

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 33/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om statliga affärsverk

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 maj 2010 en proposition med förslag till lagstiftning om statliga affärsverk (RP 63/2010 rd) till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- regeringsråd Miliza Vasiljeff och finansråd Arto Eno, finansministeriet
- regeringsråd Vilppu Talvitie, jord- och skogsbruksministeriet

- regeringsråd Elise Pekkala, arbets- och näringsministeriet
- chefsjurist Pekka Heikkilä, Finansbranschens Centralförbund
- utredningschef Arttu Juuti, Konkurrensverket
- verkställande direktör Matti Pajula, Lotsverket
- chef för juridiska ärenden Helena Pollari, Turism- och Restaurangförbund rf
- generaldirektör Jyrki Kangas, Forststyrelsen
- generaldirektör Aulis Kohvakka, Senatfastigheter.

Skriftligt utlåtande har lämnats av kommunikationsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, statsrådets kansli och finansministeriet.

Justitieministeriet har meddelat att det inte har någonting att anmärka i ärendet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagstiftningen om statliga affärsverk revideras. Det ska stiftas en ny lag om statliga affärsverk. Genom den upphävs den gällande lagen om statliga affärsverk. Samtidigt ändras lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning.

I den nya lagen beaktas Europeiska kommissionens ställningstaganden i fråga om modellen med statliga affärsverk. I fortsättningen ska ett statligt affärsverk få verka endast som en anknuten enhet och så att det tillhandahåller tjänster för statliga ämbetsverk och inrättningar, fonder

utanför statsbudgeten och andra statliga affärsverk samt för riksdagen och för enheter som lyder under, står under tillsyn av eller verkar i anknytning till riksdagen. Ett statligt affärsverk ska kunna tillhandahålla tjänster också för sådana sammanslutningar vars verksamhet främst finansieras med anslag som tagits in i statsbudgeten. Av de statliga affärsverkens ställning som anknutna enheter följer att statliga ämbetsverk och inrättningar kan köpa tjänster av de statliga affärsverken utan konkurrensutsättning. Till en början kommer det statliga affärsverket Senat-

fastigheter att fungera som ett statligt affärsverk som avses i den nya lagen. På det statliga affärsverket Forststyrelsen tillämpas den upphävda lagen om statliga affärsverk till dess något annat bestäms om Forststyrelsen.

Det föreslås dessutom att tillämpningsområdet för lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning ska ändras så att lagen gäller även statliga affärsverk.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2011.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Utskottet tillstyrker propositionen med vissa små preciseringar.

Regeringen föreslår att lagstiftningen om statliga affärsverk ses över. Den gällande allmänna lagen (1185/2002), som trädde i kraft vid ingången av 2003, avses bli upphävd och ersatt med en ny lag som uppfyller kraven i EU:s konkurrenslagstiftning. Dessutom ska den specifika lagen om Senatfastigheter upphävas. Därefter ska den nya allmänna lagen direkt vara tillämplig på Senatfastigheter. Den nya lagen avses träda i kraft vid ingången av 2011.

Den viktigaste ändringen gäller statliga affärsverks verksamhet på marknaden. Ett *statligt affärsverk* ska kunna vara en permanent verksamhetsform bara om det inte är verksamt på marknaden i en konkurrenssituation och inte tillhandahåller sina tjänster för kunder utanför staten. Statliga affärsverk ska alltså bara vara anknutna enheter (*in house*) och tillhandahålla tjänster uteslutande för statliga ämbetsverk och inrättningar. Då kan konkurrensen inte bli snedvriden, eftersom det är fråga om egen serviceproduktion.

För det andra rör det sig om affärsverkens uppgifter. Statliga affärsverk ska fortfarande kunna tillhandahålla tjänster som statliga ämbetsverk och inrättningar behöver, men de ska inte längre ha några offentliga förvaltningsuppgifter. Det här vägvalet bygger till en del på grundlagsutskottets ståndpunkter om att offentliga förvaltningsuppgifter i första hand bör överföras till ett eget fristående ämbetsverk eller en

fristående central.¹ Tanken bakom det är att affärsverken ska arbeta efter företagsekonomiska principer trots att de inte längre är verksamma på marknaden. Verksamheten ska täcka de utgifter den förorsakar och det ska gå att få en skälig avkastning på det bundna kapitalet. Tjänsterna ska i fråga om kvalitet och pris vara konkurrenskraftiga jämfört med de konkurrenter som är verksamma på marknaden.

I övrigt kommer de centrala dragen i den nuvarande modellen med statliga affärsverk att kvarstå. Affärsverken ska alltså bl.a. fortfarande vara statliga organisationer utanför statsbudgeten, ha omfattande operativa befogenheter och ansvar och styras av det behöriga ministeriet. Riksdagens uppgifter ska i allt väsentligt förbli desamma som tidigare; riksdagen ska fortfarande besluta om bl.a. affärsverkens verksamhetsområden och uppgifter, godkänna maximibeloppen i beslut som gäller affärsverkens investeringar och bevilja affärsverken tillstånd att uppta långfristiga lån. Likaså ska riksdagen fortfarande vid behandlingen av statsbudgeten sätta mål för affärsverkens tjänster och övriga verksamhet, även om den nya lagen inte ska innehålla någon behörighetsbestämmelse om detta. Det har inte ansetts nödvändigt med en explicit bestämmelse, eftersom affärsverken inte längre ska ha några offentliga förvaltningsuppgifter.

¹ Ståndpunkterna på s. 5 i RP: GrUU 38/2004 rd, GrUU 46/2005 rd och GrUU 47/2005 rd.

Utskottets ståndpunkt

Reformen har visat sig behövas på grund av EU-rättsliga missförhållanden som berör statliga affärsverk. I sitt beslut om Vägverket (C 7/2006 — Finland, 12.12.2007) anser Europeiska kommissionen att konkursskyddet för och den avvikande beskattningen av statliga affärsverk är ett förbjudet statligt stöd. Därefter beslutade regeringens EU-ministerutskott i december 2008 att Finland inte väcker talan för att få beslutet upphävt i tribunalen. Beslutet står alltså fast och får indirekta återverkningar på hela affärsverkssystemet.

Bland de affärsverk som fanns när kommissionen fattade sitt beslut har Luftfartsverket och Rederiverket senare bolagiserats. De startade sin verksamhet som bolag den 1 januari 2010. För närvarande finns det tre statliga affärsverk kvar: Senatfastigheter, Lotsverket och Forststyrelsen. Den nya lagen kommer ändå rent konkret att gälla bara Senatfastigheter, eftersom den nuvarande lagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den tills vidare ska vara tillämpliga på Lotsverket och Forststyrelsen. Men vissa förbättringar pågår i fråga om de här affärsverken och avses resultera i specifika lösningar snarast möjligt.

Utskottet anser att propositionen i princip är väl underbyggd och behövlig. Affärsverk är inte juridiska personer åtskilda från staten och deras förmögenhet kan inte betraktas som självständigt konkursduglig särskild förmögenhet, så det är staten som i sista hand svarar för deras skulder. Det går inte att åtgärda det här konkursskyddet som är problematiskt med tanke på statligt stöd, så länge som verksamheten bedrivs i affärsverksform. Alternativet är därför att utveckla affärsverkens verksamhet så att den blir förenlig med EU:s konkurrenslagstiftning. Propositionen uppfyller det här målet.

Propositionen ligger också i linje med regeringsprogrammen för statsminister Matti Vanhanens andra regering respektive statsminister Mari Kiviniemis regering. Enligt dem avser regeringen att genom konkurrenspolitiska åtgärder garantera lika villkor för den privata och offentliga serviceproduktionen.

Utskottet har ingenting att anmärka på de övriga generella linjevalen i propositionen. I detaljmotiven nedan går utskottet in på sina främst tekniska förslag till preciseringar.

Senatfastigheter har gärna velat se några preciseringar av vad som avses med "*att vara verksam på marknaden*" i propositionen. Dessutom har Senatfastigheter föreslagit att lagen fortfarande ska tillåta utlåning till dotterbolag. Motiveringen är att verksamheten är flexibel på det sättet. Nedan går utskottet lite närmare in på de här frågorna och Forststyrelsens status.

Verksamhet på marknaden

Avsikten är att göra de statliga affärsverkens verksamhet neutralare så att affärsverksformen är laglig. Därför är det viktigt att lagen går in för att affärsverken inte är verksamma på marknaden utan tillhandahåller sina tjänster för statliga ämbetsverk och inrättningar plus andra kunder som är anknutna enheter. Av samma orsak blir verksamhet som dotterbolag i princip mer avgränsad. Här krävs i regel särskilda skäl och tillstånd av statsrådet (18 §). Undantagen är aktier i bostadsbolag och fastighetsbolag, som anges exaktare i lagen — en komplettering som är viktig för Senatfastigheter.

I motiveringen står det särskilt att den föreslagna statusen som anknuten enhet enligt den nya lagen inte kommer att påverka Senatfastigheters verksamhetsområde eller kundunderlag, eftersom affärsverket har tillhandahållit tjänster i första hand för statliga ämbetsverk och inrättningar och haft hand om den statliga fastighetsförmögenhet som det har i sin besittning. Dessutom har man genom ägarstyrning sett till att Senatfastigheter uppfyller de kriterier för affärsverk i form av anknutna enheter som utformats inom EU-rättspraxisen. Detta stämmer också överens med Senatfastigheters egen uppfattning.

Utskottet ser det som viktigt att ta fasta på den här synpunkten när det gäller Senatfastigheters — och affärsverks över huvud taget — möjligheter att *i obetydlig utsträckning* tillhandahålla tjänster också för andra statliga institutioner än anknutna enheter. I motiveringen hänvisar regeringen här också till den rättspraxis som tagit

form inom EU:s upphandlingslagstiftning. Där går gränsen vid ungefär 10 procent av omsättningen. I ett betänkande anser arbetsgruppen JULKI, som har utrett konkurrensneutraliteten inom offentlig näringsverksamhet, att samma gräns är ett kriterium för hur tillfällig verksamheten är.² Men utskottet påpekar att gränsen uttryckligen gäller upphandlingslagstiftningen och att EU-rättspraxisen utvecklas vidare. Därför ska affärsverket och det ministerium som ansvarar för ägarstyrningen se till att försäljning till utomstående inte äventyrar statusen som anknytenhet.

Det står i motiveringen att statliga affärsverk kan delta i anbudsförfaranden där statliga ämbetsverk eller inrättningar köper tjänster genom konkurrensutsättning. Utskottet instämmer i detta. Det är viktigt med jämlika principer för pris-sättningen av de tjänster som erbjuds, eftersom affärsverket då är med i öppen konkurrens. Arbets- och näringsministeriet lyfter fram den här neutraliteten i sitt utlåtande.

Utlåning

I lagförslaget är den rätt slopad som Senatfastigheter enligt den specifika lagen om affärsverket haft att låna ut pengar till sina dotterbolag och intressebolag. Dessutom är Senatfastigheters rätt att ställa borgen för sina dotterbolags lån avgränsad så att den stämmer överens med den gällande allmänna lagen. Senatfastigheter kommer alltså i likhet med andra affärsverk att kunna ta lån för att finansiera sin verksamhet och ställa borgen för lån som dess dotterbolag har tagit. Borgensrätten gäller ändå inte om dotterbolaget ensamt eller tillsammans med ett annat dotterbolag kontrollerar ett annat företag. Villkoret för upplåning och borgen ska fortfarande vara att riksdagen ger sitt samtycke när den behandlar statsbudgeten.

Ändringarna motiveras inte just alls i propositionen. Affärsverket Senatfastigheter har självt motiverat sin utlåningsrätt med att den är ekonomiskt ändamålsenlig. Det har ett stort antal dot-

terbolag och intressebolag som är fastighetsaktiebolag och som det har kunnat låna ut pengar till vid behov. Räntan har varit densamma som Senatfastigheters genomsnittsränta under det föregående året med beaktande av borgensavgiften. Senatfastigheter har tagit hand om marginalen.

Utskottet ser det som motiverat att göra så som regeringen föreslår i det här skedet. Det handlar för det första om en allmän lag som ska göra affärsverken juridiskt sett hållbarare. Avgränsningarna måste därför vara konsekventa och backa upp propositionens mål som framhåller konkurrensneutraliteten. Det krävs bl.a. för att verksamheten och tjänsterna ska vara jämförbara. En slopad utlåningsrätt leder heller inte till högre lånekostnader för dotterbolagen och hindrar inte dessa från att få lån som Senatfastigheter ställer borgen för. Utlåningsrätten har inte behandlats i anknytning till propositionen, så utskottet menar att det är möjligt att separat ta upp den senare om det behövs.

Forststyrelsens status

Forststyrelsen är som sagt ett av de tre statliga affärsverken i dag. Den ska ändå inte omfattas av den nya lagen. Den allmänna lag som ska upphävas kommer att vara tillämplig på Forststyrelsen tills något annat föreskrivs. Syftet är att det ska finnas tillräckligt med tid för en övergripande och balanserad lösning för Forststyrelsens funktioner.

Det kan i och för sig inte anses vara bra att tillämpa en upphävd lag under någon längre tid. Utskottet ser det som angeläget att garantera tillräckligt med tid för lagberedning med hänsyn till Forststyrelsens ställning och uppgifter plus det flertal särskilda frågor som är förknippade med en omorganisering. Detta är befogat också med tanke på att de eventuella problemen med konkurrensneutralitet som gäller Forststyrelsen enligt uppgift av ministeriet ska lösas så gott det går redan innan totalreformen träder i kraft.

Eftersom den nya lagen inte ska tillämpas på Forststyrelsen, intar utskottet här inte i övrigt någon ståndpunkt till Forststyrelsens verksamhet som affärsverk.

² Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetti, arbets- och näringsministeriets publikationer 23/2009.

Detaljmotivering**1. Lag om statliga affärsverk**

8 § 2 mom. 10 punkten. Paragrafen föreskriver om uppgifterna för affärsverkets styrelse. De viktigaste uppgifterna är uppräknade i 2 mom.

I 2 mom. 10 punkten hänvisas det till den gällande personalfondslagen (814/1989) i fråga om beslut som gäller vinstpremiesystem. Den gällande lagen avses bli ersatt med en helt ny lag (RP 44/2010 rd)³ från ingången av nästa år, så hänvisningen bör göras till den nya lagen (-/-). Utskottet föreslår en lagteknisk precisering i fråga om detta.

21 § 2 mom. Momentet föreskriver om övergångsbestämmelser som gäller Senatfastigheter och Lotsverket. Den allmänna lagen (1185/2002) som nu ska upphävas och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den ska vara tillämpliga på Lotsverket fram till utgången av 2013. Den upphävda lagen ska också tillämpas på bokslut och revision för den räkenskapsperiod som då går ut.

Det är tänkt att Lotsverket ska bolagiseras och en proposition om det har nyligen lämnats till riksdagen RP 130/2010 rd⁴. Kommunikationsministeriet har påpekat att övergångsbestämmelsen i onödan begränsar tidsplanen för bolagiseringen. Tidsplanen bör lämpligen inte regleras för hårt i övergångsbestämmelsen, så utskottet föreslår att bestämmelsen omformuleras så att den blir mer flexibel. Den upphävda lagen ska tillämpas på Lotsverket tills något annat bestäms, dock längst till den 31 december 2013. Den upphävda lagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den ska tillämpas på bokslut och revision för den räkenskapsperiod som går ut då.

³ RP 44/2010 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till personalfondslag och lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet har tillstyrkt propositionen med vissa små ändringar (AjUB 6/2010 rd).

2. Lag om ändring av 1 och 6 § i lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning

1 § 1 mom. I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Det ska breddas så att det också omfattar aktiebolag som statliga affärsverk innehar. I ändringen i 1 mom. hänvisas det till den allmänna lag (1185/2002) som nu ska upphävas. Hänvisningen bör korrigeras så att den gäller den nya lagen (-/-).

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslagen enligt propositionen men 8 § 2 mom. 10 punkten och 21 § 2 mom. i lagförslag 1 samt 1 § 1 mom. i lagförslag 2 med följande ändringar:

Utskottets ändringsförslag**Lagförslag 1**

8 §

Styrelsens uppgifter

Styrelsen ska särskilt

10) inom ramen för de beslut som ministeriet fattar med stöd av 6 § besluta om införande och tillämpning av ett i personalfondslagen (/) avsett vinstpremiesystem vid affärsverket,

⁴ RP 130/2010 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ombildning av Lotsverket till aktiebolag. Enligt propositionen ska Lotsverket ombildas till ett helt statsägt aktiebolag. Statsrådet ska få rätt att till det nya aktiebolaget överlåta den egendom som verket har i sin besittning och den verksamhet det bedriver. Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2011 och avses bli behandlad i samband med den. Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2011.

21 §

Övergångsbestämmelser

— — — — —
På Lotsverket tillämpas den upphävda lagen tills något annat föreskrivs, dock längst till den 31 december 2013. Den upphävda lagen och med stöd av den utfärdade bestämmelser tillämpas på bokslut och revision för den räkenskapsperiod som går ut den 31 december 2010 när det gäller Senatfastigheter och på bokslut och revision för den *sista räkenskapsperioden* som går ut den 31 december (*utesl.*) när det gäller Lotsverket.
— — — — —
—————

Lagförslag 2

1 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på beslutsfattande som gäller statens bolagsinnehav och på statens ägarstyrning i bolag med statlig majoritet och i statens intressebolag samt i jämförbara aktiebolag som är i sådana statliga affärsverks besittning som avses i lagen om statliga affärsverk (/).
— — — — —
—————

Helsingfors den 5 oktober 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Hannes Manninen /cent
medl. Matti Ahde /sd
Christina Gestrin /sv
Pertti Hemmilä /saml
Kyösti Karjula /cent (delvis)
Esko Kiviranta /cent
Mikko Kuoppa /vänst
Reijo Laitinen /sd
Mika Lintilä /cent (delvis)
Tuija Nurmi /saml
Kirsi Ojansuu /gröna
Markku Rossi /cent

Matti Saarinen /sd
Petri Salo /saml
Sari Sarkomaa /saml
Minna Sirnö /vänst (delvis)
Pia Viitanen /sd
ers. Esko Ahonen /cent (delvis)
Leena Harkimo /saml (delvis)
Eero Heinäluoma /sd (delvis)
Matti Kauppila /vänst (delvis)
Lauri Kähkönen /sd (delvis)
Reijo Paajanen /saml
Tuula Väättäinen /sd (delvis).

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Maarit Pekkanen.

RESERVATION

Motivering

Senatfastigheter är ett statligt affärsverk som tillhandahåller lokaltjänster i första hand för statliga ämbetsverk och inrättningar och har hand om den statliga fastighetsförmögenhet som det har i sin besittning. Det är en koncern med ett flertal dotterbolag som är fastighetsaktiebolag. Senatfastigheter får enligt den gällande lagen bevilja sina egna dotterbolag lån. Det fråntas den möjligheten om lagen om statliga affärsverk ändras så som regeringen nu föreslår.

Vi anser att det över lag ligger i den statliga sektorns intresse att Senatfastigheter kan låna ut pengar till sina dotterbolag också framöver. Om möjligheten slopas kommer kostnadseffekterna att leda till press på Senatfastigheter att höja hyrorna.

Villkoren för de lån som Senatfastigheter beviljar ska redan enligt dagens lagstiftning vara transparenta. Inte heller EU-lagstiftningen eller de kriterier som i rättspraxis har utformats för affärsverk i form av anknutna enheter kräver att Senatfastigheter fråntas sin möjlighet till utlåning.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslag 2 enligt betänkandet och

att riksdagen godkänner lagförslag 1 enligt betänkandet men 5 § med följande ändringar:

Reservationens ändringsförslag**Lagförslag 1**

5 §

Upptagande av lån och beviljande av borgen

Ett affärsverk får för finansieringen av sin verksamhet uppta lån inom ramen för det samtycke som riksdagen gett i samband med behandlingen av statsbudgeten. *Senatfastigheter får dessutom inom ramen för samtycke som riksdagen givit i samband med behandlingen av statsbudgeten bevilja lån till ett sådant dotterbolag eller intressebolag i aktiebolagsform som hör till samma affärsverkskoncern som Senatfastigheter.*

Med riksdagens samtycke får ett affärsverk bevilja borgen för lån som upptas av ett sådant dotterbolag i aktiebolagsform som avses i 1 kap. 5 § och 6 § 1 mom. i bokföringslagen (1336/1997). *(Utesl.)*

För lån som upptagits och borgen som ställts av ett affärsverk tas det ut en avgift enligt lagen om statens långivning samt statsborgen och statsgaranti (449/1988). *För lån som beviljats av Senatfastigheter tas ingen borgensavgift ut.*

Närmare bestämmelser om upptagande och beviljande av lån enligt 1 mom., om villkoren för upplåning, om vad lånen får användas till och om hur den avgift som avses i 3 mom. bestäms och tas ut utfärdas genom förordning av statsrådet.

FiUB 33/2010 rd — RP 63/2010 rd

Helsingfors den 5 oktober 2010

Matti Ahde /sd
Reijo Laitinen /sd
Pia Viitanen /sd
Matti Saarinen /sd
Eero Heinäluoma /sd

Mikko Kuoppa /vänt
Minna Sirnö /vänt
Tuula Väättäinen /sd
Matti Kauppila /vänt
Lauri Kähkönen /sd