

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Aktiebolag som organiseringsform för statliga verksamheter

Föremål för revisionen var grundandet av sju statliga specialuppgiftsbolag och verksamheten i inledande skedet. Bolagen grundades under statsminister Sipiläs regeringsperiod 2017-2019 och staten kapitaliserade dem med sammanlagt cirka 490 miljoner euro. Pengarna för kapitaliseringen av bolagen kom från aktieförsäljningar, budgeten och Senatfastigheters medel.

Fyra av aktiebolagen grundades för att producera tjänster för kommande landskap, men landskapsreformen genomfördes slutligen inte. Dessa landskapsbolag var Landskapens lokalcentral Ab, SoteDigi Oy, Vimana Oy och Hetli Oy. Hetli Oy hann bara verka i drygt fyra månader. Vimana Oy:s affärsverksamhet har senare slagits samman med SoteDigi Oy.

Förutom landskapsbolagen ingick följande tre aktiebolag som sköter statens specialuppgifter i revisionen: Traffic Management Finland Oy grundades när Trafikverkets trafikstyrnings- och förvaltningstjänster bolagiserades. Pohjolan Rautatiet Oy grundades för planeringen av nya banförbindelser. Oppiva Invest Oy grundades för att stöda utvecklingen av inlärningsmiljöer och undervisningsredskap inom yrkesutbildningen.

## Grundandet av statens specialuppgiftsbolag ska noggrant övervägas

När statens medel och verksamhet överförs från budgetekonomin till statsbolagen minskar riksdagens budgetmakt och dess styrnings- och tillsynsbehörighet överförs till statsrådet och bolagens egna organ. När aktiebolag med statlig majoritet grundas bör man fråga sig om aktiebolagsformen är nödvändig eller den bästa lösningen för det aktuella behovet. I princip borde de samhälleliga fördelar som bolaget producerar överstiga de kostnader som föranleds av kapitaliseringen av bolagen i fråga om statsfinanserna.

Såsom konstateras i finansministeriets rekommendation om bolagisering från 2018 är statens ämbetsverk och inrättningar den huvudsakliga organiseringsformen för statens verksamhet. Aktiebolaget å sin sida är en organisation vars primära syfte är att med sin affärsverksamhet eftersträva vinst på en konkurrensutsatt marknad. Därför bör statens specialuppgiftsbolag förbli undantag såväl i statens verksamhet som bland statsbolagen. Eftersom specialuppgiftsbolagen ofta inte verkar på en konkurrensutsatt marknad och de inte löper just någon konkursrisk, har de inte heller nödvändigtvis något tryck på att effektivisera sin verksamhet på samma sätt som aktiebolag i full konkurrenssituation. Även problem med anknytning till konkurrensneutralitet kan i allmänhet undvikas genom att i stället för att grunda ett specialuppgiftsbolag grunda ett konkurrensutsatt statsbolag som eftersträvar vinst.

Specialuppgiftsbolag bör grundas med stor eftertanke också på grund av att offentlighetslagen inte gäller aktiebolag som staten har bestämmande inflytande över. Utgångspunkten är att offentlighetslagen inte tillämpas på aktiebolag om de inte utövar offentlig makt. Verksamhet i bolagsform sägs ofta vara mer transparent bland annat i fråga om kostnader. I fråga om specialuppgiftsbolag är den grupp som har rätt att få mer detaljerade uppgifter om bolaget än det officiella bokslutet dock mycket liten.

Oppiva Invest Oy grundades för att bevilja kapitallån till bolag inom en viss bransch. För en mycket smal uppgift behöver man inte alltid grunda

ett nytt specialuppgiftsbolag. Däremot är det skäl att överväga om ett befintligt statsbolag kan åta sig en ny uppgift eller om den tjänst som behövs kan köpas av privata företag som redan finns på marknaden.

#### Det är inte meningen att bolagiseringen ska vara ett finansieringsalternativ för budgetanslag

De flesta statsbolag som var föremål för revisionen kapitaliserades med börsaktier. Möjligheten att fungera utanför utgiftsramen eller möjligheten att skjuta till kapital snabbt genom att sälja av statens eller något annat statsbolags innehav av börsaktier får dock inte vara den grundläggande orsaken till att välja bolagsform.

Det är problematiskt, även om det är tillåtet, att staten kapitaliserar nya statsbolag genom att överlåta börsaktier direkt till dem i stället för att staten intäktsför försäljningsinkomsterna i budgeten och beviljar nödvändiga medel ur budgetanslagen. Det som gör överlåtelsen av aktier lockande är att kapitaliseringen av bolaget via budgeten i ramstadgan för statsfinanserna räknas som en intern utgift inom ramen, men att bolagets kapitalisering genom överlåtelse av aktier räknas som en utgift utanför ramen. Detta kan skapa ett incitament för regeringen att avstå från statens aktieinnehav i stället för att täcka utgifterna ur statsbudgeten inom ramen för rambestämmelsen. Om staten överlåter sina börsaktier som kapital till ett nytt statsbolag, förlorar staten varaktigt deras dividendinkomster och den inkomst de får av värdeökningen i aktierna.

Öronmärkning av aktier och försäljningsinkomster från dessa eller av medel som tas från bolag som kapitalåterbärningar för ett visst ändamål är inte förenligt med god budgeteringssed, även om förfarandet inte är förbjudet. Användningen av aktieförsäljningsinkomster för öronmärkta tilläggsutgifter strider mot en av de viktigaste egenskaperna i ramsystemet, dvs. att bryta sambandet mellan utgifter och inkomster.

Staten har koncentrerat skötseln av sitt börsinnehav till avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli och Solidium Oy. Det är också problematiskt att staten har överlåtit sin egen aktieportfölj till Oppiva Invest Oy som staten själv grundat. Värdet på aktierna och utdelningsinkomsterna kan variera avsevärt, varvid Oppiva Invest Oy:s verksamhet inte bara är beroende av bolagets egentliga affärsverksamhet utan också av hur den lyckas med skötseln av sin aktieportfölj.

#### Statliga ägaren ska ha en tydligare uppfattning om riktningen för verksamheten i de bolag som den äger

Ledningen vid många bolag berättade i intervjuerna att de önskar att staten tydligare och snabbare tar ställning till vad bolaget förväntas göra och hur det ska fungera. När nya statsbolag grundas och deras verksamhet inleds är det viktigt att den statliga ägaren tydligt kan informera bolagets ledning om vilka mål bolagets verksamhet har och i vilken riktning bolagets affärsverksamhet ska föras. Dessutom ska statliga ägaren informera om hurdan affärsverksamhetsmodell och förtjänstlogik den har tänkt för bolaget.

Staten ansvarar för att endast utse oberoende personer till ledningen för de bolag den äger. Utgångspunkten är att staten ska undvika att utnämna sådana tjänstemän som varit med och berett grundandet av det nya bolaget för ledningsuppgifter, eftersom detta skulle skapa en intressekonflikt för tjänstemännen. I revisionen identifierades också situationer där koncernbolagets styrelseledamöter hade kontakter till företag som fungerade som koncernens varu- eller tjänsteleverantör. Den statliga ägaren ska för sin del övervaka att bolagens förtroendevalda inte har intressekonflikter.

## Stora reformer medför risker som bolag som grundas i samband med reformerna knappt kan påverka

Om bolaget grundas som en del av en mer omfattande samhällsreform är det bra om den statliga ägaren och bolaget med tanke på riskhanteringen strävar efter att bolagets tjänster inte enbart är bundna till reformen i fråga. Då mister inte tjänsterna sin relevans även om reformen skulle förfalla. I vissa bolag med anknytning till den förfallna landskapsreformen hade man försökt producera även strukturoberoende tjänster, men i praktiken var många lösningar och tjänster ändå nära bundna till den reformmodellen som var under beredning.

Verkställandet av reformen inleddes även om den ännu inte hade godkänts av riksdagen. Även bolagen grundades och kapitaliserades och de inledde sin verksamhet. Reformen förföll slutligen innan den inkomstbringande affärsverksamheten började i landskapsbolagen och den eftersträvalde nyttan med att grunda bolagen uppnåddes inte.

För bolagen hade det varit bättre om reformen hade börjat verkställas först efter att riksdagen hade godkänt den. Detta hade varit möjligt om det i lagförslaget om reformen hade fastställts en tillräckligt lång tidsfrist för verkställandet. Detta kunde företagen dock inte påverka.

## Ingen bolagisering som ingick i revisionen kan anses strida mot rekommendationen om bolagisering

Ingen bolagisering som ingick i revisionen kan anses strida direkt mot finansministeriets rekommendation av den 15 oktober 2018 om bolagisering. Detta beror till stor del också på att rekommendationen på få punkter är absolut, utan den ger stor prövningsrätt för att genomföra en enskild bolagisering.

## Revisionsverkets rekommendationer

Revisionsverket rekommenderar följande:

1. När nya statsbolag grundas och statens ägarstyrning bedrivs ska den myndighet som ansvarar för ägarstyrningen bilda sig en klar uppfattning om hur bolaget förväntas fungera och vad den förväntar sig att bolaget ska uppnå. Ägarledaren ska informera bolagets styrelse och ledning om dessa frågor.
2. Finansministeriet ska främja en ändring av rambestämmelsen för statsfinanserna så att överlåtelse av statens aktietillgångar inkluderas i ramutgifterna.
3. Undervisnings- och kulturministeriet eller Utbildningsstyrelsen ska inom fem år göra en opartisk bedömning av de samhälleliga fördelarna och kostnaderna för Oppiva Invest Oy:s verksamhet.
4. Kommunikationsministeriet ska inom fem år göra en opartisk bedömning av de samhälleliga fördelarna och kostnaderna för Traffic Management Finlands verksamhet.
5. När man planerar att grunda ett nytt statsbolag ska beredaren också analysera och dokumentera alternativet där ett av de redan verksamma statsbolagen åtar sig att sköta den nya uppgiften i stället för att grunda bolaget eller där den behövliga tjänsten köps av privata företag som redan finns på marknaden.