

MÓTTAKANDI	Fjármála- og efnahagsráðuneytið
EFNI	Umsögn um drög að nýrri eigandastefnu ríkisins fyrir öll félög í eigu ríkisins - Mál nr. 103/2021
HÖFUNDUR	Helga Hlín Hákonardóttir
DAGSETNING	12. maí 2021

Vísað er til máls nr. 103/2021 í Samráðsgátt - Endurskoðuð almenn eigandastefna fyrir félög í eigu ríkisins.

1. INNGANGUR

Fyrir liggja drög að endurskoðaðri almennri eigandastefnu ríkisins fyrir félög í eigu ríkisins sem byggir á viðurkenndum leiðbeiningum um góða stjórnarhætti fyrirtækja og þá sérstaklega leiðbeiningum OECD frá 2015 um stjórnarhætti fyrirtækja í opinberri eigu, auk almennra viðmiða um hlutverk og skyldur eiganda.

Með setningu almennrar eigandastefnu ríkisins árið 2012, ásamt almennri eigandastefnu ríkisins fyrir fjármálafyrirtæki sem upphaflega var sett árið 2009, voru stigin mikilvægt skref varðandi gegnsæi og virkni eigandahlutverk ríkisins. Eigandastefnur stofnanafárfesta sem fara fyrir fjármunum annarra, s.s. opinberra aðila, fjármálafyrirtækja, lífeyrissjóða og verðbréfasjóða, hafa orðið algengar og hafa á síðasta áratug eða svo tekið miklum framförum. Sveitarfélög hafa jafnframt í auknum mæli mið af leiðbeiningum OECD frá 2015 um stjórnarhætti fyrirtækja í opinberri eigu.

Frá árinu 2014 hefur Strategía staðið fyrir opinberri umræðu í gegnum ráðstefnuhald, þátttöku í ráðstefnum, ritað greinar, haldið námskeið ásamt því að ráðleggja lífeyrissjóðum, fjármálafyrirtækjum, fyrirtækjum í opinberri eigu og sveitarfélögum á sviði eigendastefna. Mikil þróun og reynsla er komin á slíkar stefnur á fyrirtækjamarkaði og hafa til að mynda lífeyrissjóðir í miklum mæli tekið upp gegnsætt og skipulegt ferli við virkni eigandahlutverks síns, s.s. varðandi:

- Rýni framboða og kosningu til stjórna fyrirtækja
- Krafna um stjórnarhætti og upplýsingagjöf stjórna til hluthafa
- Málefni sem koma skulu til afgreiðslu hluthafa á hluthafafundum, s.s. stefnu og framtíðarsýn, arðgreiðslustefnur og stefnur um fjármagnsskipan
- Innihald og framkvæmd starfskjarastefna
- Form og efni samskipta við stjórnir
- Opinber upplýsingagjöf um framkvæmd eigendastefna

Eigandastefnur þessar og upplýsingagjöf um framkvæmd þeirra gefa haghöfum viðkomandi stofnanafjárfestanna mikilvægar upplýsingar um hvernig stofnanafjárfestar sinna eigandahlutverki sínu. Um leið gefa þær haghöfum kost á nauðsynlegu eftirliti og aðhaldi með störfum stofnanafjárfestis sem eiganda. Eins gefa stefnurnar stjórnarmönnum innsýn í þær kröfur sem vænta má að viðkomandi stofnanafjárfestir geri til stjórnarháttar og upplýsingagjafar stjórnar.

Mikilvægt og traustvekjandi er að sjá að drög að eigandastefnu ríkisins taka mið af framangreindum leiðbeiningum OECD. Hins vegar eru tiltekin ákvæði eða kaflar stefnunnar sem tímabært er að skerpa á í samræmi við leiðbeiningar OECD ásamt því að almennt er rétt að skerpa á samræmi stefnunnar við trúnaðarskyldu stjórnarmanna. Verður hér leitast við að telja til þau ákvæði sem helst má benda á að þurfi skoðunar við. Nauðsynlegt er hins vegar að hafa nokkurn aðdraganda til áréttingar á grunnþáttum góðra stjórnarháttar og afmörkunar á hlutverki, umboð og ábyrgð eigenda og stjórna.

2. SAMANTEKT

➤ Hlutverk, umboð og ábyrgð eigandavalds og stjórna

- Ákvæði sem snúa að markmiðum ríkisins með eignarhaldi þurfa alfarið að vera á ábyrgð eigandavalds ríkisins en ekki einstakra stjórnarmanna sem eigandavaldið kann að kjósa til stjórnarstarfa.
- Eigandastefna ríkisins á lögum samkvæmt að fjalla um samskipti og upplýsingagjöf – en ekki afmarka hlutverk, umboð eða ábyrgð stjórna eða hafa áhrif á ákvarðanatöku vegna mála sem falla undir hlutverk stjórna.
- Efnisleg ákvæði sem snúa að hlutverki, umboð og ábyrgð stjórna eiga að meginstefnu til heima í samþykktum einstakra félaga. Farvegur fyrir tilfallandi eða breytileg bein fyrirmæli þar að lútandi eiga heima á eigendafundum - eigi þau að hafa lögformlegt gildi og ganga framur ákvæðum laga sem afmarka hlutverk, umboð og ábyrgð stjórna.
- Ákvæðum um stjórnarhætti og upplýsingagjöf verður ekki beint til stjórnarmanna félaga sem ríkið á með öðrum eigendum, þótt ríkið hafi kosið viðkomandi stjórnarmenn til stjórnarstarfa.
- Í eigandastefnuna vantar ákvæði sem snúa að samstarfi eigandavalds ríkisins við aðra hluthafa/eigendur, þegar þeim er til að dreifa, varðandi kröfur sem þeir vilja gera til stjórnarháttu og upplýsingagjafar stjórna og stjórnenda.

➤ Tilmæli um stjórnarhætti og upplýsingagjöf

- Tilmæli sem snúa að stjórnarháttum og upplýsingagjöf þarf að staðla og einfalda, s.s. með vísan til aukinnar upplýsingagjafar í ársreikningum varðandi upplýsingagjöf, stjórnarhætti og ófjárhagslega upplýsingar skv. lögum nr. 3/2006 um ársreikninga (ÁRL), IFRS endurskoðunarstaðla, upplýsingaskyldu félaga sem skráð eru á NASDAQ og leiðbeininga um góða stjórnarhætti svo dæmi séu tekin.

➤ Handhöfn og meðhöndlun eigandavalds á og milli eigendafunda

- Í eigandastefnuna vantar nánari tilgreiningu á handhöfn eigandavaldsins vegna samskipta við stjórnir og stjórnendur félaga á eigendafundum – en ekki síður formreglur um samskipti á milli eigendafunda.

➤ Tilnefning og kosning stjórna

- Í eigandastefnuna vantar lýsingu á faglegu ferli við tilnefningu einstaklinga til stjórna fyrirtækja í ríkiseigu í samræmi við leiðbeiningar OECD og góða stjórnarhætti.
- Í eigandastefnuna vantar lýsingu á faglegu ferli sem snýr að kosningu einstaklinga í stjórnir fyrirtækja í ríkiseigu í samræmi við leiðbeiningar OECD og góða stjórnarhætti, sér í lagi varðandi setu embættismanna, pólitískra fulltrúa og óháðra aðila í stjórn.

3. LÖGBOÐNIR OG GÓÐIR STJÓRNARHÆTTIR – MEGINREGLUR TIL VIÐMIÐUNAR

Ein grundvallar þáttur góðra stjórnarháttanna er að afmarka með skýrum hætti á milli hlutverka, umboða og ákvarðanatöku eigenda, stjórnna og stjórnenda. Með skýru hlutverki og umboði er stjórnnum gert kleift að útfæra stefnu, skipulag og starfsemi fyrirtækja og axla þannig ábyrgð á störfum sínum.

Hlutverk eigenda varðandi stefnu, skipulag og starfsemi takmarkast við hluthafafundi, þar sem til að mynda er hægt að festa í samþykktir nánar ákvæði sem snúa að hlutverki, umboð og ábyrgð stjórnar og jafnvel framkvæmdastjóra. Með afmörkun starfa hluthafa við hluthafafundi, skýrum ákvæðum samþykktanna um hlutverk, umboð og ábyrgð stjórnar – ásamt skýrum reglum um samskipti milli hluthafa og stjórnar á milli hluthafafunda – er komið í veg fyrir að hlutverkaskipti milli hluthafa og stjórnar raskist og að skuggastjórn komist á.

4. HLUTVERK, UMBOÐ OG ÁBYRGÐ EIGANDAVALDS OG STJÓRNNA

4.1. TRÚNAÐARSKYLDA STJÓRNARMANNA

Í meginreglum nr. 2., 3. og 4. í 4. kafla í drögum að eigandastefnu segir:

2. *Viðhafa skal skýr ábyrgðarskil og stjórnunarlegan aðskilnað milli eiganda og félags, sem og milli stjórnar og stjórnenda.* - Reglan er í samræmi við þrískiptingu stjórnunarlaganna félaga skv. lögum um 2/1995 hlutafélög (HFL).

3. *Viðhafa skal opna stjórnarhætti, gagsæi og jafnræði við stjórn félags.* - Reglan er í samræmi við meginreglu um jafnræði hluthafa skv. HFL.

4. *Stjórn félags skal verða sjálfstæð í störfum sínum og bera ábyrgð á starfsemi og rekstri gagnvart eiganda.* - Reglan er í samræmi við meginreglu HFL um trúnaðarskyldu hluthafa.

Af framangreindum reglum er umboðsskylda stjórnar leidd, en stjórnarmenn eru starfsmenn viðkomandi félags og að félaginu snýr trúnaðarskylda þeirra. Þannig eru stjórnarmenn ekki fulltrúar einstakra hluthafa heldur ber þeim að starfa með hagsmuni félags í huga og allra hluthafa jafnt. Skiptir engu hver kaus viðkomandi stjórnarmann.

Trúnaður stjórnarmanns snýr því ekki að þeim eiganda sem kaus hann í stjórn, umfram aðra eigendur eða umfram hagsmuni félagsins sjálfs, og gildir þar einu hvort ríkið eða aðrir stofnanafjárfestar eru á ferðinni. Taki stjórnarmaður engu að síður við fyrirmælum frá eiganda - er á ferðinni svokallaður skuggastjórnandi, sem ekki telst í takt við góða stjórnarhætti, enda skil á milli eigandahlutverks og hlutverks stjórnarmanns horfin.

Tilvísun til fulltrúa einstakra fjárfesta í stjórn er arfleidd af stjórnarháttum sem tíðkuðust fyrir alþjóðlega fjármálakrísu. Hugtakið er hins vegar ennþá að finna í 6. tl. 3. mgr. og 4. mgr. 29. gr. laga nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og í 3. mgr. 44. gr. laga um opinber fjármál (LOF) er vísað til aðila sem eru kjörnir í stjórn félags „fyrir hönd ríkisins“.

Óhætt er að fullyrða að lífeyrissjóðir líti ekki í dag á þá stjórnarmenn sem þeir kjósa til stjórnarstarfa sem fulltrúa sína. Orðalag LOF og einstakra ákvæða eigandastefnu ríkisins virðast hins vegar á köflum ekki að fullu í samræmi við framangreindar meginreglur um trúnaðarskyldu stjórnarmanna né í takt við núgildandi grunnsjónarmið um lögboðna og góða stjórnarhætti, sbr. nánar hér á eftir.

4.2. EFNISLEG FYRIRMÆLI TIL STJÓRNARMANNA Í 2. KAFLA EIGANDASTEFNU

Eigandastefnur fjalla eðli málsins fyrst og fremst um stefnu eiganda vegna eigandahlutverk síns. Samkvæmt leiðbeiningum OECD eru efnistösk eigendastefna eftirfarandi:

1. Ástæður og rök fyrir opinberu eignarhaldi á fyrirtæki
2. Hlutverk ríkisins sem virkur eigandi
 - Eigandahlutverk vs. hlutverk stjórna virt
 - Lýsing á starfsemi eigandavalds ríkisins (sbr. t.d. Bankasýsla ríkisins)
 - Stefna með eignarhaldi og eftirfylgni með stefnu
3. Opinber fyrirtæki á samkeppnismarkaði
 - Starfsumhverfi og meðferð eigandavald stuðli að markmiði samkeppnislaga
 - Skýr afmörkun og kostnaðargreining ef opinber stefna á að hafa áhrif á starfsemi
4. Jöfn réttindi eigenda og annarra fjárfesta
 - Eftirfylgni með góðum stjórnarháttum
5. Samskipti við hagaðila og ábyrgir viðskiptahættir
 - Gegnsæi, innra eftirlit, siðareglur og regluvarsla tryggja góða stjórnarhætti og hagsmuni haghafa
 - Fyrirtæki fjármagni ekki pólitísk verkefni
6. Upplýsingagjöf og gegnsæi
 - Viðmið sem lagt er til að fyrirtæki fylgi varðandi upplýsingagjöf og gegnsæi, s.s.
 - Reikningshald
 - Upplýsingagjöf
 - Regluvarsla
 - Endurskoðun
7. Hlutverk og ábyrgð stjórna fyrirtækja
 - Umboðsskylda og sjálfstæði
 - Tilnefning og kosning byggi á hæfi
 - Óháðir stjórnarmenn
 - Góðir stjórnarhættir

Af lestri leiðbeininganna og samanburði við eigendastefnur stofnanafjárfesta á Íslandi og t.d. eigendastefnu sænska ríkisins frá 2020, þá fjalla eigendastefnur fyrst og fremst um hlutverk eigandavaldsins, framkvæmd eigandahlutverksins og gegnsæi þar að lútandi.

Hins vegar fjalla eigendastefnur aðeins að litlu leyti um fyrirmæli eða tilmæli til stjórna, og snúa þau þá einkum að stjórnarháttum og upplýsingagjöf, sbr. t.d. kafla 6 og 7 í leiðbeiningum OECD og þrjú viðaukar við eigendastefnu sænska ríkisins sbr. og afmörkun 44. gr. LOF á afmörkun á innihaldi eigendastefnu við samskipti og upplýsingagjöf.

Eigendastefnur snúa því ekki að ákvarðanatöku um eiginlegri starfsemi eða rekstur, enda er þar með farið að brengla hlutverkum og ábyrgð milli eiganda og stjórna.

Í kafla 2 að drögum að eigendastefnu ríkisins er að finna ákvæði sem sum hver virðast skilgreina eða gefa fyrirmæli varðandi hlutverk og umboð stjórna, sbr. t.d. 1. mgr. 2.1.1 (*ætti réttilega heima í kafla 5.2*), 2. mgr. 2.1.1 (*óljós fyrirmæli um jafnræði í ákvarðanatöku*), 2.1.4 (*fyrirmæli um samræmi fjárfestinga við hagstjórnarmarkmið stjórnvalda*) og 2.1.5. (*fyrirmæli um samfélagsleg og umhverfisleg markmið stjórnvalda*).

Kaflinn fjallar um markmið ríkisins með eignarhaldi og virðist byggður á 2. kafla leiðbeininga OECD um lýsingu á hlutverki og starfsemi opinberra aðila sem eigenda. Ákvæði 2. kafla eigendastefnunnar ættu því með réttu að fjalla um eigandahlutverk sem slíkt - en ekki innihalda fyrirmæli varðandi hlutverk og umboð stjórna.

Mikilvægt er að aðgreina með skýrum hætti ákvæði sem snúa að eigandahlutverki sem slíku og aðgreina markmið ríkisins með eignarhaldi frá hlutverki stjórnna. Þá verður einnig að horfa til 44. gr. LOF um efnistöð eigandastefnu varðandi samskipti og upplýsingagjöf milli eiganda og félags – en ekki afmörkun á hlutverki eða umboði stjórnna.

4.3. EFNISLEG TILMÆLI TIL STJÓRNARMANNA Í MEGINREGLUM EIGANDASTEFNU

Í 4. í drögum að eigandastefnu ríkisins er að finna meginreglur. Í nokkrum ákvæðum, sér í lagi 5. meginreglu og 6. meginreglu er fjallað um skyldur stjórnna til að taka mið af hagsmunum ríkisins sem eiganda, s.s. árangursviðsmið eiganda og samfélagsleg markmið eiganda.

Í leiðbeiningum OECD og eigandastefnu sænska ríkisins eru afmarkaðar meginreglur um aðkomu ríkisins sem eiganda að skipulagi og starfsemi fyrirtækis – þ.e. á hvaða sviðum ríkið sem eigandi hyggst beita sér fyrir sem eigandi. Að meginstefnu til skulu slík fyrirmæli ákveðin í samþykktum félaga þar sem tilgangur félags er afmarkaður ásamt hlutverki, umboði og ábyrgð stjórnar gagnvart félaginu og hluthafafundum, sbr. nánar umfjöllun í kafla 4.4. hér á eftir.

Efnisleg fyrirmæli á eigandafundum sem opinberir aðilar gefa stjórnnum fyrirtækja skv. leiðbeiningum OECD og sænsku eigandastefnunni snúa fyrst og fremst að eftirfarandi þáttum:

- Rekstrarleg markmið fyrirtækis
- Stefna fyrirtækis um fjármagnsskipan – þ.m.t. t.d. áhættustefna
- Arðgreiðslustefna fyrirtækis

Er þetta í framkvæmd við þróun góðra stjórnarháttanna hér á landi og í seinni tíð hafa stofnanafjórðingar og aðrir fjórðingar hér á landi sem erlendis reyndar beitt sér fyrir breytingum á samþykktum og farið fram á nánari upplýsingar og umræðu á hluthafafundum um framtíðarsýn og stefnu, starfskjarastefnur, áhættustefnur, samkeppnisstefnur og samfélagslega ábyrgð - og er slíkar stefnur jafnvel háðar samþykki hluthafafundar.

Með vísan til umfjöllunar að framan um hlutverkaskipti milli eiganda og stjórnna, trúnaðarskyldu stjórnarmanna og 44. gr. LOF um efnistöð eigandastefnu varðandi samskipti og upplýsingagjöf – virðast ákvæði sem snúa að hagsmunum ríkisins við störf og ákvarðanatöku stjórnna ganga lengra en lögboðnir og góðir stjórnarhættir leyfa.

Þá er skýrt fjallað um það í leiðbeiningum OECD og sænsku eigandastefnunni að ef félagi er ætlað að innleiða opinbera / pólitíska stefnu í starfsemi sinni þarf slík ákvörðun að vera tekin með sértækum hætti fyrir viðkomandi félag og áhrif slíkra fyrirmæla metin. Þannig er ábyrgð eiganda á þeim fyrirmælum og afleiðingum skýr - og hlutverk og umboð stjórnar þar af leiðandi einnig. Vísast nánar til 3. kafla leiðbeininga OECD og kafla 4. í eigandastefnu sænska ríkisins.

Nauðsynlegt er að afmarka með skýrari hætti á hvaða sviðum og með hvaða hætti eigandavaldið getur tekið ákvarðanir á eigandafundum sem hafa áhrif á hlutverk, umboð og ábyrgð stjórnna.

Því skortir í drög að eigandastefnunni ákvæði sem snúa að forsendum fyrir og skilyrðum til ákvörðunar eigandavalds til beitingar pólitískrar stefnu í rekstri fyrirtækja í eigu ríkisins, og þurfa slíkar ákvarðanir ávallt að vera teknar með sértækum hætti þar sem áhrif hennar á starfsemi viðkomandi fyrirtækis liggja fyrir.

4.4. FARVEGUR FYRIR EFNISLEG FYRIRMÆLI RÍKISINS

Störf eigenda og ákvarðanir vegna skipulags, rekstrar og starfsemi fara fram á eigendafundum þar sem þeir taka ákvarðanir og geta gefið stjórnnum fyrirsmæli – hvort heldur með því að færa slík fyrirsmæli í með varanlegum hætti í samþykktir félags - eða tilfallandi eigandaákvörðunum. Ætli eigandi þannig að hafa áhrif á ákvarðanatöku stjórnar – með öðrum orðum gefa þeim fyrirsmæli um annars lögboðin störf stjórnna - verður það gert með formlegri eigandaákvörðun, sem tekin er á formlegum eigendafundi.

Eigendafundir eru formlegur vettvangur þar sem eigendur, stjórnir og stjórnendur koma saman, stjórn og eigendur leggja fram tillögur sínar og stjórn og forstjóri hafa málfrelsi. Strangar formreglur gilda um framlagningu tillagna, breytingartillögur, ályktunarhæfi og samþykki tillagna og loks skráningu fundargerða og aðgang að þeim.

Þannig eru fyrirsmæli og ákvarðanir eigenda háð ströngum formreglum, hljóta rýni og umræðu stjórnar og forstjóra áður en endanlegar ákvarðanir eru teknar. Slíkar ákvarðanir eru bindandi fyrir stjórn – en mikilvægi formreglnanna er að eigendur bera ábyrgð á ákvörðuninni á meðan stjórn ber ábyrgð á framkvæmd fyrirsmæla eigenda. Gegnsæi um meðferð eigendavaldsins er jafnframt tryggt.

Ákvæði sem betur ættu heima í samþykktum einstakra félaga og hluthafafundum eru t.d. ákvæði sem bent herfur verið á hér að framan í köflum 4.2 og 4.3 – sem og einstök ákvæði í kafla 2.1.3 í drögum að eigandastefnu og snúa að fjármagnsskipan félaga og arðgreiðslustefnu, sem eðlilegt að verði umfjöllunarefni til ákvörðunar hluthafa á aðalfundum viðkomandi félaga.

Mjög mikilvægt er að rýna drög að eigandastefnunni og færa viðeigandi ákvæði um hlutverk, umboð og ábyrgð stjórnna í samþykktir viðkomandi félaga með ákvörðun á hluthafafundi, marka stefnu um hvaða mál og stefnur skuli lagðar fyrir aðalfund til upplýsingar og/eða samþykktar fyrir eigendur og hvaða ákvæði er rétt að endurskoða almennt m.t.t. þess hvort eðlilegt sé að gefa bein fyrirsmæli um þau til stjórnna – og þá með sértækum hætti á hluthafafundum viðkomandi félaga.

4.5. FYRIRMÆLI TIL STJÓRNA FÉLAGA Í MEIRI- OG MINNIHLUTA RÍKISINS

Í inngangi eigandastefnunnar kemur fram að ef félag er í minnihlutaeigu ríkisins þá skulu „þeir sem kjörnir eru fyrir hönd [ríkisins] taka mið af þeim meginjónarmiðum sem fram koma í eigandastefnunni“.

Samkvæmt þessu virðist gert ráð fyrir að sérstakt trúnaðarsamband sé á milli ríkisins og þeirra stjórnarmanna sem ríkið kys til slíkra stjórnarmanna umfram trúnað stjórnarmannanna við félagið eða aðra hluthafa. Slíkt er ekki í takt við umboðsskyldu stjórnarmanna sbr. umfjöllun í kafla 2.1. að framan.

Samkvæmt leiðbeiningum OECD er mælt til að opinberir aðilar leiti samráðs við aðra hluthafa varðandi samræmdar kröfur þeirra til stjórnarhátta og upplýsingagjafar. Eigandastefna sænska ríkisins tekur m.a. mið af þessu og fjallar ekki um skyldur né beinir tilmælum til stjórnarmanna slíkra félaga í eigandastefnu sinni.

Fyrirsmæli eigandastefnu íslenska ríkisins til stjórnarmanna félaga sem ríkið á með öðrum eigendum og sem ríkið kys til starfa sinna - fer gegn trúnaðarskyldu stjórnarmannanna og meginreglunnar um jafnræði hluthafa. Ríkið sem eigandi á að taka upp slíkar væntingar við aðra eigendur sem sammælast þá um þá stjórnarhætti og upplýsingagjöf sem þeir vilja að stjórnir félaga viðhafi gagnvart hluthöfum sínum.

5. KRÖFUR OG VIÐMIÐ UM STJÓRNARHÆTTI, KRÖFUR OG ÁRANGURSVIÐMIÐ

5.1. EFNISTÖK M.T.T. TRÚNAÐARSKYLDU

Í 5. og 6. kafla leiðbeininga OECD og viðaukum við sænsku eigandastefnuna er að finna ýmis fyrirmæli sem snúa að stjórnarháttum og upplýsingagjöf stjórna félaganna til eigenda. Sambærileg ákvæði er fyrst og fremst að finna í 5. kafla íslensku eigandastefnunnar, sbr. þó það sem áður hefur verið bent á í köflum 4.3. og 4.4. að framan um efnisleg fyrirmæli sem virðast snúa að ákvarðanatöku um starfsemi og rekstur fyrirtækja í eigu ríkisins.

Í inngangi að 5. kafla íslensku eigandastefnunnar, sem sett er á grundvelli 44. gr. LOF og fjalla á um samskipti og upplýsingagjöf, er nánari umfjöllun um kröfur eigandastefnunnar. Ákvæðin snúa hins vegar ekki aðeins um samskiptum og upplýsingagjöf – heldur einnig:

- Stjórn og skipulag
- Stefnumörkun og framtíðarsýn
- Rekstur félags
- Starfshættir og vinnulag

Þá segir í b-lið 5.2. að hlutverk stjórnar og stjórnenda sé að gæta hagsmuna félags í hvítvetna og tryggja framgang eigandastefnunnar.

Einstök ákvæði í 5. kafla í drögum að eigandastefnu virðast ganga lengra en heimilt er og miðað er við samkvæmt leiðbeiningum OECD og lögboðnum- og góðum stjórnarháttum að öðru leyti - og vísast til umfjöllunar að framan varðandi hlutverkaskiptan eigenda og stjórna, umboðsskyldu stjórnarmanna og 44. gr. LOF.

5.2. EFNISTÖK M.T.T. HLUTVERKASKIPAN

Í kafla 5. er að finna ákvæði sem snúa að eigandavaldinu, önnur snúa að stjórnarmönnum, sum hver snúa að stjórnendum og enn önnur snúa að félögum án frekari tilgreiningar.

Leiðbeiningar OECD hafa skýra uppbyggingu og snúa efnistöku leiðbeininganna fyrst og fremst að eigandavaldinu, og meðferð þess á eigandaréttindum og þær kröfur sem það gerir á grundvelli eigandavaldsins. Í þeim undantekningartilvikum þar sem fyrirmælum er beint að stjórnnum, þá eru slík ákvæði og efnistöku þeirra skýrt afmörkuð í köflum þar að lútandi – eða í viðaukum sbr. sænsku eigandastefnuna.

Íslenska eigandastefnan er óskýr að þessu leyti og í sumum tilvikum er jafnvel óvissa um hvort um er að ræða reglu sem snýr að eigandavaldinu sjálfu - eða hvort um er að ræða kröfur til stjórnarmanna. Nauðsynlegt er að skýra og afmarka þá kafla sem snúa að hlutverki eigandavaldsins annars vegar og þá kafla sem fjalla um samskipti og upplýsingagjöf stjórnarmanna.

Mikilvægt er að afmarka með skýrum hætti hlutverk, umboð og ábyrgð einstakra stjórnareininga sbr. umfjöllun í kafla 3. hér að framan. Einnig er rétt að hafa í huga að hyggist eigendur gefa fyrirmæli um hlutverk, umboð eða ábyrgð stjórnenda þá skulu slík fyrirmæli gefin í gegnum stjórn, sem ber ábyrgð á ráðningu forstjóra sem aftur ber ábyrgð á ráðningu stjórnenda og daglegum rekstri. Þá er ákveðin ónákvæmni í því að vísa til „félags“ sem stjórnareiningar og eðlilegra að í eigandastefnu sé fjallað um störf stjórnar.

5.3. EFNISTÖK M.T.T. SKÝRLEIKA OG MEÐALHÓFS

Í 5. kafla er að finna fjölmörg ákvæði sem snúa að skipulagi og stjórnarháttum stjórna fyrirtækja í eigu ríkisins. Sum ákvæði eru mjög almenn, s.s. um skyldu til að setja upplýsingaskyldu yfir í að vera mjög íþyngjandi, s.s. varðandi skil á upplýsingum um sérstök markmið í rekstri til næstu fimm ára sérstöku sniðmáti. Ákvæðin eru fjölmörg og viðamikil og sum hver óljós - og ganga jafnvel skemur en kröfur laga og leiðbeininga um góða stjórnarhætti gera um störf og upplýsingaskyldu stjórnarmanna.

Kröfur til stjórnarháttanna og upplýsingagjafar stjórna hafa vaxið og þróast gríðarlega á undanförunum árum og kostnaður af ráðgjöf utanaðkomandi ráðgjafa til að standa undir þeim kröfum vaxið samhliða auknu flækjustigi. Má segja að nánast útilokað sé fyrir stjórnarmenn að kunna skil á öllum reglum sem snúa að góðum og lögboðnum stjórnarháttum.

Til mikillar einföldunar væri að vísa til slíkra krafna sem ná sama eða svipuðu markmiði um upplýsingagjöf stjórna til eigenda s.s.

- Kröfur samkvæmt 66. gr. í lögum um ársreikninga nr. 3/2006 (ÁRL) um viðbótarupplýsingar í skýrslu stjórnar um árangur, áhættu og óvissuþætti
- Kröfur samkvæmt 66. gr. a ÁRL eftir því sem við á, um upplýsingar í skýrslu stjórnar, m.a. um hlutfé og hluthafa, samninga við hluthafa og stjórnarmann og starfsmenn.
- Kröfur samkvæmt 66. gr. c. ÁRL til stærri félaga um stjórnarháttayfirlýsingar
- Kröfur samkvæmt 66. gr. d ÁRL til stærri félaga um skýrslu stjórnar um ófjárhagslega upplýsingagjöf á sviði umhverfis-, samfélags- og starfsmannamála og stefnu í mannréttindamálum og varnir vegna spillingar- og mútumála.
- leiðbeiningar Viðskiptaráðs um góða stjórnarhætti
- IFRS uppgjörstaðlar
- ESGR skýrslugjöf
- Reglur um upplýsingaskyldu félaga með skrá hlutabréf á NASDAQ, t.d. varðandi tíðni birtingu uppgjöra og upplýsingaskyldu

Framhald á næstu síðu

6. HANDHÖFN OG MEÐHÖNDLUN EIGANDAVALDS Á OG MILLI EIGENDAFUNDA

Í 3. kafla eigandastefnunnar er að finna ákvæði um skipulag eigandahlutverksins.

Í eigandastefnunni kemur ekki fram hvaða embætti eða skrifstofa fer með daglega stjórn eigandahlutverksins.

Ekki kemur fram hver, í hvaða tilvikum eða eftir hvaða formreglum handhafi eigandavalds getur tekið upp samskipti við stjórnir fyrirtækja í eigu ríkisins eða hvert stjórnarmenn slíkra félaga geta leitað óski þeir eftir fundi með handhafa eigandavalds.

Formreglur um samskipti milli stofnanafjárfesta og stjórna hafa hins vegar þróast mikið undanfarin ár þar sem meginreglurnar í eigandastefnum eru eftirfarandi:

- Tilgreindur aðili sem hefur umboð til slíkra samskipta
- Afmörkuð eru þau tilvik sem sá aðili getur tekið upp samskipti við stjórnir
- Dagskrá skal formlega samþykkt af hálfu beggja
- Stjórn ákveður sjálf hver/hverjir mæta af hálfu stjórnar
- Fundargerð er haldin
- Eigandavald gefur út skýrslu árlega með yfirliti yfir framkvæmd eigandastefnu, s.s. atkvæðagreiðslur á eigendafundum og samskipti við stjórnir milli eigendafunda.

Til mikilla bóta væri ef slíkar formreglur yrðu settar upp þannig að engin vafi leiki á hlutverki eiganda og hlutverki stjórna og að reglur um jafnræði hluthafa og trúnaðarskylda stjórnarmanna séu virt.

7. TILNEFNING STJÓRNA RÍKISFYRIRTÆKJA

Í ákvæði 5.1.d segir að við „val á einstaklingum til stjórnarstarfa skal huga að þörfum hvers félags fyrir sig og tilnefna og kjósa einstaklinga með þekkingu og reynslu til að auka getu stjórnar til að taka bestu mögulegu ákvarðanir á hverjum tíma.“

Í II. kafla leiðbeininga OECD er að finna ákvæði sem snýr að því að til staðar skuli vera vel útfært, og gegnsætt ferli við tilnefningu hæfra stjórnarmanna til setu í stjórnnum fyrirtækja í opinberri eigu, sem stuðlar að breidd í samsetningu stjórnar. Mat á bestu samsetningu stjórna í árangursmati þeirra, tilnefningarnefndir fyrirtækja, valnefndir innan stofnanafjárfesta s.s. lífeyrissjóða, og almenn umræða um þarfagreiningu við samsetningu stjórna eru orðin að meginviðmiðum við framkvæmd góðra stjórnarhátta á Íslandi.

Því ferli sem við er haft við tilnefningu í stjórnir íslenskra ríkisfyrirtækja ekki lýst í eigandastefnunni, hvorki núverandi fyrirkomulagi né æskilegu fyrirkomulagi. Tímabært er að sett sé upp gegnsætt og faglegt ferli við tilnefningu/framboð til ráðuneytis og tilnefningu ráðuneytis til hluthafafunda, t.d. með sambærilegum hætti og kveðið er á um í almennri eigandastefnu ríkisins vegna fjármálafyrirtækja.

8. KOSNING STJÓRNA RÍKISFYRIRTÆKJA

Íslenski stofnanafjórðingur hafa, í samræmi við þróun góðra stjórnarháttanna stofnanafjórðinga á vestrænum mörkuðum, aukið verulega á gegnsæi í kosningu sinni á hluthafafundum, þar á meðal um kosningu til stjórnar. Slíkt er og í samræmi við leiðbeiningar OECD.

Við kosningu stjórnar þarf að huga að samsetningu hennar og í samræmi við leiðbeiningar Viðskiptaráðs sum góða stjórnarhátti, gera ráð fyrir að 2 stjórnarmenn af 5 skuli vera óháðir stórum hluthöfum. Í leiðbeiningum OECD er jafnframt að finna ítarlega umfjöllun um sjálfstæði og óháði stjórnarmanna, þekkingu þeirra og reynslu, tengsl við eigendavaldið, setu embættismanna, kjörinna fulltrúa og pólitískra fulltrúa í stjórnnum ríkisfyrirtækja, eftir hver langan tíma aðilar sem gegnt hafa slíkum störfum geta talist óháðir - og svo framvegis.

OECD gaf árið 2013 út leiðbeiningar um stjórnir fyrirtækja í ríkiseigu, sem byggðu á könnun OECD á framkvæmd tilnefningar, samsetningar og kosningar stjórna slíkra fyrirtækja. Upplýsingar frá Íslandi skiluðu sér ekki í könnunina.

Í henni kemur fram að árið 2013 voru ítarlegar reglur í þeim OECD ríkjum sem tóku þátt í könnuninni varðandi hæfniskröfur stjórnarmanna ríkisfyrirtækja og í hvaða tilvikum embættismenn, kjörnir fulltrúar, pólitískir fulltrúar, og aðilar sem áður hafa gengt slíkum störfum - eða aðrir aðilar sem tengjast eigendavaldinu með beinum eða óbeinum hætti - geta tekið sæti í stjórnnum fyrirtækjanna.

Brasilía, Mexíkó og Tyrkland einu OECD löndin sem skv. könnuninni ekki gerðu kröfu um að aðilar sem óháðir eru hinu opinbera sætu í stjórnnum ríkisfyrirtækja.

Í Svíþjóð var gerð undantekning um setu aðila sem tengjast hinu opinbera í stjórnnum ríkisfyrirtækja - ef viðkomandi fyrirtæki hafði opinberu þjónustuhlutverki að gegna. Engu að síður voru 90% allra stjórnarmanna í ríkisfyrirtækjum úr einkageiranum þegar könnunin er gerð árið 2013.

Árið 2021 er tímabært er að sett séu viðmið í eigendastefnu íslenska ríkisins um samsetningu stjórna ríkisfyrirtækja og lágmarks hlutfall óháðra stjórnarmanna. Að sama skapi er tímabært að móta reglu um hvort, undir hvaða kringumstæðum og að hvaða marki heimilt er að embættismenn, kjörnir fulltrúar, pólitískir fulltrúar eða aðilar sem áður hafa gegnt slíkum störfum sitji í stjórnnum fyrirtækja í eigu ríkisins.

Leiðbeiningar OECD frá 2019 um varnir gegn spillingu og heilindi stjórna fyrirtækja í opinberri eigu má jafnframt hafa til hliðsjónar hér, s.s. ákvæði 9. tl. kafla C um aðkomu embættismanna og pólitískra fulltrúa að stjórnnum ríkisfyrirtækja. Umræddar leiðbeiningar eru hafðar til hliðsjónar við útfærslu eigendastefnu sænska ríkisins.

Framangreind umsögn verður vonandi hvatning til að taka stærri skref í eigendastefnu ríkisins í samræmi við leiðbeiningar OECD frá 2015 sem og almenna þróun og umræðu um lögboðna- og góða stjórnarhátti á undanförunum árum.

Ef nánari upplýsinga er óskað þá vinsamlegast hafið samband við undirritaða.

Gautaborg 12. maí 2021

F.h. Strategíu - eigenda- og stjórnendaráðgjöf

Helga Hlín Hákonardóttir

helga@strategia.is

Gsm. +46 076 180 12 15 / +354 662 0100