

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ombildande av Centralen för förvaltningsutveckling till ett aktiebolag

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om ombildande av Centralen för förvaltningsutveckling till ett aktiebolag. Centralen är för närvarande ett statligt affärsverk. Genom den föreslagna lagen berättigas statsrådet att till det aktiebolag som skall bildas överlåta centralens affärsverksamhet och egendom, som är i centralens besittning. Aktiebolagets verksamhetsområde avses omfatta utbildnings-, konsult- och utvecklingstjänster

samt affärsverksamhet som sammanhänger med dem.

Personalen vid Centralen för förvaltningsutveckling blir anställd hos aktiebolaget.

Propositionen hänför sig till den första tilläggsbudgetpropositionen för 2002 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 september 2002.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Centralen för förvaltningsutveckling är ett statligt affärsverk i enlighet med lagen om statens affärsverk (627/1987) och det verkar inom finansministeriets förvaltningsområde. Centralen finansierar sin verksamhet genom egna inkomster. Den verkar i fri konkurrens på marknaden för utbildnings-, konsult- och utvecklingstjänster.

Centralen för förvaltningsutveckling är som affärsverk helt beroende av marknaden och den har inga samhälleliga uppgifter. Denna typ av affärsverksamhet som staten bedriver i en konkurrenssituation borde bedrivas inom ramen för ett företag och därför är det mera ändamålsenligt att bedriva verksamheten i ett aktiebolag än i ett affärsverk.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning och praxis

Centralen för förvaltningsutveckling har sedan 1995 verkat som ett statligt affärsverk. Före det verkade affärsverket sedan 1971 under namnet statens utbildningscentral och sedan 1987 under namnet statens utvecklingscentral. Under det senaste skedet

var affärsverket ett nettobudgeterat ämbetsverk som bedrev avgiftsbelagd serviceverksamhet.

Enligt 2 § 1 mom. lagen om Centralen för förvaltningsutveckling (496/1994) har Centralen för förvaltningsutveckling till uppgift att producera fortbildning och konsult- och andra utvecklingstjänster som baserar sig på specialsakkunskap om den offentliga förvaltningen samt andra tjänster som ansluter sig till dem. Enligt 2 § 2 mom. i lagen kan Centralen för förvaltningsutveckling genom förordning även ges andra uppgifter som lämpar sig för dess verksamhetsområde. Enligt 1 § förordningen om Centralen för förvaltningsutveckling (825/1994) har centralen haft i uppgift att utöver vad som bestäms i lagen utveckla metoder särskilt för ledningen av den statliga och den övriga offentliga förvaltningen samt för den allmänna förvaltningen,

ekonomiförvaltningen och personaladministrationen. Förordningens 1 § upphävdes från den 1 januari 2000. Riksdagen och finansministeriet har i fråga om affärsverket fastställt dess verksamhetsmål och övriga servicemål samt dess resultat- och intäktsföringsmål. Det har

inte förutsatts att Centralen för förvaltningsutveckling har intäktsfört vinsten.

När Centralen för förvaltningsutveckling i tiden inrättades föredrog man att ge centralen formen av ett affärsverk och inte formen av ett aktiebolag. Orsaken till detta var bl.a. att man med hjälp av verksamhets- och servicemålen önskade säkerställa att Finland inför medlemskapet i EU skulle ha tillräcklig sakkunskap när det gällde förberedelserna inom förvaltningen. Det ansågs också att affärsverkskonceptet var ett flexibelt sätt att övergå till fri konkurrens från en situation där budgetfinansieringen var betydande och priserna subventionerade. Efter år 2000 har specialbehov av detta slag inte längre ansetts föreligga. Efter det att den ovan nämnda förordningen ändrades har Centralen för förvaltningsutveckling inte haft några på författning baserade samhälleliga uppgifter. Inte heller har dess verksamhet efter det styrts genom uppställande av service- och andra verksamhetsmål som komplettering till de i 2 § definierade uppgifterna. Affärsverket verkar inom sin bransch i en fri konkurrenssituation.

Enligt konkurrens- och upphandlingslagstiftningen får ämbetsverken och inrättningarna inte gynna statens produktionsorganisation. Den ställning som Centralen för förvaltningsutveckling har i egenskap av producent av statsförvaltningens och den övriga offentliga förvaltningens utvecklingstjänster baserar sig därför enbart på konkurrenskraften i fråga om de erbjudna tjänsterna.

Centralen för förvaltningsutveckling är ett sådant delvis skattefritt samfund som avses i 21 § inkomstskattelagen (1535/1992) och som inte är skyldigt att betala inkomstskatt. I enlighet med 7 § mervärdesskattelagen (1501/1993) är centralen särskilt skattskyldig.

Verksamheten i Centralen för förvaltningsutveckling leds av styrelsen och verkställande direktören, som utnämns av statsrådet.

2.2. Bedömning av nuläget

I budgeten för 2002 har service- och de andra verksamhetsmålen för Centralen för förvaltningsutveckling presenterats på följande sätt: Centralen för förvaltningsutveckling producerar

utbildnings-, konsult- och andra utvecklingstjänster som baserar sig på specialkunskap om den offentliga förvalt-

ningen. Finansministeriet har den 2 januari 2002 fastställt affärsverkets service- och andra verksamhetsmål för innevarande år i enlighet med budgeten för 2002. Samtidigt fastställdes resultatmålet till 346 000 euro och intäktsföringsmålet till 0 euro.

Omsättningen under räkenskapsperioden 2001 var 35,6 miljoner mark. Resultatet var ca 0,5 miljoner mark. Avkastningen på sysselsatt kapital var 4,4 %. Av affärsverkets omsättning bestod ca två tredjedelar av utbildning och ca en tredjedel av konsulttjänster. Den största delen av omsättningen härrörde från försäljningen till statens ämbetsverk och inrättningar, medan ca en femtedel gällde försäljning av produkter till den övriga offentliga sektorn och utomlands. Centralens marknadsandel av utbildnings- och utvecklingsupphandlingen inom statsförvaltningen understiger 10 %.

Året 2001 var det sjunde året då Centralen för förvaltningsutveckling verkade som affärsverk. Fyra år har varit förlustbringande och tre år inkomstbringande. Mot bakgrunden av resultatet för hela affärsverksperioden har affärsverkets verksamhet inte varit särskilt lönsam. Detta har berott på bl.a. affärsverkets storlek, variationerna i efterfrågan och koncentrationen på utvecklingstjänster inom statsförvaltningen.

Finansministeriet lät år 2000 externt utföra en mångsidig bedömning av Centralen för förvaltningsutveckling och skaffade dessutom en utredningsmans utredning om affärsverkets företagsekonomiska lönsamhetsförutsättningar. Uppgifterna i dessa utredningar har för sin del legat till grund för föreliggande proposition.

För att affärsverket skall kunna säkerställa en kontinuerlig lönsamhet och tillräckliga utvecklingsmöjligheter samt ha förmåga att möta kundernas föränderliga och expanderande servicebehov har man försökt finna möjligheter att utvidga affärsverkets verksamhet, kundrelationer och kunnande. Vid kartläggningen har ett samgående med ett annat företag inom samma bransch visat sig vara det bästa alternativet. Ett samgående och en breddning av ägarunderlaget förutsätter för sin del att affärsverket bolagiseras.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Syftet med propositionen är att säkerställa att affärs- och serviceverksamheten vid Centralen för förvaltningsutveckling utvecklas. Detta kan ske genom att affärsverket bolagiseras och en breddning av ägarunderlaget möjliggörs. Ett flertal serviceproducenter agerar inom centralens verksamhetsområde. Den service som gäller personalutbildning och konsult- och utvecklingstjänster produceras i en konkurrenssituation. Det finns inte behov av att styra serviceproduktionen genom förvaltningsbeslut. Centralen för förvaltningsutveckling är helt och hållet kund- och marknadsstyrd. Organisationen och rutinerna har under den period då centralen varit ett affärsverk utvecklats så att centralen numera motsvarar ett företag. Verksamheten vid Centralen för förvaltningsutveckling har under affärsverkstiden effektiviserats så, att centralen är kapabel att fungera lönsamt som aktiebolag på en marknad där konkurrens råder.

Det föreslås att Centralen för förvaltningsutveckling ombildas till aktiebolag. Staten avses teckna hela aktiestocken i det aktiebolag som bildas. Avsikten är att aktiebolagets ägarunderlag skall breddas genast efter bolagiseringen.

Aktiebolagets verksamhetsområde avses omfatta utbildnings-, konsult- och utvecklingstjänster samt affärsverksamhet som ansluter sig till dem. Aktiebolaget fortsätter den affärsverksamhet som Centralen för förvaltningsutveckling har bedrivit och det föreslås att aktiebolaget inleder sin verksamhet den 1 september 2002, då Centralen för förvaltningsutveckling avslutar sin verksamhet som statligt affärsverk.

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar

Bildande av aktiebolag

Avsikten är att aktiebolaget skall bildas enligt en snabb tidtabell och genast efter att lagen har stadfästs, till en början med ett litet aktiekapital på grund av de förberedande åtgärder som bolagsbildandet kräver. Det är nödvändigt att de åtgärder som hänför sig till etablerandet av aktiebolagets förvaltning kan vidtas i tillräckligt god tid. Den

affärsverksamhet som Centralen för förvaltningsutveckling bedrivit överförs, i likhet med den egendom som är i centralens besittning samt centralens skulder, den 1 september 2002 till det aktiebolag som bildas enligt vad som beskrivits ovan.

När affärsverksamhet startar den 1 september 2002, den egendom som motsvarar aktiekapitalets värde överläts som apport i utbyte mot aktier. Avsikten är att kapitalstrukturen skall vara tillräckligt stark i verksamhetens begynnelsestadium och att den skall möjliggöra att bolagets verksamhet är lönsam, dock med beaktande av konkurrensläget inom branschen. Statens avkastning på det kapital som det investerar i bolaget kommer att bestå av dividend.

Egendom

Följande uppgifter baserar sig på Centralens för förvaltningsutveckling preliminära bokslut den 31 december 2001.

Balansegendomen i Centralen för förvaltningsutveckling är till sitt balansvärde 2 186 471,88 euro. Driftsegendomen och andra långsiktiga investeringar uppgår till 450 591,99 euro. Driftsegendomen inkluderar inte fast egendom. Omsättnings- och finansieringstillgångarna uppgår till 1 735 879,89 euro. Det egna kapitalet uppgår till 889 724,58 euro, varav grundkapitalet utgör 2051 892,70 euro. Främmande kapital finns till ett belopp av 1 296 747,44 euro, varav 50 456,37 euro är långfristiga och 1 246 291,06 euro kortfristiga krediter.

Aktiebolagets begynnelsebalansräkning utan kapitaliserande kostnader för pensionsförmånerna kommer att vara ca 1,634 miljoner euro. Driftsegendomen och andra långsiktiga investeringar kommer att uppgå till 0,444 miljoner euro. Omsättnings- och finansieringstillgångarna kommer att uppgå till 1,190 miljoner euro. Aktiebolagets egna kapital kommer att uppgå till 0,390 miljoner euro, varav 100 000 euro utgör aktiekapital. Det främmande kapitalet kommer att uppgå till 1,244 miljoner euro, varav 0,034 miljoner euro är långfristiga och 1,21 miljoner euro kortfristiga krediter. Soliditetsgraden kommer att uppgå till 23 %.

Statsekonomiska verkningar

Innan Centralen för förvaltningsutveckling blev affärsverk bestod finansieringen av

centralen i det sista skedet till ca två tredjedelar av betalningsinkomster och till en tredjedel av budgetfinansiering. Under perioden som affärsverk har centralen förbättrat sin servicenivå och konkurrenskraft avsevärt. Genom den föreslagna bolagiseringen kan verksamheten förbättras sin servicenivå och konkurrenskraft samt lönsamhet ännu mera.

I samband med bolagiseringen kommer statens pensionsansvar att minska. Dessutom kommer staten att få försäljningsinkomster vid en eventuell försäljning av bolagets aktier.

Under moment 28.99.96 i statsbudgeten (Ersättande av Centralen för förvaltningsutvecklings fastighetsutgifter) har det funnits ett anslag av 505 000 euro för partiellt ersättande av fastighetsutgifterna för den fastighet i Munksnäs som används av Centralen för förvaltningsutveckling. Avsikten är att fastighetsutgifterna för fastigheten inte längre skall ersättas efter den 31 augusti 2002.

Skatteverkningar

I egenskap av aktiebolag avses Centralen för förvaltningsutveckling bli skattskyldig enligt beskattningsslagen.

Bolagiseringens inverkan på affärsverksamheten

Enligt de beräkningar som gjorts kommer det bolag som skall bildas att ha förutsättningar att bedriva lönsam affärsverksamhet. I och med att affärsverket blir ett aktiebolag förändras kostnadsstrukturen så, att aktiebolaget får vissa tilläggskostnader. Tilläggskostnaderna bestäms dock på samma grunder som i fråga om de privata konkurrenterna och de övriga aktiebolagen. Dessa kostnader uppkommer närmast till följd av statsbeskattningen och avgifterna för arbetslöshetsförsäkring, olycksfallsförsäkring och skadeförsäkring samt till följd av lönebikostnader. Å andra sidan minskar bl.a. pensionskostnaderna, eftersom pensionerna på lång sikt bestäms på samma grunder som inom den privata sektorn.

Verkningar i fråga om kunderna

Det är framför allt olika statliga organisationer som använder sig av de

tjänster som Centralen för förvaltningsutveckling erbjuder. I fråga om såväl Centralen för förvaltningsutveckling som dess föregångare har man i alla tider framhållit behovet av att utveckla och underhålla ett sådant specialkunnande som säkerställer tillgången till och kvaliteten på de utbildnings-, konsult- och utvecklingstjänster som behövs inom statsförvaltningen. Utbudet på denna typ av tjänster som baserar sig på kunskaper inom verksamhetsområdena inom statsförvaltningen har under de senaste åren ökat och blivit allt mångsidigare. Det finns tillräckligt mycket konkurrens inom branschen. Å andra sidan har andra faktorer än tjänsteproducentens specialkännedom om statsförvaltningen kommit att bli allt viktigare för dem som köper utbildnings-, konsult- och utvecklingstjänster. Därför antar man att ombildandet av Centralen för förvaltningsutveckling till ett aktiebolag inte äventyrar tillgången på sådana högklassiga och fördelaktiga utbildnings-, konsult- och utvecklingstjänster som organisationerna inom statsförvaltningen behöver. Bolagiseringen och en realisering av planerna att gå samman med ett annat företag i branschen ökar förutsättningarna för ett utvecklande av serviceutbudet i takt med de föränderliga kundbehoven.

4.2. Verkningar i fråga om personalen

Affärsverket har 67 anställda, som alla är i arbetsavtalsförhållande. Bolagiseringen inverkar inte i sig på antalet anställda. På personalens ställning tillämpas vad som bestäms i ett principbeslut av statsrådet, ordnande av personalens ställning i situationer där statsförvaltningen genomgår organisationsreformer, FM 29/01/98.

Avsikten är att personalen vid Centralen för förvaltningsutveckling skall övergå i aktiebolagets anställning på de arbetsvillkor som bolaget tillämpar. Staten svarar för personalens pensionsskydd fram till överlåtelsedagen. Fr.o.m. den dag då affärsverksamheten inleds i aktiebolaget är

det meningen att bolaget skall svara för pensionsskyddet för de personer som överförs från statens affärsverk. Enligt förslaget skall bolaget svara för personalens samtliga pensionskostnader, inklusive eventuellt tilläggs-pensionsskydd.

Centralen för förvaltningsutveckling och dess personal har ingått en överenskommelse om de centrala anställningsvillkoren och övriga förmånerna i fråga om den personal som övergår i aktiebolagets anställning.

Vid organiseringen av personalens ställning, anställningsvillkoren och de övriga förmånerna är principen den att det aktiebolag som bildas inte får belastas med högre personalkostnader än de som konkurrenterna har. De delvis kapitaliserade kostnaderna för pensionsförmånerna enligt lagen om statens pensioner har beräknats uppgå till inalles 1.320.000 euro. Finansieringen skall byggas in i aktiebolagets begynnelsebalansräkning. Betalning av pensions ansvar skall behandlas i samband med den första tilläggsbudget.

5. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid finansministeriet. Den beredning som gäller bolagiseringen har ägt rum vid affärsverket och finansministeriet. Parterna har hörts i samband med beredningen.

Finanspolitiska ministerutskottet har den 6 februari 2002 förordat att Centralen för förvaltningsutveckling ombildas till ett aktiebolag fr.o.m. den 1 september 2002.

I fråga om lagförslaget har den 6 mars 2002 med affärsverkets personal förts förhandlingar i enlighet med lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar (651/1988).

6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

Propositionen hänför sig till den första tilläggsbudgetpropositionen för 2002 och avses bli behandlad i samband med den.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslaget

1 §. Den föreslagna paragrafen innehåller en

fullmakt för statsrådet att till det aktiebolag som skall bildas för att fortsätta verksamheten vid Centralen för

förvaltningsutveckling överlåta den egendom, de immateriella rättigheter och den affärsverksamhet som är i centralens besittning och att teckna samtliga aktier i aktiebolaget.

Aktiebolagets verksamhetsområde avses omfatta utbildnings-, konsult- och utvecklingstjänster samt affärsverksamhet som ansluter sig till dem.

Avsikten är att den egendom samt de tillgångar och skulder som är i Centralen för förvaltningsutvecklings besittning den 31 augusti 2002 skall överlåtas till aktiebolaget.

2 §. Statsrådet bestämmer vilken egendom som skall överlåtas och värdet av den samt villkoren för överlåtelsen. Statsrådet bestämmer också om övriga arrangemang som anknyter till överlåtelsen av egendomen och bildandet av aktiebolaget. Värdet av den egendom som överförs till aktiebolaget antas vara ca 1,634 miljoner euro. Egendomen och affärsverksamheten avses bli överförda den 1 september 2002.

3 §. Affärsverket är till affärsverksperiodens slut ett delvis skattefritt samfund, men det aktiebolag som bildas blir den 1 september 2002 skattskyldigt i likhet med andra aktiebolag. Aktiebolaget avses fortsätta den verksamhet som bedrivs av Centralen för förvaltningsutveckling på det sätt som avses i inkomstskattelagen och mervärdesskattelagen. För överföring av egendom som apport betalar aktiebolaget inte överlåtelseskatt.

Som en anskaffningsutgift som är avdragsgill i inkomstbeskattningen betraktas värdena av den egendom som har överlåtits till aktiebolaget.

4 §. Efter att Centralen för förvaltningsutveckling har indragits och dess egendom överförs till aktiebolaget svarar aktiebolaget för de skuld-, anskaffnings-, leverans-, samarbets- och motsvarande avtal och förbindelser som centralen har ingått under sin verksamhetstid. Statens sekundära ansvar för centralens lån och andra förbindelser föreslås kvarstå.

Om de som har ingått avtal med Centralen för förvaltningsutveckling inte godkänner att avtalsparten byts, ersätter bolaget staten för det som staten eventuellt skulle bli tvungen att ersätta med anledning av centralens förbindelser.

5 §. I 1 mom. ingår bestämmelser om övergången till aktiebolaget när det gäller Centralen för förvaltningsutvecklings personal i arbetsavtalsförhållande. Vid centralen finns inga anställda i tjänsteförhållande.

Personalen i arbetsavtalsförhållande övergår till anställning hos aktiebolaget. De personer som har anställts för viss tid övergår för den tid de har anställts.

På anställningsvillkoren i uppgiften i arbetsavtalsförhållande vid aktiebolaget tillämpas kollektivavtalet för affärsverk fram till utgången av den innevarande avtalsperioden samt därefter det gällande kollektivavtal som är bindande för aktiebolaget, om det inte skall träffas annat avtal.

För betalandet av olycksfallsersättningar som uppkommit under Centralen för förvaltningsutvecklings affärsverksamhetstid i fråga om personer som övergår till aktiebolaget svarar staten.

6 §. I paragrafen intas behövliga bestämmelser om lagens ikraftträdande och om de åtgärder som statsrådet kan vidta före det. De förberedande åtgärderna gäller 1 och 2 §. Statsrådet beslutar sommaren 2002 om bildandet av aktiebolaget och om den egendom som skall överlåtas till det.

7 §. I paragrafen fastställs hur Centralen för förvaltningsutvecklings sista bokslut och revision skall utföras.

2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 september 2002.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ombildande av Centralen för förvaltningsutveckling till ett aktiebolag

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Statsrådet berättigas att till det aktiebolag som skall bildas för att fortsätta verksamheten vid den till finansministeriets förvaltningsområde hörande Centralen för förvaltningsutveckling överlåta den egendom, de immateriella rättigheter och den affärsverksamhet som är i centralens besittning. Aktiebolagets verksamhetsområde omfattar utbildnings-, konsult- och utvecklingstjänster samt affärsverksamhet som sammanhänger med dem. När aktiebolaget bildas tecknar staten samtliga aktier.

2 §

Statsrådet bestämmer vilken egendom som skall överlåtas och värdet av den samt villkoren för överlåtelsen. Statsrådet bestämmer också om övriga arrangemang som anknyter till överlåtelsen av egendomen och bildandet av aktiebolaget. Statsrådet bestämmer vilken del av egendomen som skall sättas in i aktiebolaget mot aktier.

3 §

Aktiebolaget är inte skyldigt att betala överlåtelseskatt för överlåtelser som gäller egendom som avses i denna lag. Vid inkomst- och förmögenhetsbeskattningen samt mervärdesbeskattningen anses aktiebolaget som sådant fortsätta den affärsverksamhet som Centralen för förvaltningsutveckling har bedrivit.

4 §

Aktiebolaget svarar för de skuld-, anskaffnings- och leveransavtal samt andra liknande förbindelser som Centralen för förvaltningsutveckling har ingått under sin verksamhetstid och som gäller den egendom och affärsverksamhet som överlåtits till aktiebolaget.

Statens sekundära ansvar för centralens lån och andra förbindelser kvarstår.

5 §

Den personal som är anställd hos Centralen för förvaltningsutveckling när denna lag träder i kraft övergår till anställning hos aktiebolaget i en uppgift som motsvarar den tidigare. De som har anställts hos centralen för viss tid övergår för den tid de har anställts, om inte tiden har löpt ut när denna lag träder i kraft.

På de anställningsvillkor som gäller för den uppgift i arbetsavtalsförhållande vid aktiebolaget som personen i fråga har övergått till med stöd av 1 mom. tillämpas vad som har överenskommits i det kollektivavtal som är bindande för bolaget eller vad som bestäms i eller med stöd av lag.

6 §

Denna lag träder i kraft den 1 september 2002.

Genom denna lag upphävs lagen den 15 juni 1994 om Centralen för förvaltningsutveckling (496/1994).

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft. Statsrådet kan vidta de åtgärder som avses i 1 och 2 § innan lagen träder i kraft.

7 § bestäms i lagen om statens affärsverk
(627/1987) eller med stöd av den.
På revisionen av och bokslutet för Centralen Aktiebolaget sköter till denna del
för förvaltningsutvecklings sista affärsverkets uppgifter.
verksamhetsperiod tillämpas vad som

Helsingfors den 28 mars 2002

Republikens President

TARJA HALONEN

Finansminister *Sauli Niinistö*