

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 2 § i lagen om statskontoret**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

Det föreslås att lagen om statskontoret ändras så att Statskontoret i fortsättningen också ska kunna sköta upplåningen för statliga affärsverk som verkar som anknutna enheter samt tillhandahålla dem andra tjänster som Statskontoret producerar. Affärsverkens upplåning ska enligt förslaget ske i anslutning till statens nuvarande upplåning vid Statskontoret. Ändringen påverkar inte de statliga affärsverkens fullmakter att uppta lån enligt la-

gen om statliga affärsverk eller statens ansvar för affärsverkets förbindelser.

Samtidigt föreslås det att lagen om statskontoret kompletteras så att statliga affärsverk ska ha en möjlighet att utnyttja andra gemensamma stödtjänster som Statskontoret för tillfället producerar för resten av statsförvaltningen.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2015.

**MOTIVERING**

**1 Nuläge och föreslagna ändringar**

Enligt 2 § 1 mom. 1 punkten i lagen om statskontoret (305/1991) har Statskontoret till uppgift att ordna service i samband med finansiering, placering, skötsel av skulder och lån samt personalservice för statliga ämbetsverk och inrättningar. Statskontoret kan även producera för kundgrupper utanför statsförvaltningen sådan service som avses ovan samt behövliga stödtjänster som den kräver till den del servicen inte innebär utövande av offentlig makt. Med detta avses statliga myndigheter samt organisationer inom den medelbara statsförvaltningen. Affärsverken hör ändå inte till de kundgrupper som avses i lagen.

Förutom att Statskontoret ordnar upplåning som hänger samman med den egentliga budgetekonomin verkar Statskontoret också för tillfället som centraliserad aktör för vissa fonder utanför statsfinanserna genom att ordna lån bl.a. till Statens bostadsfond och interventionsfonden för jordbruket. Skötande av

uppgifter som hänför sig till fondernas behov av upplåning har ålagts Statskontoret i de speciallagar och förordningar som gäller de enskilda fonderna.

Enligt 5 § i lagen om statliga affärsverk får ett affärsverk för finansieringen av sin verksamhet uppta lån inom ramen för det samtycke som riksdagen gett i samband med behandlingen av statsbudgeten. För lån som upptagits och borgen som ställts av ett affärsverk tas det ut en borgensavgift, vars storlek och villkor bestäms separat i 15 § i lagen om statens långivning samt statsborgen och statsgaranti (449/1988) och i statsrådets förordning (20/2003) som utfärdats med stöd av den samt i statsrådets förordning om gränser och villkor för statligt affärsverks upplåning (1119/2010) som utfärdats med stöd av lagen om statliga affärsverk. Lagen som gäller statliga affärsverk som verkar som anknutna enheter trädde i kraft vid ingången av 2011 och för tillfället är affärsverket Senatfastigheter verksam med stöd av lagen.

Affärsverket svarar för sina förbindelser med statlig egendom som överförts i dess besittning. Om ett affärsverk inte förmår svara för sina förbindelser, svarar staten för dem. Trots statens ansvar lägger finansmarknaden till en riskpremie till affärsverkets lån. Affärsverket får uppta långfristiga lån endast för investeringar och andra utgifter med lång verkan samt för finansiering av ett permanent extra behov av driftskapital. Upplåning i utländsk valuta får ske endast med finansministeriets samtycke. Utgångspunkten är att Senatfastigheter inte har valutalån, men affärsverket har upptagit lån i euro från utländska banker. I lagen om statliga affärsverk har man också utgått från att affärsverket inte kan skaffa finansiering direkt från obligationsmarknaden.

Lån från utomstående finansinstitut utgör en del av finansieringen för investeringar som Senatfastigheter gör i sin fastighetsförmögenhet. Senatfastigheter lyfte sina första lån från utomstående finansiärer år 2002. Den största finansiären har varit Europeiska investeringsbanken från vilken lån för sammanlagt 570 miljoner euro upptogs under åren 2002—2005. I slutet av 2013 hade Senatfastigheter upptagit lån från finansinstitut för sammanlagt 1,16 miljarder euro. Maturiteten för lånen från finansinstituten varierade mellan 5 och 20 år. Europeiska investeringsbankens lån är i huvudsak 20 år.

Fram till hösten 2008 deltog förutom inhemska finansinstitut också flera utländska banker i konkurrensutsättningen av lånen. Efter finanskrisen år 2008 tappade de utländska bankerna nästan helt intresset för konkurrensutsättningen av Senatfastigheters lån. Efter detta har låneavtalen i huvudsak ingåtts med inhemska finansinstitut i motsats till situationen före bankkrisen. Under åren 2010—2013 har villkoren för upplåning för Senatfastigheter blivit svagare än annan upplåning inom statsförvaltningen trots att det statliga affärsverket beviljas statsgaranti så som föreskrivs i lagen.

Enligt det föreslagna 2 § 4 mom. kunde Statskontoret i fortsättningen tillhandahålla även statliga affärsverk tjänster som hänför sig till upplåning. Genom förslaget ändras inte de principer som gäller upplåning eller förhållandena i fråga om beslutanderätt som

anges i lagen om statliga affärsverk. Därmed kommer riksdagen enligt förslaget också i fortsättningen att godkänna maximibeloppet för affärsverkets upplåning och affärsverket har också i fortsättningen det huvudsakliga ansvaret för sitt lån. Avsikten är inte heller att avskaffa beslutanderätten för affärsverkets styrelse vid upplåningen eller affärsverkets rätt att vid behov uppta lån direkt från ett finansinstitut.

Avsikten är att i huvudsak emittera statskuldsförbindelser i form av statens skuldebrev med en maturitet på under ett år. Enligt förslaget sköter Statskontoret upplåningen i statens namn i samband med att planen för medelanskaffning för ämbetsverk och inrättningar som omfattas av statens budgetekonomi genomförs. Den finska staten är låntagaren. Den planerade modellen har inga konsekvenser för statens budgetbokföring. Posterna tas upp i affärsbokföringen som Statskontorets icke budgeterade kortfristiga lån som överförs till affärsverket. Genom dessa lån uppstår en fordran i budgetekonomins bokföring och en skuld i affärsverkets bokföring. Detta fordran/skuld-förhållande syns i statsbokslutet och i den övriga rapporteringen av budgetekonomin. Affärsverkets skuld kommer att synas som en del av statsskulden i uppgifterna i centralbokföringen. Den statistikförda skulden i den statistik över statens och den offentliga sektorns skuld som Statistikcentralen utarbetar beskriver den konsoliderade skuld där enheternas interna fordringar och skulder har eliminerats. Staten kan också erbjuda Senatfastigheter långfristiga lån på över ett år i samband med emittering av statens serielån. I så fall behövs ett konto i affärsbokföringen för icke budgeterade långfristiga lån.

Till 2 § 2 mom. i lagen om statskontoret fogades 2009 en bestämmelse enligt vilken Statskontoret kan tillhandahålla statsförvaltningen gemensamma stödtjänster. Genom förordning av statsrådet föreskrivs det närmare om statsförvaltningens gemensamma stödtjänster. Den förordning som här avses har inte utfärdats.

Då det 2009 föreskrevs om Statskontorets tjänster handlade affärsverken med stöd av den föregående lagen om statliga affärsverk (1185/2002) och avsikten var att de behand-

las på motsvarande sätt som andra marknadsaktörer. Enligt den nya lagen om statliga affärsverk som trädde i kraft 2011 finns det inget liknande principiellt hinder för utnyttjande av Statskontorets tjänster även för affärsverk. Det rör sig om sådana tjänster där ingen offentlig makt utövas.

Lagens 2 § 4 mom. har upphävts genom lag 1228/2013. Det föreslås att ett nytt 4 mom. fogas till 2 § i lagen. Momentet ska innehålla bestämmelser om Statskontorets möjlighet att erbjuda statens affärsverk upplåningstjänster på de villkor som bestäms av finansministeriet eller av Statskontoret, inom de gränser som finansministeriet fastställt. Det föreslås inte att 1 och 3 mom. i paragrafen ändras. Man har enats om att lägga fram ett ändringsförslag för hela paragrafen för tydlighetens skull.

## 2 Propositionens konsekvenser

Den egendom som ingår i balansräkningen för statens affärsverk ägs av staten. Därigenom är de en del av statsförvaltningen. Således gagnas staten direkt av de besparingar som uppnås i affärsverkets verksamhet. Senatfastigheter, som är ett statligt affärsverk i enlighet med lagen om statliga affärsverk, har för tillfället ett behov av upplåning på cirka 300—450 miljoner euro per år för åren 2014—2018. Storleken på hela den utomstående låneportföljen (lån från finansinstitut) var vid utgången av 2013 sammanlagt cirka 1,16 miljarder euro, och det har uppskattats att storleken är cirka 1,8 miljarder euro vid utgången av 2018. Åren 2007—2013 har räntenivån för den utomstående finansieringen i medeltal varit 3,0 procent (medeltalet för räntor under sju år, räntorna har varierat mellan 4,4 och 1,7 procent) och var 1,7 procent vid bokslutet för 2013 och 2,2 procent med beaktande av statens borgensavgift. År 2013 var ränteutgifterna som betalades till utomstående finansinstitut sammanlagt 16,6 miljoner euro för Senatfastigheter. Senatfastigheter betalade till statens budgetekonomi 6,1 miljoner euro i borgensavgifter för lån 2013.

Under de kommande åren kommer ränteutgifterna att bero på storleken och längden på behovet av upplåning för affärsverket samt

hur snabbt den nuvarande räntenivån, som är exceptionellt låg som en följd av finanskrisen, kommer att normaliseras. I vilket fall som helst uppskattas det att ränteutgifterna kommer att stiga som en följd av att det nuvarande finansieringsbehovet stiger.

De effektiva kostnaderna för statens skuldstock är 1,9 procent för hela skuldstocken vid utgången av 2013. Kostnaden är 0,8 procent då man endast tar i beaktande de lån som upptagits under 2012. Skillnaden mellan till exempel medelräntan för Senatfastigheter och de effektiva kostnaderna för de statskulder som Statskontoret sköter är därmed åtminstone på en nivå mellan 0,5 och 1,0 procent. Detta innebär att de genomsnittliga kostnaderna för finansiering som Statskontoret får är till exempel om det gäller finansiering för fem år cirka 0,5 procent lägre än räntenivån för den finansiering som Senatfastigheter får år 2014. Då man betraktar räntenivån för långvarig finansiering för Senatfastigheter är skillnaden till fördel för Statskontorets upplåning ännu större.

På årsnivå innebär till exempel en skillnad på 0,5 procent i räntenivån när det gäller ett lån på cirka 1,1 miljarder euro kalkylmässigt tilläggskostnader på cirka 5,5 miljoner euro för staten och med en skillnad på 1,0 procent i räntenivån tilläggskostnader på över 10 miljoner euro. De kostnadsbesparingar som staten uppnår kommer att ske i och med att de nuvarande lånen som Senatfastigheter upptagit från finansinstitut betalas av och blivande upplåning sköts genom Statskontoret. Under åren 2011—2014 har Senatfastigheter upptagit nya lån för cirka 300—350 miljoner euro brutto per år. Hälften av de nuvarande lånen för Senatfastigheter kommer att betalas av inom fem år och det sista av lånen kommer att betalas tillbaka under 2025. Om denna möjlighet till upplåning förverkligas kommer det också genom Statskontoret att utredas om det finns möjligheter att i förväg betala tillbaka de nuvarande lånen som Senatfastigheter har upptagit av finansinstitut och på detta sätt påskynda uppkomsten av årliga inbesparingar för staten.

Det har bedömts att lagändringen bara har små konsekvenser för Statskontorets verksamhet. Upplåningen ska ske i samband med

statens upplåning och ändringen medför i övrigt endast lite extra förvaltningsarbete.

Minskningen i kostnaderna för skötseln av lånet påverkar inte de hyror som tas ut av kunderna, men den tas i beaktande till fullt belopp då intäktsföringen till staten fastställs. Den uppnådda nyttan kan som ovan beskrivs på ett transparent sätt beräknas utifrån ränteskillnaden.

Genom att möjliggöra att Statskontoret tillhandahåller tjänster också till affärsverk som är en del av staten kan produktionen av stöd-tjänster för affärsverk och deras kunder som är en del av statsförvaltningen förenhetligas. Att utnyttja Statskontorets tjänster främjar också att verksamheten vid statens affärsverk med ställning som statligt anknutna enheter utvecklas enhetligt tillsammans med deras kundrets och gagnar även på detta sätt staten.

### 3 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid finansministeriet i samarbete med Statskontoret och Senatsfastigheter. Yttranden om propositionen har begärts av Statskontoret, Senatsfastigheter och statens revisionsverk. Enligt yttrandena är det motiverat att lämna en proposition. Enligt Statskontoret ska lagändringen skrivas så att affärsverken inte får rätt att utnyttja Statskontorets personalservice. Dessutom föreslog Statskontoret att motiveringen av behand-

lingen av upplåningen i bokföringen ska preciseras. Enligt statens revisionsverk ska konsekvensbedömningen förbättras och det som föreslagits om behandlingen i bokföringen preciseras i den fortsatta beredningen. Med anledning av yttrandena avstår man från att föreslå att Statskontoret ska ha rätt att producera personalservice för affärsverken. Bestämmelsen om affärsverkens upplåning ska finnas i 2 § 4 mom. Motiveringarna har kompletterats bland annat i fråga om behandlingen av upplåning i bokföringen samt statistikföringen.

### 4 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2015.

I samband med att lagen om statliga affärsverk (1062/2010) stiftades, upphävdes den tidigare lagen från 2002 som gällde statliga affärsverk. Enligt övergångsbestämmelsen tillämpas den upphävda lagen och bestämmelser som utfärdats med stöd av den på ett annat statligt affärsverk, Forststyrelsen, till dess något annat bestäms om Forststyrelsen. Den ändring som nu föreslås gäller endast sådana affärsverk som avses i lagen om statliga affärsverk som trädde i kraft vid ingången av 2011.

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

*Lagförslag*

## Lag

### om ändring av 2 § i lagen om statskontoret

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om statskontoret (305/1991) 2 §, sådan den lyder i lagarna 317/2009, 470/2010, 555/2012 och 1228/2013, som följer:

#### 2 §

Om det inte föreskrivs annat om behörigheten någon annanstans, har Statskontoret till uppgift att

1) ordna service i samband med finansiering, placering, skötsel av skulder och lån samt personalservice för statliga ämbetsverk och inrättningar,

2) sköta statens centralbokföring,

3) handlägga statens skadeståndsärenden.

Statskontoret kan producera gemensamma stödtjänster för statsförvaltningen och sådana affärsverk som avses i lagen om statliga affärsverk (1062/2010). Genom förordning av statsrådet bestäms det vilka dessa tjänster är. Statskontoret sköter dessutom andra uppgif-

ter som det bestäms eller föreskrivs att Statskontoret ska sköta.

Statskontoret kan även för kundgrupper utanför statsförvaltningen producera sådan service som avses i 1 mom. 1 punkten samt behövliga stödtjänster som den kräver till den del servicen inte innebär utövande av offentlig makt.

Statskontoret kan producera upplånings-tjänster för affärsverk som avses i lagen om statliga affärsverk på de villkor som bestäms av finansministeriet eller av Statskontoret, inom de gränser som finansministeriet fastställt.

\_\_\_\_\_

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 9 oktober 2014

**Statsminister**

**ALEXANDER STUBB**

Trafik- och kommunminister *Paula Risikko*

## Lag

### om ändring av 2 § i lagen om statskontoret

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om statskontoret (305/1991) 2 §, sådan den lyder i lagarna 317/2009, 470/2010, 555/2012 och 1228/2013, som följer:

#### *Gällande lydelse*

##### 2 §

Om det inte föreskrivs annat om behörigheten någon annanstans, har Statskontoret till uppgift att

1) ordna service i samband med finansiering, placering, skötsel av skulder och lån samt personalservice för statliga ämbetsverk och inrättningar,

2) sköta statens centralbokföring,

3) handlägga statens skadeståndsärenden.

Statskontoret kan producera gemensamma stödtjänster för statsförvaltningen. Genom förordning av statsrådet bestäms det vilka dessa tjänster är. Statskontoret sköter dessutom andra uppgifter som det bestäms eller föreskrivs att Statskontoret ska sköta.

Statskontoret kan även tillhandahålla kundgrupper utanför statsförvaltningen sådan service som avses i 1 mom. 1 punkten samt behövlig stödservice som den kräver till den del servicen inte innebär utövande av offentlig makt.

#### *Föreslagen lydelse*

##### 2 §

Om det inte föreskrivs annat om behörigheten någon annanstans, har Statskontoret till uppgift att

1) ordna service i samband med finansiering, placering, skötsel av skulder och lån samt personalservice för statliga ämbetsverk och inrättningar,

2) sköta statens centralbokföring,

3) handlägga statens skadeståndsärenden.

Statskontoret kan producera gemensamma stödtjänster för statsförvaltningen *och sådana affärsverk som avses i lagen om statliga affärsverk (1062/2010)*. Genom förordning av statsrådet bestäms det vilka dessa tjänster är. Statskontoret sköter dessutom andra uppgifter som det bestäms eller föreskrivs att Statskontoret ska sköta.

Statskontoret kan även *för* kundgrupper utanför statsförvaltningen *producera* sådan service som avses i 1 mom. 1 punkten samt *behövliga stödtjänster* som den kräver till den del servicen inte innebär utövande av offentlig makt.

*Statskontoret kan producera upplåningstjänster för affärsverk som avses i lagen om statliga affärsverk på de villkor som bestäms av finansministeriet eller av Statskontoret, inom de gränser som finansministeriet fastställt.*

---

Denna lag träder i kraft den 20 .

---