

Rapport av utredningsman Matti Vuoria om statens ägarpolitik 18.12.2003

Referat och de centrala förslagen

Verksamhetsbetingelserna för statens intressebolag, som är verksamma på marknadsvillkor, blir allt mera krävande och konkurrensen skärps. I hur hög grad bolagen agerar på marknadsvillkor är inte alls avhängigt av det statliga innehavets mängd eller grad, utan enbart av det om bolaget är verksamt i en konkurrensutsatt omgivning och med företagsekonomiska principer eller inte. Ägarstyrningen av bolag som agerar på marknadsvillkor bör vara neutral vad gäller bolagens konkurrensställning.

Börsnotering förhindrar bolaget att sköta sådana specialuppgifter som inte grundar sig på konkurrensutsättning och val som träffas på marknadsvillkor. Av en börsnotering följer också att staten inte kan nå sådana mål som inte grundar sig på marknadsvillkor via bolagets verksamhet.

Den styrning som staten i egenskap av ägare inriktar på bolagen bör ske i bolagens egna organ och i de former och inom de gränser som stämmer överens med lagstiftningen om bolag. Den ägarstyrning som sker via förvaltningsråd försvagar och begränsar aktieägarnas ställning som beslutsfattare och gör ansvarsförhållandena mellan bolagens olika organ otydligare. I alla börsnoterade bolag bör förvaltningsråden slopas.

Det att bolagen är verksamma på marknadsvillkor förutsätter att ägarskapet och regleringen hålls åtskilda och att olika myndigheter sköter dessa uppgifter. Med tanke på statens ägarstyrning är det viktigt att de inbördes rollerna och arbetsfördelningen mellan statsrådet och riksdagen är klara.

En arbetsgrupp på hög nivå för statens ägarpolitik

Utredningsmannen föreslår att en sakkunnigrupp under ledning av statsministern skall tillsättas. Den skall stå utanför förvaltningen av statens ägarpolitik och vara oberoende av de avgöranden som fattas i detta hänseende. Till medlemmar i gruppen skall kallas oberoende sakkunniga som har god sakkunskap om näringslivet, industrin samt finansierings- och kapitalmarknaden och de skall regelbundet diskutera grunderna för statens ägarpolitik samt bakgrunder, alternativ och möjligheter i fråga om strukturutvecklingen inom de branscher som är centrala med tanke på vårt land.

Justering av lagstiftningen om ägarstyrningen

Lagstiftningsgrund för statens ägarpolitik är lagen om utövande av statens delägarrätt i vissa aktiebolag som bedriver ekonomisk verksamhet (740/1991) från år 1991. Till flera delar är lagen föråldrad och den bör skyndsamt justeras så att den motsvarar de behov som anknyter till ägarstyrningen av börsbolagen. Lagen bör möjliggöra företagsarrangemang enligt den nuvarande lagen om aktiebolag och genomförandet av finansiellt effektiva företagsarrangemang.

Statens representanter i bolagens styrelser

Det viktigaste organet med tanke på tillsynen över bolagen är styrelsen, som i Finland väljs av ägarna. I egenskap av en betydande ägare bör staten ha möjlighet att säkerställa att den har en effektiv representation i bolagens organ. När en tjänsteman är verksam i styrelserna agerar han eller hon i alla förhållanden enligt samma principer som vem som helst av de andra styrelsemedlemmarna. Högre tjänstemän bör inte vara verksamma i styrelserna i bolag inom sina förvaltningsområden. Den jäv som styrelsemedlemskap medför för dem begränsar deras

möjligheter att sköta sina viktiga tjänsteuppgifter och kan orsaka tvivel om statens opartiskhet i förhållande till konkurrenterna i regleringsuppgifter och andra myndighetsuppgifter.

Tillämpningen av börsens rekommendation om corporate governance

Syftet med börsens nya rekommendation om corporate governance är att förenhetliga börsbolagens verksamhetssätt, förbättra genomsynligheten samt förenhetliga den information som skall ges till placerare och aktieägare. Statens börsnoterade intressebolag bör följa den nya rekommendationen om corporate governance genast när den har trätt i kraft 1.7.2004. Som mål skall ställas att också de bolag som inte är börslistade i mån av möjlighet bör följa rekommendationen.

Staten måste försäkra sig om att bolagens ägaruppbyggnad beaktas vid beredningen av valet av styrelsemedlemmar i bolagen och att det säkerställs att betydande ägare hörs i bolagens utnämningsskommittéer innan förslag om personer görs.

Statens ägarstyrning och dess resurser

När förvaltningen av ägarstyrningen utvecklas är det ytterst viktigt att bolagens ägarstyrning så snabbt och effektivt som möjligt skiljs åt från regleringen av näringsverksamheten, beslutsfattandet om näringspolitiken och annan myndighetsverksamhet som är av betydelse för bolagens affärsverksamhet.

Detta åtskiljande bör genomföras så att det i fråga om de bolag som är verksamma på marknadsvillkor gäller alla berednings-, beslutande- och ansvarsparter inom förvaltningen. Ett klart åtskiljande av regleringen och ägarstyrningen ökar förvaltningens trovärdighet utåt och skapar förutsättningar för att öka ägarstyrningens genomsynlighet.

I fråga om de bolag som är verksamma på marknadsvillkor bör målen för statens ägarstyrning vara att eftersträva att bolagen når en så god framgång som möjligt. Ägarstyrningen av de bolag som sköter specialuppgifter inom statsförvaltningen är det ändamålsenligt att fortsättningsvis placera hos de ministerier som svarar för förvaltningen av ifrågavarande verksamhetsområde.

För att ägarstyrningsuppgifterna skall kunna skötas med framgång förutsätts att personalen har ett mycket starkt kunnande och erfarenhet. Personalen vid ägarstyrningsenheten skall också ha trovärdighet utåt för att kunna agera effektivt i förhållande till bolagen, de politiska beslutsfattarna, placerarna och marknaden. De tjänstemän som svarar för ägarstyrningsuppgifter bör vara både lojala mot sin arbetsgivare och tillräckligt självständiga. Detta förutsätter att dessa tjänstemäns lön står i rätt proportion till lönenivån för de personer som innehar ledaruppgifter i företagen.

Belöning av och incitamentsystem för ledning och personal

I den allmänna debatten har i synnerhet optionssystemen som incitament för företagsledningen kritiserats. En kritisk granskning av systemen är på sin plats. De utredningar som gjorts i Finland visar att de optionssystem som har tillämpats i statsbolagen och i statens intressebolag har varit strängare till sina inlösningspriser och långvarigare än i övriga börsbolag.

Det är motiverat att statsmakten drar upp egna grundläggande riktlinjer för arvodes- och incitamentsystemen för sina börslistade intressebolag. De bolagsvisa avgörandena fattas vid bolagsstämmorna. Det står i statens intresse att dessa bolags system är konkurrenskraftiga samt sporrande och binder de personer som omfattas av dem. Riktlinjerna får inte vara för kategoriska och i dem skall också beaktas det att staten antingen direkt eller indirekt är ägare i bolag av mycket olika slag och i olika utvecklingsfaser.

Statsrådets principbeslut

I enlighet med uppdraget ingår i utredningsmannens rapport ett förslag till principbeslut av statsrådet om ägarpolitiken. I förslaget betonas att beslutet är avsett att följas vid det ägarpolitiska beslutsfattandet och vid skötseln av ägarstyrningsuppgifter. Genom principbeslutet kan inga skyldigheter ställas för bolaget, utan statens mål och principer i egenskap av ägaren tas upp i det. I principbeslutet har fyra principer fastställts, vilka har kallats allmänna principer för ägarpolitiken:

Den första allmänna principen är att regleringen och ägarstyrningen skall skiljas åt effektivt så att statens ägarfunktion i fråga om de bolag som är verksamma på marknadsvillkor sköts självständigt, enhetligt och klart åtskilt från regleringsuppgifterna.

Den andra allmänna principen är att staten som ägare skall agera i enlighet med lagen om aktiebolag och värdepappersmarknadslagen, skall använda sin ägarrätt vid bolagsstämmor och inte kräva några dispenser eller rättigheter som avviker från övriga ägares.

Den tredje allmänna principen är att precisera riksdagens och statsrådets roll i enlighet med statsbolagslagen så att riksdagen beslutar om statens innehav inom ramen för de gränser som är relevanta med tanke på lagen om aktiebolag (enligt nuvarande lag 2/3 kvalificerad majoritet, enkel majoritet eller 1/3 kvalificerad minoritet) och statsrådet genomför eventuella ägararrangemang på det sätt som i varje enskild situation är det ekonomiskt bästa och ändamålsenligaste.

Den fjärde allmänna principen är en klar arbetsfördelning mellan ägarna och bolagens ledning: det ägarpolitiska beslutsfattandet ankommer på staten och beslutsfattandet om affärsverksamheten på bolagens organ.