

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Bolag av strategiskt intresse för staten – riskhantering och säkerställande av verksamhetens kontinuitet

Den primära målorganisationen för revisionen var avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli, som ansvarar för ägarstyrningen av de flesta bolag av strategiskt intresse för staten. Avdelningen ansvarar för de strategiska intressena i bolagen, som den bereder i samarbete med olika substansministerier. Revisionen gällde också dessa ministerier: kommunikationsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, försvarsministeriet och arbets- och näringsministeriet. Dessutom granskades funktionen för ägarstyrning vid finansministeriet. Utöver statsförvaltningens tjänstemän intervjuades styrelseordförandena i bolagen av strategiskt intresse för staten för att få deras syn på ägarstyrningens verksamhet.

Vid revisionen utvärderades om avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli, som ansvarar för ägarstyrningen av bolag av strategiskt intresse, och finansministeriet har sett till att statsrådets ägarpolitiska principbeslut har iakttagits i organiseringen av riskhanteringen i bolagen. Regeringen fastställer de centrala principerna för ägarpolitiken i regeringsprogrammet. Statsrådets principbeslut om statens ägarstyrning stakar ut närmare strategiska riktlinjer och beskriver ägarstyrningens verksamhetsätt.

Dessutom utvärderades om avdelningen för ägarstyrning och substansministerierna (kommunikationsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, försvarsministeriet och arbets- och näringsministeriet) har tryggt det strategiska intresset i bolagen och kontinuiteten i verksamheten, som det strategiska intresset förutsätter.

Grunden för statens innehav i bolag av strategiskt intresse är utöver investerarintresset även ett strategiskt intresse som kan grunda sig bland annat på försvaret, försörjningsberedskapen, upprätthållandet av infrastruktur eller skötseln av skyldigheten att tillhandahålla basservice. Det är viktigt att riskhanteringen i dessa bolag är i ordning och att kontinuiteten i bolagens verksamhet tryggas, eftersom bolagens produkter och tjänster kan vara centrala eller kritiska för hela samhällets funktion.

## **Avdelningen för ägarstyrning har säkerställt att riskhanteringsprocesser har etablerats i bolagen och analyserar riskerna, men tar inte direkt ställning till bolagens risknivå, risktagningsförmåga eller hur riskhanteringen fungerar**

Avdelningen för ägarstyrning försöker på många sätt säkerställa att den får tillräcklig information om bolagets situation och iakttagandet av principbeslutet. Metoderna är bland annat redovisningsrevisionsberättelserna och revisorernas observationer, diskussioner med styrelseordföranden och ledningen, avdelningens tjänstemannarepresentant i bolagsstyrelsen, översikten över bolagets risker och riskhantering som presenteras vid bolagsstämman samt ekonomiska bolagsanalyser.

I de ekonomiska bolagsanalyserna och ägarstrategiska rapporterna analyseras bolagets risker och möjligheter ur ägarens synvinkel. Ägaren deltar inte i bolagets riskhanteringsprocess, men diskuterar riskerna med bolaget och bedömer bolagets risknivå i förhållande till bolagets ekonomiska bärkraft.

## **Styrelsen och dess sammansättning har en betydande inverkan på bolagets riskhantering, men det ägarstrategiska arbetet och kommunikationen med styrelseordföranden är delvis ogenomskådliga styrmedel**

Bolagets styrelse ansvarar för att ordna bolagets riskhantering. Valet av styrelsemedlemmar är ett sätt för ägarstyrningen att påverka bolagets verksamhet. Styrelsens sammansättning kan anses vara en viktig indirekt riskhanteringsmetod, genom vilken ägaren kan påverka bolagets riskhanteringspolicy, och försöka säkerställa att bolagets riskhantering fungerar. Ett ytterligare sätt att åstadkomma en fungerande styrelsesammansättning skulle kunna vara att utse en nomineringskommitté bestående av aktieägare, där också styrelseordföranden skulle delta i fråga om sådana onoterade bolag med flera ägare, där man inte har avtalat om utnämningsrätt för styrelsen i aktieägaravtalet. I samband med att aktieägaravtalet uppdateras skulle man dessutom kunna övergå till att använda en nomineringskommitté eller stärka styrelseordförandens engagemang som en del av den nuvarande processen för styrelsevalet vid avdelningen för ägarstyrning.

Det ägarstrategiska arbetet grundar sig i hög grad på konfidentiell kommunikation mellan den strategiansvariga, bolagets styrelseordförande och ledningen, och information om innehållet i kommunikationen finns inte att tillgå i detalj. Då verksamheten grundar sig på en diskussionskontakt är det svårt att fastställa effekterna av den, liksom också hurdan inflytande var och en har i olika frågor.

## Principbeslutet är tydligt i fråga om bolagets riskhanteringsansvar och information till ägaren, men det är skäl att konkretisera äventyrandet av det strategiska intresset

Avdelningen för ägarstyrning förutsätter att riskhanteringen i bolagen har ordnats på ett sätt som motsvarar deras behov i enlighet med aktiebolagslagen.

I principbeslutet har man lyft fram det ansvar som bolagets styrelse och ledning har i fråga om att informera ägaren om väsentliga frågor. Samarbetet mellan avdelningen för ägarstyrning och bolaget samt de frågor som lyfts fram i uppföljningen och diskussionen grundar sig på avdelningens analyser, men i stor utsträckning också på det ömsesidiga förtroendet för att väsentliga frågor tas upp till behandling.

Revisionsverket anser att det vore bra att på ett mer konkret sätt anteckna i principbeslutet när statens strategiska intressen kan vara i fara, så att framlyftandet av frågan inte enbart grundar sig på den allmänna anvisningen om att ta upp väsentliga frågor till behandling. Detta skulle konkretisera när en åtgärd som bolaget planerar kan vara sådan att det vore skäl för bolaget och avdelningen för ägarstyrning, samt vid behov substansministeriet, att tillsammans bedöma åtgärdens effekt på skötseln av det strategiska intresset och kontinuiteten. I praktiken skulle man till principbeslutet foga ett sådant omnämnande som tidigare funnits där eller motsvarande omnämnande, enligt vilket statens strategiska intressen inte ska äventyras genom den statliga ägarens åtgärder (aktieförsäljning och strukturella arrangemang) eller genom beslut av bolagets organ (företagsköp, omorganisering av affärsverksamheter, förnyande av strategin, betydande expansion av verksamhet utomlands).

## Flera substansministeriers insats kan behövas för att fastställa det strategiska intresset i ett bolag, och ministeriernas synpunkter kan behövas även under regeringsperioderna

Man fastställer eller vid behov uppdaterar det strategiska intresset i ett bolag oftast mellan regeringsperioderna. Substansministeriet utarbetar ett förslag jämte motiveringar gällande det strategiska intresset och diskuterar det med avdelningen för ägarstyrning. De strategiska intressena avtalas slutgiltigt i finanspolitiska ministerutskottet, där ärendet föredras av avdelningen för ägarstyrning.

I fastställandet av det strategiska intresset deltar endast det substansministerium till vars förvaltningsområde bolaget hör. De övriga ministerierna deltar inte i fastställandet av det strategiska intresset, trots att dessa ministerier kan ha ett starkt ägarstrategiskt intresse för en del av bolagets

verksamhet. Revisionsverket anser att avdelningen för ägarstyrning i sådana fall ska höra flera ministerier och beakta deras synpunkter i fastställandet av och motiveringarna för det strategiska intresset samt vid behov omarbete definitionen av det strategiska intresset i bolaget.

Ansvaret för de strategiska intressena överfördes i principbeslutet 2020 från substansministeriet till avdelningen för ägarstyrning, och endast beredningen görs i samarbete med olika ministerier. Revisionsverket anser att både avdelningen för ägarstyrning och om möjligt och vid behov även substansministerierna ska följa upp hur det strategiska intresset förverkligas och eventuellt äventyras.

Revisionsverket anser att äventyrandet av det strategiska intresset bör konkretiseras i samarbete med substansministerierna i samband med att det strategiska intresset fastställs. Detta skulle stärka funktionaliseringen och identifieringen av det strategiska intresset i ägarstyrningen av bolagen och i bolagens styrelsearbete.

## I bolag av strategiskt intresse för staten kan konsekvenserna av att risken realiserar vara större för staten och samhället än förlusten av investerat kapital

Allmänt taget kan man säga att tyngdpunkten vid avdelningen för ägarstyrning ligger på bolagets ekonomiska framgång: ett lönsamt bolag kan också ta hand om det strategiska intresse som anvisats det. Substansministeriets tyngdpunkt ligger på kontinuiteten i förverkligandet av det strategiska intresset och bolagets samhälleliga uppgift: bolaget ska i sin affärsverksamhet under alla förhållanden se till att det strategiska intresset inte äventyras. Dessa prioriteringar utesluter inte varandra och innebär inte att avdelningen för ägarstyrning inte skulle beakta de strategiska intressena eller att man vid substansministerierna inte skulle förstå betydelsen av de ekonomiska förutsättningarna för bolagens förmåga att producera tjänster och varor.

Aktiebolagsformen utgör redan i sig riskhantering ur ägarens synvinkel, där den övre gränsen för ägarens risk är det kapital som investerats i bolaget. I bolag av strategiskt intresse är frågan inte så enkel. Den traditionella ägarrisken kan växa till en samhällsrisk för staten. Om förverkligandet av de strategiska intressena anses vara väsentligt eller till och med livsviktigt för staten och samhället, är det nästan omöjligt för staten att låta ett sådant bolag gå i konkurs eller att ens lägga ner eller oförutsägbart ändra verksamheten enligt det strategiska intresset. Bolagen av strategiskt intresse skiljer sig från varandra med avseende på i vilken mån det strategiska intresset är en del av deras verksamhet. I en stor del av bolagen täcker det strategiska intresset hela eller nästan hela affärsverksamheten, i en del av bolagen en stor del av affärsverksamheten och i vissa bolag en mer begränsad del.

I fallet med elproduktionsbolaget Fortum var staten i sista hand tvungen att garantera och ordna bryggfinansiering via helt statsägda Solidium Oy och rädda bolaget (state as financier of last resort).

## Gränsen mellan bolagets och statens riskhantering är otydlig

Riskhanteringsansvaret i bolagsstyrelserna fokuserar i första hand på att trygga bolagets verksamhet och hantera bolagets interna risker. Eftersom avdelningen för ägarstyrning inte deltar aktivt i riskhanteringen, har hanteringen av de risker som bolagets verksamhet eller bolagets inaktivitet medför för samhället inte specifikt anvisats någon.

Trots att staten i praktiken har förbundit sig att upprätthålla bolag av strategiskt intresse eller deras verksamhet, har man i statens egen riskhantering inte dragit upp linjer på förhand för riskhanteringsmetoder i anslutning till detta. Enligt statsförvaltningens allmänna principer för riskhantering ska ministeriernas riskhantering också täcka de risker som eventuellt orsakas ministeriet av ämbetsverk, statliga fonder utanför budgeten, statliga affärsverk och statsbolag som styrs av ministeriet.

Med tanke på samhällets funktion vore det bra att identifiera och bedöma de mest betydande riskerna som gäller det strategiska intresset i form av en separat helhet som ingår i riskhanteringen inom statsfinanserna och statsförvaltningen på statsrådsnivå eller motsvarande. Gruppen av bolag av strategiskt intresse är mångsidig i fråga om affärsverksamhetens storlek och branscherna, och alla strategiska intressen är inte lika kritiska för staten och samhället.

## Det finns inte behov av att staten utarbetar egna riskhanteringsanvisningar för statsbolagen – aktuella förfrågningar, översikter vid bolagsstämman över riskerna, riskhanteringen och de väsentliga revisionsobservationerna samt ibland även anvisningar om tillvägagångssätt behövs dock fortfarande

I de anvisningar för bolagsstämman som avdelningen för ägarstyrning årligen ger bolagen har betydelsen av en övergripande och aktuell riskhantering betonats under de senaste åren. Från och med hösten 2021 nämns det uttryckligen i anvisningarna att revisorn utöver presentationen av redovisningsrevisionsberättelsen förväntas ge en översikt över väsentliga iakttagelser i anslutning till redovisningsrevisionen, och till dem torde man kunna räkna eventuella iakttagelser av väsentliga brister i riskhanteringen. I anvisningen som gavs hösten 2022 har bolagen dessutom ombetts presentera vid bolagsstämman en översikt över bolagets risker och riskhantering som en del av behandlingen av bokslutet. Avdelningen för ägarstyrning har genom aktuella förfrågningar också bett om lägesbildsinformation av något visst bolag eller någon viss bolagsgrupp avseende konsekvenserna av hot om och realisering av betydande internationella risker för bolagets affärsverksamhet. De ovan beskrivna

är enligt revisionsverket sätt och metoder att ge ägarstyrningen en bättre bild av bolagets risker och riskhantering och betona vikten av riskhantering för bolagen.

De bolag av strategiskt intresse som styrs av finansministeriet är Fingrid Abp och Gasgrid Finland Oy. I enlighet med finanspolitiska ministerutskottets riktlinjer gav ägarstyrningen vid finansministeriet Fingrid en anvisning i januari 2023 där finansministeriet tog ställning till riskhanteringen på balanskraftsmarknaden och riskhanteringsmetoderna vid en eventuell likviditetskris riktad mot de balansansvarigas säkerheter.

I anvisningarna drog man upp linjer för riskhanteringen och riskfördelningen mellan bolaget och aktieägarna, bland annat att bolaget vid skötseln av uppgiften som systemansvarig ska beakta helhetsintresset i fråga om elmarknadens funktion, att bolaget i vissa situationer kan ta större ekonomisk risk än vid normal affärsverksamhet, att bolaget har möjlighet att fastställa ett tak för de säkerheter som krävs av de balansansvariga, att bolaget vid behov vidtar åtgärder för att skaffa extern finansiering, att bolaget vid behov ska inleda diskussioner med ägarna om tilläggsfinansiering för bolaget och att om någon av ägarna inte deltar i tilläggsfinansieringen ska dennas ägarandel minskas i förhållande till tilläggsfinansieringen.

Revisionsverket anser att det i betydande och problematiska risksituationer kan vara nödvändigt att den statliga ägaren ingriper i bolagets finansiering och riskhantering med en anvisning som är specifikare och mer bindande än normalt.

## Revisionsverkets rekommendationer

1. Avdelningen för ägarstyrning beaktar vid behov flera substansministeriers synpunkter när det strategiska intresset i ett bolag fastställs eller uppdateras.
2. Avdelningen för ägarstyrning ordnar arbetsfördelningen för att följa upp hur det strategiska intresset förverkligas och eventuellt äventyras. I arbetsfördelningen deltar vid behov och om möjligt förutom avdelningen för ägarstyrning även substansministerierna och finansministeriet i fråga om de två bolag som finansministeriet styr.
3. Avdelningen för ägarstyrning antecknar mer konkret (i form av en exempelförteckning liksom i principbeslutet 2011) när statens strategiska intressen kan vara i fara, så att framlyftandet av frågan inte grundar sig enbart på den allmänna anvisningen om att ta upp väsentliga frågor till behandling.
4. Statsrådets kansli identifierar de betydande samhällseliga riskerna i ministeriernas riskhanteringspolitik, som orsakas av att kontinuiteten i verksamheten äventyras i de statsbolag av strategiskt intresse som styrs av avdelningen för ägarstyrning. Statsrådets kansli fastslår också riskägarna och beaktar riskerna i riskhanteringen på statsrådsnivå.
5. Avdelningen för ägarstyrning bedömer om det vore möjligt och nyttigt att med jämnan mellanrum inkludera en analys av nivån på bolagets riskhanteringssystem i de bolagsekonomiska analyserna utan att ansvaret för ordnandet av riskhanteringen och dess funktion fördunklas.

6. Staten ska inte utarbeta egna riskhanteringsanvisningar för statsbolagen, men metoderna att skaffa och ge tilläggsinformation om risker och riskhantering i ägarstyrningen fortsätter och vidareutvecklas, till exempel i form av aktuella förfrågningar till bolagen, bolagets översikter över risker och riskhantering vid årsmötet, revisorns information vid årsmötet om väsentliga iakttagelser vid revisionen samt utfärdande av begränsade anvisningar i specialfrågor som gäller riskhantering och finansiering.