigt, att ansvars- och maktförhållandena samt uppgifterna har fördelats klart mellan de olika förvaltningsorganen, dvs. förvaltningsrådet och styrelsen.

Tillsättande och övervakning av verkställande direktören

Revisionsverket anser att tillsättande och entledigande av verkställande direktören är det viktigaste av styrelsens beslut med tanke på en framgångsrik affärsverksamhet i företaget. Även om styrelsens roll är central i övervakningen och styrningen av företaget, är det verkställande direktörens insats som är den avgörande för en framgångsrik affärsverksamhet.

Ägarrollen och risktagning

Den operativa ledningen för ett aktiebolag tar aldrig det slutgiltiga ekonomiska ansvaret för bolagets framgång, utan risktagningen är uttryckligen en uppgift för ägaren. Av denna anledning är ägarens främsta uppgift att bedöma och kontrollera riskerna. Revisionsverket framhåller, att staten-ägaren i ägarstyrningen alltid bör sörja för, att ägaren bedömer och kontrollerar riskerna uttryckligen från den aspekten, att de ekonomiska riskerna, om de realiserar, i sista hand blir en förlust för ägaren.

Revisionsverket konstaterar att oberoende av hur väl och effektivt ägarstyrningen av statsbolagen kan organiseras, är det i sista hand bolagets ledning och personal som åstadkommer bolagets resultat. Ägarens uppgift är att framföra sina målsättningar och krav på företagets verksamhet, och övervaka hur de förverkligas.