FINANSMINISTERIET

☐ FÖRESKRIFT
☐ ANVISNING
☒ REKOMMENDATION

15.10.2018
FM/1064/00.00.01/2018

Innehållsområde Val av organisationsform för statsförvaltningen, bolag
Bestämmelser som utfärdandet av föreskrifter/anvisningar baserar sig på Reglemente för statsrådet 17 §, 262/2003
Målgrupper Ministerier och ämbetsverk
Giltighetstid 15.10.2018 – tills vidare
Upphäver föreskriften (datum nr)

Principer som ska iakttas vid omorganisering när man överväger bolagisering av funktioner inom statsförvaltningen

Finansministeriet svarar för allmän utveckling av den offentliga förvaltningen och utveckling av statsförvaltningens strukturer, styrningssystem och verksamhet (reglemente för statsrådet 17 §, 262/2003). Utöver statliga ämbetsverk och inrättningar genomförs statsförvaltningens uppgifter i olika organisationsformer såsom i affärsverk, aktiebolag, offentligrättsliga organ, fonder, stiftelser, nämnder och andra organ.

Statsförvaltningen har inte haft enhetliga anvisningar för val av organisationsformer och deras grunder. I denna rekommendation som har tagits fram som stöd för tjänstemannaberedningen och som gäller kommande reformer sammanställs och förtydligas principer som gäller val av organisationsformer inom statsförvaltningen, i synnerhet utvärderingskriterier som används när man överväger bolagisering av statens ekonomiska verksamhet.

Statens ekonomiska verksamhet och organisering av den regleras i flera olika källor, och enligt lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning (1368/2007, lagen om ägarstyrning, 4 § 1 mom. 6 punkt) behandlar och avgör statsrådets allmänna sammanträde ärenden som gäller allmänna principer och handlingsdirektiv som gäller statens ägarpolitik och ägarstyrning.

Genom denna rekommendation sammanställs centralt innehåll från olika källor. Samtidigt samlas i rekommendationen juridiska och ekonomiska aspekter som har uppkommit i praktiska övervägningsfall. Beslut fattas emellertid och betydelsen av reglering, riktlinjer och den normativa tolkningspraxisen som gäller ett ärende avgörs självständigt enligt reglering som gäller statsrådets verksamhet och förfarande. De principer som samlas i rekommendationen kan användas som stöd då lösningsalternativ som gäller ärendet samt motivering till dem tas fram i tjänstemannaberedning.

FINANSMINISTERIET
Avdelningen för utveckling av statsförvaltningen
PB 28, 00023, STATSRÅDET

Telefon 0295 16001
valtiovarainministerio@vm.fi
https://vm.fi/sv/staten-som-arbetsgivare

Utgångspunkten är att reformer bedöms noggrant, slutsatser motiveras och att hela utvärderingsprocessen inklusive sina utredningar och slutsatser dokumenteras. I utvärderingsprocessen ska man utse instanser som ansvarar för beredningen och planera dess utveckling så att de riktlinjer som den fortsatta beredningen och beslutsfattandet förutsätter tas fram enligt föreskrivet förfarande som statsrådet har fastlagt. Det rekommenderas att man vid övervägandet konsulterar den avdelning vid statsrådets kansli som svarar för bolagens allmänna ägarpolitik i ett så tidigt skede som möjligt. Om man i utvärderingen gör upp förslag som gäller bolagisering av verksamheten, ska man samtidigt komma med ett tydligt förslag på den instans som ansvarar för statens ägarstyrning.

I Huvuddragen i sätten att organisera statsförvaltningen som grund för övervägande

Statens ämbetsverk och inrättningar som den huvudsakliga organisationsformen för statens verksamhet

Offentliga förvaltningsuppgifter har huvudsakligen organiserats i statsförvaltningen som ämbetsverk och inrättningar (Finland grundlags 119 §, 731/1999, i fortsättningen GL). I lagstiftningen föreskrivs om uppgifter för statsförvaltningens organ, finansiering av verksamheten kommer främst från statsbudgeten och i verksamheten betonas rättsmedel som gäller rättssäkerhet, öppenhet och lagenlighet. I regel svarar ministerier och ämbetsverk för Finlands internationella samarbete och skyldigheter.

Flera ämbetsverk och inrättningar har förutom budgetfinansiering även annan inkomstfinansiering, medborgare och företag som kunder och de kan ingå förbindelser och avtal på statens vägnar samt vara delägare och ägare i privaträttsliga organisationer.

Statsförvaltningen har ingen enhetlig allmän ämbetsverksmodell som garanterar samma verksamhetsprinciper. Det är fråga om egna slags ämbetsverk och inrättningar som har inrättats med separata förvaltningsförfattningar som är underställda ett mer allmänt ämbetsverksbegrepp. I praktiken har ämbetsverken många sammanfallande egenskaper. I synnerhet gäller dessa finansiering av verksamheten ur statsbudgeten enligt budgetprocessen, ledningsmodellen (i regel chefen för ämbetsverket som får hjälp av ledningsgruppen), typen av personalens anställningsförhållande (i regel tjänsteförhållande, anställningsförhållande kan också förekomma), förvaltningsförfarandet med sina mekanismer för presentation och beslutsfattande samt motiveringsskyldighet förenat med kraven på god förvaltning, rättssäkerhet och likabehandling samt styrningsförhållandet mellan ministeriet och ämbetsverket (styrning av förvaltningsområdet) och styrningssystemen (i synnerhet resultatbaserad styrning).

Ämbetsverken är inte självständiga juridiska personer, utan i sista hand svarar staten för deras förbindelser. Ämbetsverkets ledning svarar för skötseln av ämbetsverkets uppgifter, effektiviteten i ämbetsverkets verksamhet samt verksamhetens lagenlighet, i chefsämbetsverksmodellen har i sista hand chefen för ämbetsverket ansvaret. Ämbetsverkets interna organisationsstruktur utgår från författningar och i synnerhet från arbetsordningen. Ministerierna styr ämbetsverken i sina förvaltningsområden både operativt och ekonomiskt samt svarat för beredningen av författningar som gäller dem. Förutom norm- och budgetstyrning är även resultatbaserad styrning ett centralt styrsystem för verksamheten och ekonomin. Styrningsförhållandet mellan ministeriet och ämbetsverket fastställs i 11 § i reglementet för statsrådet (262/2003).

Statliga affärsverk som organisationsform för verksamheten

Statliga affärsverk är offentligrättsliga marknadsdrivna organisationer. De är emellertid inte självständiga juridisk personer, utan en del av staten. Affärsverksformen utgår från efterlevnad av företagsekonomiska principer vid tillhandahållande av offentliga tjänster. Affärsverksformen har tillämpats på bedrivande av sådan statens affärsverksamhet som behöver styras på grund av samhällspolitiska eller andra orsaker. Lagen om statliga affärsverk (1062/2010), som reformerades 2010, är en allmän lag som gäller statliga affärsverk. Som en allmän lag utgör den även en grundläggande utgångspunkt som styr affärsverksformen och dess lämplighet ska bedömas tillsammans med eventuella behov av särskilda bestämmelser.

De statliga affärsverk som avses i lagen[1] kan tillhandahålla sådana tjänster som statliga affärsverk och inrättningar behöver, men deras uppgift är inte att sköta offentliga förvaltningsuppgifter. Deras uppgifter kan vara uppgifter som stöder den faktiska verksamheten såsom IT-tjänster, lokalförvaltningstjänster, laboratorietjänster eller andra motsvarande stöd- och experttjänster. Personalens tjänsteförhållande är anställningsförhållande. Statliga affärsverk säljer sina tjänster i ett privaträttsligt avtalsförhållande där avtalsrättsliga principer iakttas. På grund av EU-lagstiftning och domstolspraxis kan statliga affärsverk i princip inte erbjuda tjänster på en konkurrensutsatt marknad. I affärsverksformen kan man uppnå en stark affärsmässig smidighet och personalpolitisk flexibilitet utan att emellertid förlora effektiv styrning. När det planerade syftet uttryckligen är att producera statliga interna koncerntjänster, kan affärsverksformen vara ett mer motiverat alternativ än aktiebolag.

Aktiebolag som organisationsform för verksamheten

De centrala bestämmelser som gäller aktiebolag kommer från aktiebolagslagen (624/2006), bokföringslagen (1336/1997) och skattelagstiftningen. Styrelsen, som utses av bolagsstämman, svarar för styrning och övervakning av bolaget. Vanligen leds bolagets operativa verksamhet av den verkställande direktören.

Ett aktiebolag är en självständig juridisk person som själv svarar för sin egen ekonomi och de rättsliga åtgärder som det genomför. Staten äger flera aktiebolag där den antingen är majoritetsägare (bolag med statlig majoritet) eller har mindre ägarandel (statens intressebolag). Aktiebolag opererar utanför statsförvaltningens traditionella tillvägagångssätt och styrinstrument.

Staten påverkar bolagets verksamhet genom ägarstyrning och fattar huvudsakligen beslut som hör till ägarens ansvar på bolagsstämman. Som ägare är statens viktigaste sätt att påverka med tanke på ledning av bolaget att delta i att utse bolagets styrelseledamöter. Dessutom möter statsägaren regelbundet bolagets ledning och för regelbundet diskussioner med den. Ägarstyrningens möjligheter att påverka beror på statens ägarandel samt de verksamhetsmodeller som har tagits fram. Om staten är bolagets enda aktieägare är möjligheterna att påverka omfattande.[2]

Statens ägarpolitik och -styrning utgår från lagen om ägarstyrning som tillämpas på beslutsfattande som gäller statens bolagsinnehav och på statens ägarstyrning i bolag med statlig majoritet, i statens intressebolag och i bolag som ägs direkt av statliga utvecklingsbolag samt i jämförbara aktiebolag som är i sådana statliga affärsverks besittning som avses i lagen om statliga affärsverk. Praxis har även varit att regeringen i början av valperioden utfärdar statsrådets principbeslut som gäller statens ägarpolitik och som utgör grunden för statens verksamhet inom ramen för sina bolagsinnehav. Det senaste sådant statsrådets principbeslut som gäller statens ägarpolitik utfärdades 13.5.2016 (Bolagsinnehavet i arbete – En tillväxtskapande ägarpolitik, 13.5.2016). Enligt det kan grunden för statligt innehav vara ett naturligt monopol eller en specialuppgift, strategiskt intresse, värnande om finländskt ägande, placerarintresse eller nyskapande. Riksdagen utövar den högsta ägarpolitiska beslutanderätten och dess uppgift är särskilt att fatta beslut om eventuella ändringsbefogenheter som gäller gränserna för innehav för statligt ägda bolag. I övrigt genomförs ägarstyrning huvudsakligen av statsrådets kansli och ministerierna. I undantagsfall kan ämbetsverket även styra över ett aktiebolag. I lagen föreskrivs om behörighetsfördelning mellan riksdagen, statsrådet och ministerierna. [3]

Enligt aktiebolagslagen är bolagets syfte att bereda vinst åt aktieägarna, om inte annat föreskrivs i bolagsordningen. Bolaget ska ha en affärsplan. Bolagsform är ett allmänt effektivt sätt att organisera verksamhet som bedrivs enligt affärsverksamhetsprinciper och att begränsa ägarens risk till kapital som investeras i bolaget. Därmed möjliggör bolagsformen att ägarna kan delta i risktagande i vinstsyfte med det belopp som de själva vill. I dessa avseenden skiljer sig verksamhet i aktiebolagsform från verksamhet i ämbetsverk och affärsverk, där staten har hela ansvaret. Om man har överfört till bolaget sådan verksamhet och egendom att man de facto inte kan låta bolaget gå i konkurs, kan ägarens risk de facto även omfatta bolagets affärsverksamhet. I en sådan situation kan

---

[1] Senatfastigheter är för närvarande det enda statliga affärsverket enligt lagen om statliga affärsverk. Dessutom fungerar Forststyrelsen i affärsverksform och på det tillämpas lagen om Forststyrelsen (234/2016).

[2] Ägarandelens omfattning påverkar även förfaranden. Med vissa förutsättningar kan ärenden som hör till bolagsledningens allmänna behörighet överföras genom bolagsordning och enskilt beslutsfattande till bolagsstämman som fattar beslut om dem. Aktieägarna kan med stöd av aktiebolagslagen också utan att hålla bolagsstämma enhälligt besluta om ärenden. Se 5 kap. 1 och 2 §, 6 kap 7 § i aktiebolagslagen.

[3] Se även statsrådets principbeslut om statens ägarpolitik 13.5.2016 s. 9–10.

ägarens risk vara betydligt större än det kapital som har investerats och mindre hanterbar. Även beredskap inför undantagsförhållanden ska alltid beaktas.

Då bolagisering övervägs ska man även ta hänsyn till den principiella möjligheten att utvidga ägarbasen, skaffa utomstående finansiering (i form av eget eller främmande kapital) och att avstå från statligt ägande (delvis eller helt) eller att utvidga det.

Allmänt kan det konstateras att i bolagsverksamhet betonas ägarens målsättningar, ekonomisk rapportering och sådana incitament för handlingar genom vilka man kan förutsätta ständig förbättring av lönsamheten och den ekonomiska effektiviteten. Bolag kan inte styras direkt på samma sätt av ministeriet (budgetstyrning, resultatbaserad styrning, författningsstyrning) som ett ämbetsverk. Om behovet av sådan styrning är betydande ska inget bolag inrättas.
Bolaget ska ha incitament för effektiv verksamhet enligt bolagets och ägarens intressen. Särskilt viktig är denna granskning om staten är den enda eller huvudsakliga kunden eller finansiären av verksamheten, om bolaget tillhandahåller tjänster i monopolställning antingen för att lagstiftningen eller marknaden är ofullständig eller om bolaget har in house-ställning och om det har föreskrivits om användningsskyldighet för statliga ämbetsverk.

II Grundläggande principer för omorganisering och allmänt övervägande som gäller bolagisering

Då man överväger omorganisering av funktioner inom statsförvaltningen ska man bedöma om det är möjligt att lösa ändringsbehoven genom att utveckla den tillgängliga ämbetsverksmodellen, reglering som gäller den och dess styrning eller om ett annat sätt att organisera verksamheten är mer ändamålsenligt med hänsyn till alla faktorer. Om man i verksamheten i stor utsträckning följer affärsprinciper, är det bra att bedöma om det skulle vara ändamålsenligt att hantera verksamheten i affärsverks- eller bolagsform.

I reformer ska statens helhetsintresse öka som följd av arrangemangen. Helhetsintresse uppstår av ökad effektivitet i verksamheten, bättre kvalitet på tjänster och tjänstestrukturen, tydligare ledarskap eller då nya modeller tillämpas för skötseln av uppgifter. Vid reformer utgör uppgifter samt andra funktionella och ekonomiska behov utgångspunkten för utvärdering. Dessa granskas med tanke på verksamhetsstyrning och tillsyn enligt hur man genom olika organisationsmodeller skulle kunna lösa problem samt högklassigt och effektivt uppnå de mål som har fastställts för verksamheten. Den struktur som väljs leder inte i sig till ett bättre helhetsintresse, utan det beror i stor utsträckning bland annat på organisation och ledning av verksamheten, finansieringsprinciper samt en verksamhetskultur som tjänar målen.

Då reformer bereds ska man kunna motivera hur man i praktiken ämnar uppnå bättre resultat för verksamheten – även lönsamhet och effektivitet – och bättre kvalitet på tjänster eller tjänstestrukturen. Detta ska även dokumenteras i beredningshandlingarna. Enligt dessa gemensamma principer bör man redan då organisationer inrättas ta fram för nya organisationer och aktörer som leder och styr deras verksamhet förutsättningar och skyldigheter att handla enligt de fastställda målen och statens helhetsintresse.

Generellt finns det anledning att då en organisationsform ändras beakta formens effekter på och regleringsbehov gällande arkiveringsskyldigheter som fastställts för uppgifter, försäkring av verksamheten, pensionsförsäkringsarrangemang, beskattning samt arbetslöshetsförsäkringsavgifter.

Synpunkter på övervägande av bolagisering

Grundlagsenliga[4] villkor:

- de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ skall regleras genom lag, om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt[5] (GL 119 §).

[4] GL 119 § och 124 §, RP 1/1998, centralt GrUU 26/2017. Innehållet i villkoren definieras av grundlagsutskottets ställningstagande då det behandlade regeringens proposition om ärendet.
[5] Med de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ avses närmast enhetens namn, bransch och huvudsakliga uppgifter, RP 1/1998, s. 174.

- den verksamhet som bolagiseras kan inte innehålla betydande utövning av offentlig makt[6] (GL 124 §).
- överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter får inte äventyra de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning, och överföringens ändamålsenlighet ska kunna motiveras.
- om det är motiverat att överföra en offentlig förvaltningsuppgift på ett bolag, förutsätter detta alltid lagstiftning. Regeringens proposition ska åtminstone innehålla noggrant definierade uppgifter, behörighet och ordnande av tillsyn.[7]

Förbehåll som kommer från [8]konkurrens- och statsunderstödslagstiftningen:

- Om staten verkar i ett konkurrensläge på marknaden/utövar ekonomisk verksamhet[9], får verksamheten förutom undantagssituationer som föreskrivs separat i lagen inte förhindra eller snedvrida en rättvis och fungerande konkurrens.[10] Därför kan bolagisering av verksamheten vara ett sätt att trygga konkurrensneutraliteten.
- Marknadsbaserad prissättning är minimikravet för en enhet i vilken staten har bestämmande inflytande och som utövar ekonomisk verksamhet.
- Om man i verksamhet som utövas i en konkurrenssituation vid tillhandahållande av nyttigheter eller tjänster utnyttjar statens tjänster, ska man i detta avseende ta ut ett pris som motsvarar den marknadsbaserade nivån för att undvika orättvis konkurrensfördel eller förbjudet statsunderstöd[11]
- En situation, där ett förfarande eller verksamhetens struktur är en omedelbar följd av lagstiftningen eller om tillämpning av förbehållen skulle hindra skötsel av en betydande uppgift som gäller medborgarnas välbefinnande, säkerhet eller annat sådant allmänt intresse, utgör ett undantag på dessa förbehåll.[12]

---

[6] Utövning av betydande offentlig makt anses vara rätten att använda maktmedel enligt självständigt övervägande eller rätten att på ett annat betydande sätt ingripa i individens grundläggande rättigheter. Om innehåll och tolkningspraxis se RP 1/1998 och grundlagsutskottets centrala utlåtanden 19/2005, 55/2005, 45/2006, 57/2010, 14/2013, 22/2014, 18/2017.

[7] Grundlagsutskottet har betonat att då man lägger ut förvaltningsuppgifter på någon annan än myndigheten så ska man genom reglering garantera att rättssäkerheten och kraven på god förvaltning följs i verksamheten. Detta förutsätter att man i skötseln av uppgifterna och i behandlingen av ärenden följer förvaltningens allmänna lagar och att de som behandlar ärendena arbetar med tjänsteansvar. Se GrUU 24/2001 rd och 5/2014 rd.

[8] Konkurrenslagen (948/2011) 4 a kap., RP 40/2013. I maj 2018 överlämnades till riksdagen RP 68/2018 om ändring av konkurrenslagen, så att då staten eller enheter som den har bestämmande inflytande över bedriver ekonomisk verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden, ska man ha separat redovisning för den ekonomiska verksamheten. Detta ska läggas fram för Konkurrens- och konsumentverket vid äventyr av vite

[9] Ekonomisk verksamhet som avses i konkurrenslagen är all sådan verksamhet där varor eller tjänster tillhandhålls på en viss marknad. I tolkningspraxisen har vikt lagts på om ett privat företag producerar motsvarande tjänster eller varor på marknaden. Verksamheten kan vara ekonomisk, även om den skulle vara förenad med skyldigheter som gäller allmänt intresse, särskilda rättigheter, ensamrättigheter eller om verksamheten understöds med offentliga medel. Se t.ex. *kommissionen vs. Italien, 118/85 punkt 7, ärende Pavlov, 180–184/98 punkter 74 och 75.*

[10] Förbjuden verksamhet kan vara till exempel sådana fördelar som en offentligt ägd enhet får och som beror på förmånlig finansiering som erbjuds av ägaren eller på korssubventionering mellan kommersiell och annan verksamhet.
Se RP 40/2013 och Europeiska kommissionen avgörande *C 7/2006 (Vägaffärsverket).*

[11] Arrangemang som äventyrar konkurrensneutralitet kan till exempel vara situationer, där staten eller en enhet i vilken staten har bestämmande inflytande har möjligheten att i sin ekonomiska verksamhet utnyttja informationsresurser, infrastruktur eller tjänster som inte omfattas av marknadspriser som den har erhållit inom myndighetsverksamhet. Vid utvärderingen spelar det roll om en motsvarande marknadsmässig investerare skulle vara beredd att ekonomiskt stödja verksamhet på motsvarande sätt (se även RP 40/2013).

[12] Som undantag ska dessa faktorer tolkas snävt (RP 40/2013). Om det endast föreskrivs om verksamheten på en allmän nivå, kan man ingripa i det till den del som en verksamhet som snedvrider eller hindrar konkurrensen inte nödvändigtvis är en följd av lagstiftningen. Det är inte heller tillräckligt att åberopa samhälleliga intressen på en allmän nivå.

Verksamhetsmiljö

- bolagsform kan möjliggöra ett flexibelt och dynamiskt sätt att organisera och ordna skötseln av uppgifter samt smidigt anpassa verksamheten till förändringar av verksamhetsmiljön
- bolagsform kan erbjuda ett effektivt verktyg för att aktivt förnya samhället så att man genom bolagisering möjliggör ny affärsverksamhet och överhuvudtaget ny slags ekonomisk verksamhet
- i fråga om verksamhet i bolagsform ska man beakta faktorer som gäller tillhandahållande av tjänster som är viktiga för samhället och människor, såsom till exempel säkerställande av hög tillgång till tjänster, tjänsternas prisnivå samt säkerhet. På motsvarande sätt ska man överväga om det är ändamålsenligt för staten att verka på en konkurrensutsatt marknad.

Begränsningar som gäller organisationsformen

- ministeriet svarar inom sitt ansvarsområde för att förvaltningen fungerar som sig bör (GL 68 §), men ansvaret sträcker sig inte till bolagens affärsverksamhet, då deras styrelse och den verkställande ledningen ansvarar för detta.
- om en offentlig tjänst i fråga om kunden är förenad med omprövnings- eller besvärsförfarande eller annat förfarande för ändringssökande, förutsätter ordnandet av tjänsteproduktion i en privaträttslig form särskilda ändamålsenlighetsgrunder[13]
- vid bedömning av olika organisationsmodeller ska man beakta det behov av offentlig tillsyn som verksamheten förutsätter samt dess dimension (bland annat Statens revisionsverk, riksdagens justitieombudsman, justitiekanslern, separat områdestillsyn)
- bolagsform ska inte väljas om det i fråga om dess verksamhet finns ett behov av parlamentarisk tillsyn eller om beslutsfattandet förutsätter en betonad objektiv tjänstemannaroll
- bolagets affärsverksamhet ska omfattas av dess egen beslutsbefogenhet och eget ansvar. Om verksamheten förutsätter en så kallad hybridmodell, där verksamheten delas upp mellan ämbetsverket och bolaget eller utgår från samarbetsavtal, får det inte uppstå en situation där bolagets verksamhet begränsar myndighetens prövningsrätt. Dessutom ska arbets- och ansvarsfördelningen mellan ämbetsverket och bolaget vara tydliga. Även ledningens ömsesidiga behövliga oberoende i båda organisationerna ska säkerställas.
- i samband med eventuell bolagisering av verksamheten ska man förutom tillsyn även överväga behoven av att bland annat föreskriva om ministeriets eller ämbetsverkets rätt att få information, skyldigheter att iaktta sekretess, straffrättsligt tjänsteansvar, eventuell tillämpning av förvaltningslagstiftningen, tillhandahållande av handräckning samt skyldigheten till beredskap inför störningar i normala tider. I statsbolagens ömsesidiga förhållanden kan regleringsbehovet i vissa fall undvikas och man kan involvera parterna i ömsesidigt samarbete till exempel genom att utöka ägarbasen eller i övrigt genom att uppmuntra till ömsesidigt avtalssamarbete.
- bolaget är också en upphandlande enhet som avses i 5 § lagen om offentlig upphandling (1397/2016) om det särskilt har inrättats för att tillgodose sådana behov i det allmännas intresse som inte har industriell eller kommersiell karaktär, och som till största delen finansieras eller vars ledning står under kontroll av en upphandlande enhet, eller i vars förvaltnings-, styrelse- eller kontrollorgan mer än hälften av ledamöterna utses av en upphandlande enhet.[14]

Uppföljning

- då bolagisering övervägs ska man även beakta den principiella möjlighet att man i framtiden avstår från statligt ägande eller att bolaget överlåter vidare sin verksamhet eller egendom inom samma koncernstruktur.
- man ska hitta en tillräckligt mångsidig styrelse för bolaget, eftersom styrelsen i sista hand ansvarar för verksamheten till ägaren och bolagets andra intressentgrupper. Det är också möjligt att i bolaget inrätta ett förvaltningsråd om detta föreskrivs i bolagsordningen. Vid val av förvaltningsrådet och styrelseledamöter iakttas bestämmelserna och principerna i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män samt beaktas frågor som gäller jäv och bindningar.

---

[13] Se även grundlagsutskottets tolkningspraxis gällande tillämpning av 124 § i grundlagen som anges i fotnot 6.
[14] Se 5 § 2 mom. i lagen om offentlig upphandling och RP 108/2016.

- styrelsen ska utse för bolaget en kompetent verkställande direktör (om bolaget enligt bolagsordningen har en verkställande direktör, som brukligt är). Bolagets ledning har stor betydelse för uppnåendet av organisationens mål.
- i bolagets ägarstyrning och vid uppnåendet av målen för bolagisering har även ett noggrant utarbetat aktieägaravtal som tryggar statens helhetsintresse central betydelse, om bolaget även har andra aktieägare.
- vid val av styrelseledamöter ska man beakta det omfattande personliga skadeståndsansvar som det föreskrivs om i aktiebolagslagen. Det finns anledning för bolaget att överväga en skadeståndsförsäkring för styrelseledamöterna för att täcka ansvaret.

Ekonomiska perspektiv

Verksamhetsmiljö

- bolagsformen erbjuder flexibilitet till exempel vid beslutsfattande, finansiering och anpassning av verksamheten. Vid genomförandet av investeringar bidrar bolagets egen starka balansräkning och möjligheten att ta lån till en flexibel finansiering. Villkoren för finansiering i form av främmande kapital har i praktiken varit förmånliga för statligt ägda bolag och de återspeglar statens eget kreditbetyg. Bolagsformen möjliggör en mer omfattande personalpolitisk flexibilitet än ämbetsverksformen. Bolagsformen möjliggör även ett bredare ägarunderlag.
- som en grundförutsättning för bolagisering ska bolagets produkter eller tjänster ha en marknad och en genuin kundbas, och bolagets affärsverksamhet ska kunna utvecklas så att den blir ekonomiskt lönsam
- finansintressebolag ska i likhet med normala aktiebolag generera vinster som åtminstone motsvarar det intäktskrav som riktas till det kapital som har investerats i bolaget

Överlåtelse av offentliga tillgångar till bolaget

- verksamhet i bolagsform hör inte till statens budgetekonomi[14] och därmed omfattas den inte av riksdagens direkta budgetbefogenhet. Verksamheten ska inte bolagiseras om den i fråga om sin karaktär ska omfattas av riksdagens budgetbefogenhet, med beaktande av den betydelse som den tillhörande finansieringsstyrningen och -tillsynen har för samhället. Detta ska granskas noggrant särskilt om de tjänster som bolaget producerar i praktiken finansieras helt med budgetfinansiering.
- värderingsprinciperna bör då egendom som överlåts till bolaget fastställs och värderas vara enhetliga och utgå från en allmänt godtagbar värderingsprincip. Utgångspunkten är att statens egendom inte ska överlåtas mot ett värde som är lägre än dess gängse värde och vid överlåtelsen ska det säkerställas att den inte utgör ett förbjudet statsunderstöd. I lagen om rätt att överlåta statlig fastighetsförmögenhet (973/2002) föreskrivs separat om förbudet att överlåta viss egendom mot ett värde som är lägre än dess gängse värde och i budgetlagstiftningen preciseras värderingen av överlåtelsen. Om egendom överlåts mot ett värde som är lägre än dess gängse värde, bör beslutet om detta motiveras transparent och dokumenterat. Om statens egendom används som betalning för aktieteckning för bolaget (apport), bör värderingen av egendomen vara transparent och utgå från en utomstående oberoende värdering[15], och värderingen ska även trygga statens intresse. I fråga om eventuella ansvarsområden och andra skyldigheter bör säkerställas att de överlåts i rätt mängd samt transparent, och att statsbudgetens helhetsintresse beaktas även när skyldigheterna gäller den egendom eller verksamhet som ska överlåtas.
- statens ansvarsområden ska inte öka på grund av att verksamheten bolagiseras och staten ska inte upprepade gånger bli tvungen att kapitalisera bolaget. I regel ska staten kunna handla som en motsvarande privat investerare (den marknadsekonomiska investerarprincipen).
- i samband med bolagisering bör man uppskatta om det till bolaget överlåts sådan verksamhet som staten de facto inte kan låta gå i konkurs, om den inte visar sig vara affärsmässigt lönsam. Om man inte kan låta bolaget gå i konkurs bör det finnas vägande skäl för valet av bolagsform.

---

[14] Helheten för den inkomstbudget och de utgiftsanslag som har skrivits in statsbudgeten.

[15] Betydelsen av en utomstående objektiv värdering betonas då ärendets betydelse granskas med tanke på statsunderstödsregleringen.

- vid förvärv av frivillig finansiering för statligt ägda bolag kan det vara bra att beakta att de villkorliga ansvar som uppstår på grund av de långfristiga lån som de tar ut och eventuella statliga garantiansvar också ska rapporteras i redovisningsrapporteringen om statsfinanserna. De grundläggande principerna för beaktande av bolagets skuld som en del av den offentliga skulden finns i ESA 2010-manualen och kommissionens preciserande tolkning av denna manual (manualen över underskott och skuld).
- incitamenten till personalen och ledningen och i synnerhet finansieringen av dem ska utgå från förbättrad produktivitet. Vid bolagisering ska man även observera att i detta avseende har bolagets ledning i regel beslutanderätt (även om ledningen styrs av principerna för statens ägarpolitik bland annat i fråga om att belöna ledningen).
- med tanke på riskhanteringen av de offentliga finanserna bör man observera att bolagen självständigt beslutar om sin finansiering och hur den används inom ramen för ägarstyrning. Om en juridisk person är sådan att den samlar tillgångar, bör man reflektera över hur man vid behov kan genomföra returneringen av dessa tillgångar till samhälleliga behov. Statens revisionsverk har behörighet att även revidera bolag över vilka staten har bestämmanderätt[16]. Styrelsen och den interna tillsynen ska emellertid satsa starkt på tillsyn av användningen av finansieringen.

I fråga om bolag som sköter statliga specialuppgifter ska dessutom beaktas

Statsrådets principbeslut om statens ägarpolitik (13.5.2016) behandlar även vilken roll och ställning bolag som sköter statliga specialuppgifter har. Enligt beslutet eftersträvar staten vid förvaltning av sina bolagstillgångar ett så bra ekonomiskt och samhälleligt helhetsresultat som möjligt. Det ekonomiska resultatet består av en långsiktig utveckling av bolagens värde samt vinstfördelning och så effektivt tillhandahållande av specialuppgifter som möjligt. Det samhälleliga resultatet bestås av ändamålsenligt beaktande av samhällsfaktorer i ägarpolitiken och -styrningen.

I bolag som sköter statliga specialuppgifter har staten samhälleliga mål som gäller en uppgift som är central för samhällets funktion och som emellertid organiseras mest effektivt i bolagsform. Det finns anledning att bestämma om bolagets specialuppgift i bolagsordningen som en del av bolagets verksamhetsområde.

Vid behov kan man föreskriva om specialuppgiftsbolagens verksamhet och tillsyn av dem med en speciallag. Å andra sidan betonas i verksamhet i bolagsform att man åtar sig att följa branschens instrument för egenkontroll som bättre tjänar bolagets verksamhet. Även statsägaren har möjligheten att använda de tillsynsmedel som gäller för bolagsform och som för sin del också kan vara effektivare än medlen för ämbetsverk. Medlen har bland annat en anknytning till den grundläggande förutsättningen för bolagsmodellen, enligt vilken bolagets verkställande ledning ska åtnjuta styrelsens och ägarens förtroende.

- bolagsform ska inte vara den främsta formen för att organisera verksamheten om kunderna inte har en möjlighet att välja om de kan skaffa tjänster på marknaden (monopolställning).[17]Bolagsform kan emellertid övervägas om de samhälleliga, ekonomiska eller motsvarande fördelar som gäller verksamhetens karaktär eller lönsam organisering i anknytning till skötsel av specialuppgiften i bolagsform är betydande och klart verifierbara. I sådana bolag kan staten emellertid inte avstå från sitt exklusiva ägande, om inte bolagets monopolställning först avvecklas.

- vid val av bolagsform, användning och ägarstyrning ska man även beakta specialuppgiftsbolagets syfte som avviker från ett rent aktiebolag. Bolag som sköter statliga specialuppgifter ska i första hand tillhandahålla sin specialuppgift kostnadseffektivt, lönsamt och så att samhällets helhetsintresse optimeras, och detta syfte ska även fastställas i bolagsordningen.
- då man överväger bolagisering ska man kunna påvisa att skötseln av en specialuppgift i princip kan byggas upp hållbart så att det åtminstone är självförsörjande. Om rörelseintäkterna emellertid inte på ett hållbart sätt täcker verksamhetskostnaderna, bör en offentlig tjänst inte tillhandahållas i bolagsform. Undantag från detta är begränsade specialsituationer: staten kan i en situation med marknadsbrist stödja tjänster som gäller medborgarnas vardagliga behov, om man på beviljandet

[16] Lagen om statens revisionsverk (676/2000) 2 §.

[17] Detta gäller inte för ett så kallat naturligt monopol i det syfte som det även enligt statens ägarpolitiska principbeslut kan utgöra grunden för statlig ägande.

av stöd tillämpar EU:s regler om statligt stöd som gäller så kallade tjänster av allmänt ekonomisk intresse (s.k. SGEI-tjänster).[18]

- om specialuppgiftsbolagets verksamhet på en begränsad marknad/i en betydande marknadsställning säkerställer bolagets lönsamhet, ska även kostnadseffektiviteten vid utövandet av affärsverksamhet utpräglat definiera bolagets ekonomiska framgång.

- då man överväger behoven av att föreskriva om ett bolag som sköter statliga specialuppgifter och dess verksamhetsområde, ska man emellertid lämna utrymme för bolagets verkställande ledning till exempel vad gäller prisbildning (prisstruktur och prisnivå). En för stram prisreglering kan begränsa bolagets verksamhetsmöjligheter. På motsvarande sätt finns det inom ramen för ägarstyrning anledning att uppmärksamma hur strikt användningen av bolagstillgångar styrs, så att det är möjligt att utveckla affärsverksamheten så att den betjänar bolagets och kundernas intressen.

I bilaga 1 och 2 (på finska) beskrivs närmare centrala drag för ämbetsverks-, affärsverks- och bolagsformen och lagstiftningen samt den senaste bolagiserings- och affärsverksutvecklingen.

Statssekreterare som kanslichef Martti Hetemäki

Avdelningschef, överdirektör Juha Sarkio

Bilaga 1 Organisaatiomallin tarkastelukehikko: virasto, liikelaitos, erityistehtäväyhtiö (25.9.2018)

Bilaga 2 Förundersökningen: Yhtiöittämisen periaatteet valtiolla (30.1.2018))

[18] SGEI-regleringen är en del av EU:s lagstiftning om statsunderstöd. Centrala rättsliga anvisningar som ska iakttas är allmänna SGEI-meddelandet (2012/C 8/02), EUT C8/2012), kommissionens SGEI-beslut (2012/21/EU, EUT
L7/2012), kommissionens SGEI-ramar (2012/C8/02, EUT C 8/2012) samt SGEI de minimis-stödförordningen (360/2012, EUT L114/2012).