

RESULTAT- OCH ÄGARSTYRNINGEN AV STATENS AFFÄRSVERK**Revisionsperspektiv och revisionsobjekt**

Resultat- och ägarstyrningen har vid denna revision definierats som sådan extern styrning som riksdagen, statsrådet, ansvarsministeriet och budgetministeriet samt affärsverkets styrelse utövar på affärsverket, och med vilken staten genom dessa organ i styrande avsikt inverkar på affärsverkets verksamhet och utveckling.

Vid revisionen granskades Luftfartsverket från kommunikationsministeriets förvaltningsområde, Senat-fastigheter från finansministeriets förvaltningsområde samt från jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde Forststyrelsen, som i ärenden gällande naturskyddet styrs av miljöministeriet. Samtliga ovannämnda affärsverk är med omsättningen mätt företag i miljardklassen, vilka räknat på balansen tillsammans förvaltar statlig egen- dom uppgående till över 36 miljarder mark.

I affärsverkens resultat- och ägarstyrning konstaterades brister och problem av varierande slag samt behov av utveckling. Även om det finns rum för förbättringar, konstaterar revisionsverket att styrningen som helhet vid inget av de affärsverk som revisionen omfattade kan sägas fungera illa.

Revisionsverkets centrala ställningstaganden till styrningens brister och problem samt till behoven att utveckla styrningen*Ärendenas upprepning vid hierarkisk styrning*

Revisionsverket konstaterar att det att flera organ deltar i beredningen av beslut och i beslutsfattandet emellanåt onödigt gör styrningen långsammare och stelare utan att medföra åtminstone något direkt mervärde i processen. Styrning på flera nivåer orsakar emellanåt besvär, men sällan allvarliga problem. Revisionsverket anser därför, att i utvecklandet av affärsverkens styrning mycket kan åstadkommas också inom ramen för den nuvarande styrningsstrukturen på flera nivåer, genom att förbättra styrningens innehåll dvs. utveckla det sätt på vilket de för styrningen behövliga data insamlas, presenteras, följs upp, analyseras och utnyttjas.

Service- och andra målsättningar vilka är avsedda att uppställas av riksdagen

Revisionsverket anser att de i budgetförslaget inskrivna service- och andra målsättningarna inte i sin nuvarande form uppfyller de krav på väsentlighet, konkretisering och uppföljningsmöjlighet som anges i den i saken gällande bestämmelsen (TM 9202/17.2.1994), och att målsättningarna således inte ger riksdagen en tillräcklig möjlighet att inverka på styrningen av servicenivån.

Att de uppgifter och målsättningar som i sin nuvarande form redan ofta ingår i de för respektive affärsverk gällande lagarna räknas upp och allomfattande målsättningar ställs upp i statens budgetförslag, leder lätt till att "när allting är väsentligt, är ingenting väsentligt".

Nyckeltalstabeller i budgeten

Som den centrala målsättningen för den modell till nyckeltalstabell som ingår som bilaga till finansministeriets bestämmelse (TM 9202/17.2.1994) kan betraktas att säkerställa enhetligheten och jämförbarheten för de centrala nyckeltalsdata som ges för styrningsprocessen. För närvarande meddelar emellertid de olika affärsverken olika nyckeltal, och även samma nyckeltal beräknas på varierande sätt.

Revisionsverket anser att ifrågakvarande bestämmelse borde uppdateras och preciseras i fråga om nyckeltalen, så att beslutsfattarna till sitt förfogande skall ha de viktigaste och på enhetligt sätt beräknade ekonomiska nyckeltalen.

Nyckeltalsstyrning och investeringar samt upptagning av långfristiga lån

I fråga om investeringar och upplåning är styrningen av affärsverken delvis alltjämt en styrning av resurstyp, emedan de maximala beloppen för investeringar och långfristig upplåning godkänns i statens budget. Revisionsverket anser att med tanke på flexibilitet och långsiktighet, styrningen av affärsverken mera än tidigare borde baseras på nyckeltal och limiter.

I en på nyckeltal baserad målstyrning skulle riksdagen och övriga styrande organ utöva målstyrningen genom att för affärsverken uppställa målsatta nyckeltal och för dem tillåtna gränsvärden. De ekonomiska målsatta nyckeltalen skulle inte gälla endast investeringar eller långfristiga lån, utan målsättningar och gränsvärden skulle fastställas exempelvis för lönsamhet, kapitalets avkastning, kapitalstrukturen och finansieringens tillräcklighet. Affärsverkets ledning skulle leda affärsverkets verksamhet inom de gränser som uppställs av de tillåtna nyckeltalen och under styrelsens övervakning.

Målsättningarnas hierarki skulle bevaras oförändrad och de av riksdagen uppställda målsättningarna för tjänster och övriga funktioner skulle alltså utgöra gränserna för de målsatta ekonomiska nyckeltalen.

Regeringens berättelse om statsfinansernas skötsel och tillstånd (den s.k. tillståndsberättelsen) som verktyg för uppföljningen

Då man beaktar å ena sidan den stora egendom som anförtrotts affärsverken att sköta och verksamhetens omfattning, och å andra sidan riksdagens roll som styrande högsta statliga organ, ges i tillståndsberättelser åt riksdagen alltför knapphändig med för styrningen nödvändiga uppföljningsdata både om resultatutfallet för affärsverkets affärsverksamhet och om hur de av riksdagen uppställda service- och andra målsättningarna har förverkligats.

Revisionsverket anser att de data som ges i den som bilaga till berättelsen ingående tabellen över ekonomiska nyckeltal borde utökas. Vidare borde i tillståndsberättelsen ges information om hur målsättningarna för service och andra uppgifter har förverkligats. Här kunde utnyttjas den information som redan finns i affärsverkets årsberättelser.

Koncernaspekten

Alla de affärsverk som ingick i revisionen är koncerner. Kännetecknande för så gott som hela den externa styrningsprocessen är emellertid att koncernaspekten beaktas i så ringa grad. Revisionsverket anser, att det med tanke på tillgången på den information som behövs i ägarstyrningen är viktigt, att också koncernens siffror mera än tidigare tas med i uppställandet och uppföljningen av målsättningarna, så att de organ som medverkar i styrningen som grund för sitt beslutsfattande skall ha en tillräcklig och riktig bild av hela koncernens ekonomiska verksamhet.

Affärsverkets styrelse

Revisionsverket anser att det med tanke på vidareutvecklandet av den resultat- och ägarstyrning som sker genom affärsverkets styrelse, och för främjande av den affärsekonomiska sakkunskapen, är skäl att vid valet av styrelse ytterligare betona vikten av branschkunskande och affärsekonomiska insikter samt erfarenhet av affärsverksamhet. Det är också skäl att organisera ansöknings- och urvalsprocessen samt sökandet efter lämpliga kandidater vid valet av styrelse mera systematiskt och aktivt än tidigare, och inrikta sökandet på ett större antal kandidater. Revisionsverket framhåller, att värvandet av styrelsemedlemmar klart är ägarens skyldighet och rättighet.

Ett affärsverk torde inte vid värvandet av kompetenta styrelsemedlemmar kunna konkurrera med aktiebolagen åtminstone vad gäller styrelsemedlemmarnas arvoden. Revisionsverket anser, att affärsverkens ställning inte får ytterligare försämrats därigenom att styrelsemedlemmarnas ansvar och affärsverkets möjlighet att teckna en ansvarsförsäkring för sina styrelsemedlemmar delvis är oklara.

Revisionsverket konstaterar att även om det inte är skäl att överdriva problemet med tjänstemännens jäv, bör de lösningar som anknyter till affärsverkens resultat- och ägarstyrning vara underställda lösningarna på problem och frågeställningar som gäller jäv.

Affärsverkets verkställande direktör borde inte utses till medlem av affärsverkets styrelse. Styrelsens uppgift är förutom att stöda och sparra verkställande direktören även att kritiskt utvärdera ledningens verksamhet och övervaka ledningen, varutöver styrelsens och verkställande direktören också i lagarna om affärsverken har tilldelats sina egna uppgifter och roller. För att verkställande direktörens sakkunskap gällande affärsverkets angelägenheter emellertid skall stå till förfogande vid styrelsens möten, anser revisionsverket en god lösning vara den praxis som är rådande i flera aktiebolag: även om verkställande direktören inte är medlem av styrelsen, har verkställande direktören närvaro- och yttranderätt vid alla styrelsens möten, ifall inte styrelsen uttryckligen beslutar annat i fråga om något visst ärende.

Trots att revisionsverket betonar den strukturella enhetligheten i praxis för ägarstyrningen i olika affärsverk, bör i förvaltningsområdets styrningskultur ändå i fråga om det enskilda affärsverket alltid beaktas bl.a. i vilket stadium affärsverkets livscykel befinner sig, dess ställning på marknaden, samhällsliga skyldigheter och myndighetsuppgifter, ekonomiska ställning, verksamhetsmiljö, ansvarsministeriets styrningsresurser och sammansättningen av affärsverkets styrelse.

Staten som köpare av myndighetsuppgifter och samhällsliga tjänster

Revisionsverket anser, att det med tanke på förutom styrningen även konkurrensneutraliteten och därtill anknyten transparens är skäl för staten-ägaren att mera än tidigare tillämpa den s.k. beställare-producent -modellen.

Ekonomiska målsättningar som linjedragning i ägar- och resultatpolitiken

Revisionsverket anser, att för förverkligande av en klar, långsiktig och konsekvent ägarstyrning, bör i fråga om ettvar affärsverk som en linjedragning i den långsiktiga ägar- och resultatpolitiken inte bara fastslås utan även i budgeten anges åtminstone den genomsnittliga avkastning som av affärsverket

krävs på det av staten investerade grundkapitalet, samt den procentandel av räkenskapsperiodens vinst som bör intäktsföras till staten. På denna basis fastställs sedan det preliminära resultatmålet i penningbelopp och den målsatta intäktsföringen med beaktande av den aktuella verksamhetsmiljön och företagets situation.

Förnyelse av lagen om affärsverk

Att förnyelsen av lagen om statens affärsverk har fördröjts vid finansministeriet har försvårat affärsverkens beslutsfattande och lett till onödig väntan. Revisionsverket anser, att även om det inte är något självändamål att förnya lagen, borde man på staten-ägarens tjänstemannanivå ändå inom rimlig tid kunna besluta om en hurudan reform man föreslår, eller föreslår man någon överhuvudtaget. Ärendets förhållning ger en bild av att staten sköter styrningen ineffektivt.

Revisionsverkets centrala ställningstaganden har närmare presenterats i kapitel 5.1., varutöver mera detaljerade ställningstaganden ingår i kapitel 4 om observationer vid revisionen.

Kärnfrågor i ordnandet av styrningen

Revisionsverket anser, att staten-ägaren¹ alltid bör sörja för att i styrningen beaktas och förverkligas följande fem synpunkter.

1. Husbondens röst

Den ägarstyrning och ägarmakt som utövas av staten bör kanaliseras så klart, att vars och ens roll och uppgifter är klara både för ägarens representanter och för affärsverket.

2. Förtroende och ansvar

Affärsverkets ledning bör åtnjuta ägarens förtroende. De styrande organen bör vara medvetna om sin ställning, sitt inflytande och sitt ansvar.

3. Målsättningar och medel

Ägaren bör ange sina egna målsättningar, till vilka ledningen bör förbinda sig. Målsättningarna bör inom affärsverket leda till motiverade strategiska val på vilkas förverkligande resurser satsas.

¹ Ett affärsverk är inte en självständig juridisk person, varför begreppet "staten-ägaren" inte ger en helt korrekt bild av ägar- och förvaltningsförhållandena.

4. Uppföljning och rapportering

Rishtagningen och dess följder blir i sista hand alltid ett ansvar för ägaren. Staten-ägaren bör med hjälp av uppföljning kunna utvärdera och kontrollera riskerna.

5. Ägarstyrningen vs. ledandet av affärsverket

En balanserad arbetsfördelning bör åstadkommas mellan den anställda ledningen och staten-ägarens representanter, och styrningen och ledandet bör inte sammanblandas med varandra.

Kärnfrågor i styrningen har behandlats närmare i kapitel 5.2