

Revisionsverkets ställningstaganden

Statens affärsverksamhet organiseras

Staten använder bolag för att sköta sina interna tjänsteuppgifter och driva sin affärsverksamhet. I den här effektivitetsrevisionen har man bedömt förutsättningarna för att driva affärsverksamheten. Staten driver affärsverksamhet enligt marknadsvillkor genom sina ägda aktiebolag och affärsverk. Staten är enda ägare, majoritetsägare eller minoritetsägare i 68 aktiebolag. Värdet av statens bolagsegenhet är ca 34 miljarder euro. Dessutom driver staten affärsverksamhet genom Senat-affärsverket och som specialaffärsverk fungerande Forststyrelsen.

Enligt ägandepolitikens linjedragning ska man i skötseln av egendomen bunden till affärsverksamheten sträva efter ett så gott ekonomiskt och samhällsligt helhetsresultat som möjligt. I skötseln av egendomen förenas affärsverksamhetens avkastning, utveckling av värdet av ägandet och krav för ekonomisk hållbarhet samt förväntningar på framgångsrik skötsel av offentliga tjänsteuppgifter som getts till bolagens och affärsverkens ansvar.

Granskningen är en del av granskningstemat för Administrering av statens egendom. I granskningen har man bedömt administrering av egendomen utifrån om affärsverksamheten uppfyller kriterier för statsägd affärsverksamhet. Organiseringen av statens affärsverksamhet är inte kollektivt instruerad, och därför baseras granskningens kriterier på statsrådets principbeslut om ägandepolitikens riktlinjer från år 2016, rekommendationer rörande riktlinjer för verksamheten av OECD:s statsägda bolag samt beslut och rättspraxis rörande den gemensamma marknaden.

Föremål för granskningen var organisering av statens affärsverksamhet. Genom granskningen har man bedömt om verksamheten som var föremål för granskningen motsvarar de mål och förväntningar som funnits samt följt linjedragningar och bestämmelser som styr statens roll och verksamhet.

Granskningens mål har varit att främja statsekonomins goda skötsel bland annat genom att ge information om hur affärsverksamhetens former bestämmer lönsamheten och konkurrensneutraliteten samt synergin, äganderollen, ansvarsskyldigheten och affärsverksamhetsriskernas förvaltning påverkar och ska beaktas i beslut rörande affärsverksamheten.

Finansministeriet har våren 2018 initierat instruktioner rörande principer som ska följas i statsförvaltningens omorganisation. Ett av ändamålen för det här arbetet är att upprätta bedömningskriterier för bolagisering. Detta är motiverat, därför att bolagisering berör en allt större del av statens verksamhet.

Förväntningar som riktas mot statens affärsverksamhet genomförs i huvudsak bra enligt granskningen. Mellan reglerings- och tjänstemålen och affärsverksamheten finns dock spänningar rörande verksamhetens lönsamhet, marknadens begränsning samt konkurrensneutralitet.

En del av de offentliga tjänsteuppgifter som statens affärsverk bedriver är svagt lönsamma. Utvecklingen som sker inom postverksamhetens samhällsomfattande tjänster och marknaden för kombiisbrytare har försvagat förutsättningarna för lönsam affärsverksamhet. Såväl brevutdelning som isbrytning är dock nödvändiga offentliga tjänster för samhället, och ska tryggas. Upprätthållandet av postverksamhetens samhällsomfattande tjänster i dess nuvarande form ser inte ut att vara möjligt i framtiden utan subventioner.

Om verksamhetens avkastning inte täcker verksamhetens kostnader är inte produktion av den offentliga tjänsten som affärsverksamhet motiverad.

Trafikverket är Arctia Oy:s huvudsakliga kund när det gäller isbrytning på Östersjön. Arctia Oy kan också ha avtalspartners för marknadsorienterad verksamhet. Idag bildas företagets intäkter i huvudsak av tjänsteavtal som görs med statens budgetanslag. Av den här anledningen är uppföljning av kostnadseffektivitet viktigare än bedömning av dess lönsamhet. Affärsverksamhetens principer lämpar sig dåligt för isbrytningens tjänsteavtal också därför att flottans storlek som krävs för beredskap har bedömts på behov av beredskap och inte på affärsmässiga grunder. I detta fall uppnår man inte heller några fördelar med offentliga upphandlingsförfaranden, vilket skulle understöda avtalspraxis som grundar sig på företagsekonomiska uppdrag.

På grund av sin finansiellt starka position samt ägarens och branschens reglerande roll kan statens affärsverksamhet negativt påverka konkurrerade marknader. Staten bör inte verka i en konkurrensutsatt marknad utan särskilda grunder. Statsrådets riktlinje är att sådana bolag som det inte finns några grunder för att äga ska överlåtas kontrollerat. Denna faktor tillsammans med utvecklingen i verksamhetsmiljön förutsätter uppföljning av företagets verksamhet och verksamhetsmiljö samt bedömning av företagsformen och mål och grunder med statens ägande.

Senatfastigheter fungerar som ett affärsverk knutet till statskoncernens enhet. Senatfastigheter hyr också ut utrymmen som rör dess grunduppgift till andra aktörer än dem som är knutna till statens enhet. Andelen av denna verksamhet är ca 10 % av affärsverkets omsättning. Upphandlingslagens gräns för utförsäljning är 5 % eller 500 000 euro.

Senatens position som enhet knuten till staten skulle förutsätta, att man i affärsverkslagen har reglerat den del av utförsäljningen som avviker från upphandlingslagen. Dock finns det en risk att till och med en liten utförsäljning av affärsverket, oberoende av position som knuten enhet, i lagskipningen kan tolkas som att konkursoduglighet och samfundsskattfrihet som affärsverket får fördel av är statsstöd som strider mot gemenskapsrätten.

Senatfastigheternas verksamhetsform som affärsverk är ur denna synvinkel motiverad, och affärsverksformen gagnar också staten på koncernnivå.

Vid grundandet av SoteDigi Ab överförde statsrådet företagsegendom som är till salu till Statens utvecklingbolag Vake Oy och kapitaliserade det grundade bolaget med dessa försäljningsvinster. Detta förfarande förutsatte inte riksdagens beslut om anslag.

Statens bolagiserade verksamhet kan överföra budgetmakt bort från riksdagen.

Revisionsverkets rekommendationer

Revisionsverket rekommenderar att

1. Ministerierna som styr statens affärsverksamhet bedömer i princip att verksamhetsformer och mål för statsägda bolag och affärsverk fortfarande är grundade ur ekonomisk och samhällelig synvinkel.
2. Finansministeriet försäkrar tillsammans med Senatsfastigheterna att affärsverkens affärsverksamhet uppfyller kraven för position som anknutna enheter.
3. Statsrådskansliets avdelning för ägandestyrning bedömer tillsammans med kommunikationsministeriet och trafikverket olika åtgärder att försäkra vintersjöfartens tjänstenivå och säkerhet i en föränderlig verksamhetsmiljö.
4. Kommunikationsministeriet och trafikverket utreder en separation av kostnaderna för Östersjöns isbrytarflottas beredskap från tjänsteavtalen och anvisa beredskapsuppdraget till Arctia Ab på kostnadsbaserat uppdrag.
5. Kommunikationsministeriet och kommunikationsverket förbereder sig enligt postlagens 33 § på att kostnaderna för upprätthållandet av postverksamheten måste ersättas ur statskassan.