

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 9/2002 rd

Resultat- och ägarstyrningen av statens affärsverk (Särskild berättelse från Statens revisionsverk)

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 29 maj 2002 berättelsen Resultat- och ägarstyrningen av statens affärsverk (B 8/2002 rd) från Statens revisionsverk till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts av finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation.

Sakkunniga

Vid behandlingen av ärendet hörde utskottet

- generaldirektör Tapio Leskinen och inspektionsråd Hannu Nieminen, Statens revisionsverk.

Förvaltnings- och granskningsdelegationen har hört

- revisionsdirektör Olli Uotila, Statens revisionsverk

- understatssekreterare Juhani Turunen och regeringsrådet Miliza Vasiljeff, finansministeriet
- överinspektör Ville Schildt, jord- och skogsbruksministeriet
- kommunikationsminister Kimmo Sasi och konsultative tjänstemannen Esko Pyykkönen, kommunikationsministeriet
- ekonomidirektör Ari Haapanen, Luftfartsverket
- chefsjurist Jorma Karttunen, Forststyrelsen
- generaldirektör Aulis Kohvakka, Senatfastigheter.

Dessutom har sektionen fått skriftliga utlåtanden från

- förvaltningsdirektör Erkki Tuunanen, Jyväskylä universitet
- professor Jarmo Leppiniemi.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Finansutskottet framhåller att berättelsen är den första särskilda berättelsen till riksdagen från Statens revisionsverk.

I berättelsen granskas Luftfartsverket, Senatfastigheter och Forststyrelsen. Enligt vad utskottet har erfarit kunde Vägverket inte ingå i berättelsen på grund av det knappa tidsschemat.

De sakkunniga ansåg i sina yttranden att affärsverk är en bra driftsmodell. Modellen ansågs lämpa sig väl för affärsdrivande organisationer. I

yttrandena omfattar de sakkunniga också revisionsverkets uppfattning att ett affärsverk inte bara skall ses som en modell under en övergång från en förvaltningsmyndighet till ett statligt bolag. I stället bör affärsverken få utveckla sin organisation.

Granskningen visade att det finns större och mindre brister och problem samt utvecklingsbehov i resultat- och ägarstyrningen av affärsverken. Men styrningen ansågs inte vara dålig i något av de affärsverk som granskades. Styrprocessen ansågs vara uppbyggd i relativt många steg. Men också en sådan modell kan utvecklas, ansågs det, om insamlingen, presentationen, uppföljningen, analysen och nyttiggörandet av information förbättras.

Det är viktigt att förbättra resultat- och ägarstyrningen av affärsverken också av den anledningen att gränsdragningen mellan affärsverk och aktiebolag måste bli tydligare. I det hänseendet har rapporten ett nyttigt mål samtidigt som rekommendationerna är ägnade att förtydliga affärsverkens ställning i gränsmarkerna mellan statlig myndighet och aktiebolag.

Servicemål och andra mål för verksamheten

I samband med behandlingen av statsbudgeten lägger riksdagen upp servicemål och andra mål för verksamheten vid affärsverken. Service- och verksamhetsmålen ligger högst i målhierarkin och kan också omfatta andra mål än bara företagsekonomiska aspekter. Också samhällsperspektivet kan involveras i målsättningen.

Revisionsverket anser att målen i budgetpropositionen i den nuvarande formen inte uppfyller kraven i bestämmelserna, att målen skall vara centrala, konkreta och kunna följas upp. Målen ger således inte riksdagen tillräckligt stora möjligheter att påverka styrningen av standarden på servicen. Ett annat stort problem är enligt revisionsverket att riksdagen inte får all den information som är nödvändig för styrningen. Detta gäller både informationen om hur det går med affärsverkens företagsverksamhet och uppgifter om hur riksdagens servicemål och andra mål för verksamheten utfaller.

Uppgifter om statsfinanserna och därmed i princip också om affärsverken finns för närvarande i regeringens relation angående statsverkets förvaltning och tillstånd. Det ingår i riksdagens styrande roll att framför allt styra servicesstandarderna och sätta upp samhälleliga mål. Trots detta nämns dessa omständigheter inte med ett enda ord i regeringens relation angående statsverkets förvaltning och tillstånd, påpekar revisionsverket. Enligt revisionsverket försämrar detta avsevärt riksdagens möjligheter att årligen utöva tillsyn över de mål som den har fattat beslut om. Finansutskottet omfattar revisionsverkets bedömning. I detta sammanhang vill utskottet hänvisa till arbetsgruppen för berättelseförfarandet och dess betänkande från den 15 maj 2002. I betänkandet lägger arbetsgruppen fram en rad förbättringsförslag, också när det gäller statsverksberättelsen. Berättelsen bör enligt utskottet presentera de viktigaste uppgifterna om utfallet av service- och verksamhetsmålen för affärsverken kompletterade med nyckeltalen för det ekonomiska resultatet. För att de viktigaste nyckeltalen skall vara samordnade och kunna jämföras måste nyckeltalen i statsbudgeten och statsverksrelationen samordnas bättre och uppdateras.

Inom ramen för de mål som riksdagen ställer upp lägger det ansvariga ministeriet upp mer ingående och mer konkreta mål för respektive affärsverk. När riksdagen har antagit statsbudgeten sänder det ansvariga ministeriet ut anvisningar till sina affärsverk. I anvisningarna upprepas åtminstone de mål som riksdagen beslutat om i samband med budgeten plus en del andra frågor. Dessutom kan det ansvariga ministeriet inom ramen för de mål som riksdagen har ställt upp lägga upp mer ingående mål och komma med närmare anvisningar.

I affärsverken är det det styrande ministeriet som utövar den externa ägarmakten genom resultatstyrning utifrån ett mandat av riksdagen. I lagen om statens affärsverk ingår en viktig princip med avseende på riksdagen. Lagen föreskriver att de viktigaste servicemålen och andra mål för verksamheten vid affärsverken inte får motsäga varandra. Finansutskottet anser att riksdagen

gen för närvarande inte har tillgång till adekvat information och därför inte har kapacitet att bedöma om målen strider mot varandra.

I revisionsberättelsen framhålls det att affärsverken vill att ägarstyrningen bland annat skall vara konsekvent, långsiktig och tydlig. Finansutskottet omfattar revisionsverkets uppfattning att "uppfyllandet av ovannämnda kriterier förutsätter att grunden för de årliga målsättningarna måste vara de målsättningar som staten-ägaren på längre sikt uppställer för sina affärsverk". Det ansvariga ministeriet skall också ta ställning till hur riksdagen framöver skall informeras om riktlinjerna för den långsiktiga utvecklingen av affärsverken. Hittills har ministerierna i motiveringen till huvudtitlarna i budgetpropositionen angett riktlinjerna för uppgifterna inom respektive förvaltningsområde, men inte tagit ställning till enskilda verk eller inrättningar.

I själva verket innehåller budgetpropositionen bara de mål för verksamheten och servicen som redan finns uppställda i de enskilda normerna för respektive affärsverk, framgår det av berättelsen. Målen ger således inget mervärde. Dessutom är de alltför generella och abstrakta. Det går inte att bevaka hur målen uppfylls eller bedöma hur effektiv styrningen är när målen inte går att mäta. Utskottet menar att målen för servicen och andra mål för verksamheten måste gälla frågor som är viktiga för affärsverket. Målen skall läggas upp av ägaren och vara både genuina och konkreta.

Koncernperspektivet och dotterbolagen

Revisionsverket påpekar att det är typiskt för nästan alla externa styrprocesser att koncernperspektivet kommer i skymundan, trots att alla affärsverk är koncerner. I berättelsen anser revisionsverket det viktigt med avseende på den information som behövs för ägarstyrningen att också uppgifterna om koncernen i allt högre grad tas med i målformuleringen och uppföljningen. Då får styrorganen en rättvisande bild av den ekonomiska aktiviteten i hela koncernen.

Ägarstyrningen som den ser ut nu uppmärksammar nästan inte alls styrningen av koncer-

nen. Men affärsverkens verksamhet bör, enligt utskottet, granskas i sin helhet, alltså också koncernbolagen. Också rapporteringen bör utgå från koncernrapportering. Bristfällig eller dålig koncerninformation kan till exempel leda till att problem döljs och till andra oändamålsenliga aktiviteter. Det kan också uppkomma gråzoner som ingen i själva verket ansvarar för och som övervakas bristfälligt.

En del affärsverk har ansett att koncernerna i många hänseenden är svårhanterliga. De anser att lagstiftningen behandlar dotterbolagen sämre än dotterbolagen inom aktiebolagskoncerner. Inte heller vid resultatstyrning är behandlingen av dotterbolagen entydig. Konkurrensen har varit en av de viktigaste orsakerna till att affärsverken bolagiserar sina funktioner. Då konkurrerar de med bolag inom samma bransch. Dotterbolagen till affärsverkens till koncerner anser att de har blivit orättvist behandlade, när de styrs inom ramen för resultatstyrningen och till och med får sina långsiktiga årsplaner publicerade. Det ger konkurrenterna oskäligt stora försprång anser dotterbolagen.

I berättelsen sägs att verksamheten via dotterbolagen i ett styrperspektiv betyder att styrelsen och vd:n för affärsverket får mer makt och större ansvar. Revisionsverket anser att innebörden av målen för affärsverken och uppföljningen av dem inte får vara beroende av hur koncernen internt är ordnad som ekonomisk enhet. En förutsättning för aktiebolagsformen skall alltid vara att målen och uppgifterna bättre kan omsättas i praktiken i ett aktiebolag. Finansutskottet påpekar att organiseringsmodellen påverkar ägarstyrningen av koncernen. Det har visat sig medföra en hel del problem när samhället styr ett affärsdrivande dotterbolag. Utskottet föreslår att tillstånd för att grunda ett dotterbolag inte skall medges, om det anses att samhällelig styrning behövs och verksamheten lämpligen kan drivas i ett affärsverk.

Ekonomiska mål

Som det sägs i berättelsen är resultatet, kravet på intäktsföring av vinst och avkastning på investe-

rat kapital de viktigaste ekonomiska målen för ägarstyrningen, om man ser till styrprocessen. I statsbudgeten anges vanligen det primära resultatmålet och det primära kravet på intäktsföring av vinsten i förklaringen till affärsverksmomentet. Revisionsverkets ståndpunkt att de ekonomiska målen måste slås fast och det grundkapital som staten investerar måste ge avkastning är när allt kommer omkring riktig, anser utskottet.

Som det sägs ovan har affärsverken själva velat att ägarstyrningen skall vara konsekvent, men också långsiktig och tydlig. Revisionsverket anser i berättelsen att detta förutsätter att det i statsbudgeten som ett långsiktigt mål åtminstone anges hur stor avkastning ett affärsverk i genomsnitt förväntas generera på det investerade grundkapitalet och hur många procent av vinsten för räkenskapsperioden som skall intäktsföras till staten. Om detta inte görs kommer det årliga målet för resultatet i många fall att påverkas av resultatet för det föregående eller de föregående åren på bekostnad av andra, viktigare kriterier. De nuvarande reglerna har inte uppmuntrat affärsverken att satsa på långsiktig planering, anser finansutskottet. Målet för intäktsföring av vinsten har i vissa fall ändrats utan hänsyn till konsekvenserna för tidigare fattade beslut och beslut som andra aktörer fattat om samma sak. Detta har resulterat i osäkerhet visavi verksamheten och dåligt förutsägbara beslut.

Det finns all anledning att kritisera framför allt rutinerna kring intäktsföringen av vinster i affärsverken, anser utskottet. Affärsverken har inte fullt ut kunnat dra nytta av sina goda resultat i utvecklingen av sin verksamhet. Att vinsten eller en del av den skall få kvarstå i affärsverket är en fråga om en extra investering från statens sida. Men redan ur motivationssynpunkt säger det sig självt att affärsverket måste få ta hand om en del av vinsten, kanske till och med en större del av den vinst som överstiger resultatmålet.

Förslaget i berättelsen betyder att kravet på intäktsföring av vinsten anges mycket mekaniskt för affärsverken utifrån grundkapitalet. Då beaktas inte kapitalstrukturen, som enligt vad utskottet har erfärut kan kopplas ihop med mycket olika krav beroende på affärsverk och bransch.

Varje affärsverk är unik både när det gäller bransch och konkurrensmiljö. Då ställs det också mycket varierande krav på styrningen. Styrningen bör planeras individuellt för varje affärsverk. En av de faktorer som bör vägas in är kapitalstrukturen, som ägarna har stor makt över.

Översyn av lagen om statens affärsverk

Revisionsverket påpekar att finansministeriet har berett ett förslag till en ny lag om statens affärsverk, men att saken avancerar långsamt. Att lagreformen fortskrider så långsamt försvårar beslutprocessen i affärsverken och orsakar onödiga dröjsmål, anser statens revisionsverk.

Enligt vad finansutskottet har erfärut kommer en proposition med förslag till ny lag om statens affärsverk att överlämnas till riksdagen i höst. Den gällande lagen har funnits i fjorton år. Under den tiden har det skett stora förändringar i den offentliga förvaltningen och i de statliga affärsverkens omvärld. Dessutom har lagstiftningen också i övrigt ändrats under denna tid. I grundlagen ingår principerna för statens ekonomiförvaltning. Dessutom har lagstiftningen om affärsdrivande verksamhet och konkurrens och många andra saker utvecklats.

Finansutskottet menar att rekommendationerna i revisionsberättelsen bör vägas in i den nya lagen om statens affärsverk. Utöver det som refereras ovan bör den nya lagen ha tydliga bestämmelser om till exempel styrelsens ställning och uppgifter. Som revisionsverket påpekar i sin berättelse måste branschkunnskap, affärsekonomisk kompetens och erfarenhet av företagsverksamhet ha hög prioritet när styrelsen väljs. Att skaffa fram styrelseledamöter är klart och tydligt en skyldighet och rättighet för ägaren, och får inte ges över till vd:n. Också ägaren måste vara representerad i styrelsen. Det finns ingen äkta ägarstyrning om det inte sitter personer i styrelsen som företräder ägaren och ledamöter som kan ta reda på ägarens ståndpunkt, om det behövs. Dessutom bör principen vara att vd inte längre skall sitta i styrelsen för ett affärsverk.

Enligt vad utskottet har erfärut utgår förslaget till ny lag om statens affärsverk från att det är

styrelsen som väljer vd, att vd övervakas av styrelsen och att vd är ansvarig inför styrelsen. Detta är en riktig princip, anser utskottet.

Revisionsverket har också rätt i att villkoren för affärsverken inte får försämrats ytterligare genom otydliga regler för styrelseledamöternas ansvar och affärsverkets möjligheter att teckna ansvarsförsäkring för styrelsemedlemmarna.

Finansutskottet menar att styrningen av affärsverk måste ses som en övergripande process, som dels består av bestämmelser och före-

skrifter dels inbegriper insamling, analys och nyttiggörande av information samt avtal inom ramen för styrprocessen.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår finansutskottet

att detta betänkande sänds till både Statens revisionsverk och regeringen för kännedom och eventuella åtgärder.

Helsingfors den 18 juni 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Maria Kaisa Aula /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Olavi Ala-Nissilä /cent (delvis)
Pirjo-Riitta Antvuori /saml (delvis)
Matti Huutola /vänt (delvis)
Timo Ihamäki /saml
Seppo Kääriäinen /cent
Reijo Laitinen /sd
Hanna Markkula-Kivisilta /saml
Tuija Nurmi /saml
Mauri Pekkarinen /cent

Virpa Puisto /sd
Matti Saarinen /sd
Anni Sinnemäki /gröna
Sakari Smeds /kd
Irja Tulonen /saml
Kari Uotila /vänt (delvis)
Jukka Vihriälä /cent
ers. Ulla Juurola /sd
Mikko Kuoppa /vänt (delvis)
Ulla-Maj Widenroos /sv (delvis).

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Alpo Rivinoja.