

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om
ombildande av Post- och televerket till aktiebolag**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om ombildande av Post- och televerket till aktiebolag. I lagen skall statsrådet berättigas att överlåta den egendom som det statliga affärsverket Post- och televerket besitter och affärsverkets rörelse på ett nytt aktiebolag, vars verksamhetsområde inbegriper post- och televerksamhet samt annan affärsverksamhet som anknyter därtill. En del av egendomen överförs på en pensionsstiftelse. Aktiebolaget fortsätter Post- och televerkets verksamhet så att dotter-

bolag bildas för post- och televerksamheten. Till koncernen kan också höra andra dotter- och intressebolag. Den personal som den 31 december 1993 är i Post- och televerkets tjänst övergår i det nya aktiebolagets tjänst.

Propositionen har samband med en proposition med förslag till en lag som gäller postverksamheten, och som skall föreläggas riksdagen samtidigt som denna proposition.

Den lag som föreslås i förevarande proposition avses träda i kraft vid ingången av 1994.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Post- och televerket har verkat som ett statligt affärsverk av ny typ från ingången av 1990. Efter affärsverksreformen har Post- och televerkets verksamhetsmiljö och verksamhetsförutsättningar förändrats avsevärt. Under beredningen av affärsverksreformen ansågs arbetsfördelningen och konkurrenskonstellationen vara rätt stabil inom telekommunikationsbranschen. Konkurrensen har dock ökat kraftigt och man måste ändra på de gamla strukturerna och verksamhetsmodellerna. Statsrådets beslut av den 17 september 1992 om att bevilja nya telekoncessioner öppnar ca 90 % av televerksamheten för konkurrens. Den ekonomiska och tekniska utvecklingen samt lösningar som gynnar internationell konkurrens, såsom avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet), verkar i samma riktning inom både post- och televerksamheten. För att säkra Post- och televerkets verksamhet och konkurrensförmåga i föränd-

rade förhållanden föreslås i denna proposition en bolagisering av Post- och televerket och åtgärder som hör ihop med den, bl.a. för reglering av personalens ställning.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning och praxis

Post- och televerket är ett sådant statligt affärsverk som avses i lagen om statens affärsverk (627/87). Det faller inom trafikministeriets förvaltningsområde. Post- och televerket finansierar verksamheten med sina egna inkomster. I sin bokföring iakttar Post- och televerket statsrådets beslut om grunderna för och revision av statliga affärsverks och affärsverkskoncerners bokföring (866/88). I nämnda beslut har bokföringslagen (655/73), lagen om aktiebolag (734/78) och lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet (360/68) beaktats i tillämpliga delar.

Enligt lagen om Post- och televerket (748/89) idkar Post- och televerket post- och televerksamhet och tillhandahåller annan service i samband därmed. Genom förordning och statsrådsbeslut kan Post- och televerket också anförtros andra lämpliga uppgifter. Enligt 3 § skall Post- och televerket se till att post- och televerksamheten utvecklas ändamålsenligt och att utbudet av tjänster motsvarar kundernas och hela samhällets behov, särskilt så att de grundtjänster som hör till verkets uppgifter finns allmänt tillgängliga i hela landet på objektiva villkor. Om verket enligt 6 § anförtros en betydelsefull uppgift som är olönsam och som inte har beaktats då resultatmålet uppställts, sköter verket uppgiften inom ramen för intäkterna från uppgiften och den ersättning som anvisas det. Den största ersättningen hittills har varit tidningspressens allmänna transportstöd, som har överstigit 300 milj. mk om året men som sjunker till 98 milj. mk 1993.

Enligt lagen om statens affärsverk beslutar riksdagen årligen i samband med budgetbehandlingen om de centrala målen för Post- och televerkets service och övriga verksamhet. Riksdagen har fastställt servicemålen för de viktigaste grundtjänsterna, och dessa servicemål omfattar målet för befördringshastigheten för brev och tidningar samt vissa mål som anknyter till telefonverksamhetens servicenivå.

I förordningen om Post- och televerket (928/89) stadgades tidigare om de centrala brev-, tidnings- och telefonitjänster för vilka statsrådet bestämmer priserna eller den allmänna prisnivån. En märkbar del av de prissättningsbefogenheter som tillkommit statsrådet överfördes till affärsverket den 1 november 1991 genom en ändring av förordningen om Post- och televerket.

Stadgandet om prissättningsbefogenheterna upphävdes den 1 september 1992 som en åtgärd för att öka telekonkurrensen. Numera fastställer Post- och televerket i enlighet med 7 § lagen om statens affärsverk på egen hand priserna på alla de tjänster som verket producerar.

Enligt posttrafikförordningen (692/80) hade Posten ännu en ensamrätt som närmast var formell. Förordningen upphävdes den 1 juli 1991. Efter den tidpunkten regleras Postens verksamhet i lagen om Post- och televerket. Även Postens formella ensamrätt har upphävts. Televerksamheten regleras i telelagen (183/87),

som trädde i kraft 1987. Post- och televerkets televerksamhet blev koncessionsbelagd den 1 oktober 1990.

2.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen utomlands

Den internationella trenden är att länder med utvecklad post- och televerksamhet har övergått från en statlig budgetstyrd ekonomi till ett självfinansierande statligt affärsverk och numera också till aktiebolag. I vissa länder har främst televerksamheten privatiserats.

I Sverige och Norge finns skilda post- och televerk som fungerar som affärsverk. I Sverige bereds en ombildning av dessa affärsverk till aktiebolag. I Danmark har den ökade europeiska konkurrensen gjort att de statsägda televerken och de televerk som ägs av övriga samfund har samlats under ett gemensamt moderbolag. Danmarks postverk bolagiseras som bäst.

I Holland har post- och televerksamheten bolagiserats under en koncern.

I Schweiz är det gemensamma post- och televerket underställt statsförvaltningen. I Frankrike och Tyskland leds post- och televerksamheten direkt av ett särskilt ministerium. I dessa länder planeras en övergång till företagsorganisation.

I Storbritannien avskiljdes den statliga televerksamheten från postverksamheten och privatiserades på 1980-talet.

Europeiska gemenskaperna (EG) har stegvis försökt öppna konkurrensen inom televerksamheten. Först har konkurrensen öppnats inom handeln med terminalutrustning och vissa förädlade tjänster. Konkurrensen når inte bastelefonverksamheten i den utsträckning som EG-direktiven förutsätter. Storbritannien är den enda EG-medlemsstat där konkurrensen sträcker sig till grundnätsverksamheten. Vad gäller mobiltelefonverksamhet förefaller det som om det inom EG och det övriga Västeuropa i regel kommer att finnas minst två operatörer. Också inom den internationella televerksamheten har konkurrensen i Finland tack vare den senaste tidens beslut drivits längre än i något annat land. Den speciella branschstrukturen inom telebranschen i Finland, som omfattar många televerk, möjliggör en effektiv konkurrens.

Om postverksamheten har EG hittills inte utfärdat några direktiv. I de direktiv som är

under beredning är utgångspunkten den att postverken inom EG garanteras ett monopolområde med s.k. reserverade tjänster parallellt med riksomfattande grundtjänstligganden. De västeuropeiska postverken har för tillfället också i regel postmonopol, vilket i allmänhet inbegriper lätta postförsändelser. I själva verket har postmonopolen inte hindrat en konkurrens på området, eftersom kurirförsändelseverksamheten kontinuerligt byggts ut nationellt och i synnerhet internationellt. Samarbetet mellan expressfraktföretagen, flygbolagen och de statliga postverken har också ökat konkurrensen och åstadkommit en konkurrerande allians av ny typ. I Holland har den första tullfria utdelningscentralen nyligen tagits i bruk. De stora internationella kurirföretagens omsättning stiger nu med 20—25 % om året. När EG-marknaden öppnas kommer det att betyda mycket för branschen eftersom varorna fritt kan transporteras från ett land till ett annat utan expedition och förtullning.

Inom postverksamheten är situationen i Finland också exceptionell, för Post- och televerket har inte ensamrätt till postverksamhet.

Pristödsförfaranden och övriga ekonomiska styrmedel som kan inverka på konkurrenssituationen har inte utretts särskilt i propositionen vid genomgången av post- och televerksamheten utomlands.

EES-avtalet kräver att den finländska konkurrenslagstiftningen anpassas till motsvarande EG-lagstiftning, vilket bidrar till att det uppstår behov att med tillämpning av aktiebolagsmodellen reformera de offentliga företagsformer som är verksamma inom den öppna konkurrenssektorn.

2.3. Bedömning av nuläget

Post- och televerkets verksamhet som statligt affärsverk leds av en styrelse, som utses av statsrådet för en tre års period åt gången, och en verkställande direktör som utnämns av statsrådet. Post- och televerket arbetar enligt företagsekonomiska principer inom ramen för de servicemål riksdagen och statsrådet har uppställt och de resultatmål statsrådet har uppställt.

Post- och televerket har två huvudsakliga verksamhetsområden, dvs. post- och telefunktionerna. Post- och televerkets omsättning var ca 9 500 milj. mk 1992. Verkets huvudsakliga

verksamhetsgrenar, posten och tele, är till omsättningen ungefär lika stora.

Postens omsättning var ca 4 600 milj. mk 1992. Postfunktionens viktigaste tjänster består av brev- och pakettrafik, tidningstrafik och postkontorstjänster. På uppdrag av Postbanken Ab produceras banktjänster. Till transporttjänsterna hör bl.a. postens busstrafik. Postens tjänster är i sin helhet underställda konkurrens.

Postens marknadsandel när det gäller 1 och 2 klass brev är 80—90 %. Det största nya hotet mot verksamheten är de elektroniska kommunikationsmedlen. Av breven är ca 30 % sådana som företag skickar till andra företag. Hälften av dem innehåller en faktura. Av mass- och gruppörsändelserna är Postens marknadsandel något över 50 %. Andelen har varierat under de senaste decennierna, men för tillfället är den klart stigande.

Postens marknadsandel av pakettrafiken är 57 %. Postens andel har på fem år ökat med närmare 10 %. Konkurrenter inom pakettrafiken är de många fraktföretag som oftast är mindre företag.

Postens marknadsandel av tidningstrafiken är 55 %. På 20 år har Postens andel sjunkit med 10 %. Orsaken är att antalet i postutbärning utdelade dagstidningar har minskat. Ännu i början av 1960-talet delades ca 40 % av dagstidningarna ut som tidig utdelning eller särutdelning. I fjol var motsvarande andel 67 %. Också Posten har ökat sin andel av särutdelningen. Största delen av ökningen av dagstidningsvolymen har dock gått till tidningsarnas egna utdelningsorganisationer.

Omsättningen för Post- och televerkets televerksamhet var ca 4 900 milj. mk 1992. Teles viktigaste tjänster är fjärrtelefoni, mobiltelefoni, lokaltelefoni, internationell televerksamhet och förädlade tjänster. Post- och televerket deltar i produktionen av teletjänster bl.a. inom mobiltelefonbranschen i Finlands närområden i Baltikum, Karelen och S:t Petersburg och i Estlands telefonnät.

Post- och televerkets televerksamhet har en marknadsandel som fortfarande är ca 100 % av fjärrtelefonverksamheten och den internationella teletrafiken. Ett privatföretag som konkurrerar inom mobiltelefonverksamheten erbjuder det digitaliserade GSM-nätets mobiltelefonföretag, men konkurrensen har just börjat. Marknadsandelen av anslutningarna inom lokaltelefonverksamheten utgör i fråga om Post- och televerkets televerksamhet ca 30 % då

verksamhetsområdet täcker 75 % av landets yta. Av de förädlade tjänsterna är marknadsandelen mellan 30 och 50 %.

Frånsett den internationella teletrafiken är alla block inom teletrafiken öppna för konkurrens från ingången av 1994, men begränsade koncessioner har beviljats också för internationell trafik.

Till Post- och televerkets gemensamma funktioner hör förutom koncernförvaltningen också datacentralen, bilcentralen, fastighetstjänsten och materialtjänsten.

Post- och televerket hade ca 35 100 anställda vid utgången av 1992. Av dem arbetade 26 700 på Posten och 7 000 på Tele och 1 400 i de gemensamma funktionerna.

I enlighet med statsrådets beslut av den 29 december 1989 överfördes egendomen från det forna post- och televerket till det nya Post- och televerket i samband med affärsverksreformen i slutet av 1989. Egendomen är numera i affärsverkets besittning och ägs av staten. Den ingående balansens slutsumma var 8 344 milj. mk. I den ingick 1 083 milj. mk lån från staten. Som grundkapital tecknades 2 700 milj. mk och som annat eget kapital 3 300 milj. mk. Grundkapitalet höjdes till 2 900 milj. mk 1991. Amorteringarna på statens lån och räntorna samt räntan på grundkapitalet ligger som grund för statens avkastningskrav, som har varit 500—600 milj. mk om året.

Staten svarar sekundärt för Post- och televerkets skulder och övriga förbindelser.

Post- och televerkets vinst var 395 milj. mk 1990. År 1991 var vinsten 326 milj. mk.

Före bokslutsarrangemangen var resultatet 485 milj. mk 1991. Postens andel var 120 milj. mk och Teles andel 365 milj. mk. Som resultatmål för Post- och televerket 1992 har uppställts 327 milj. mk. Resultatmålet kommer att överskridas.

Vinsten redovisas till staten i förskott. Vinstredovisningen var 394 milj. mk 1990 och 270 milj. mk 1991. Under de två följande åren är det årliga vinstredovisningsförskottet 240 milj. mk. Kraven har sänkts på grund av den hårdnande konkurrensen.

Post- och televerket har inte sedan grundandet fått medel av staten för kapitalinvesteringar. Verket har i jämn takt, och snabbare än vad från början planerades, amorterat den skuld till staten som antecknades i den ingående balansen. I början av 1993 återstod 555 milj. mk av detta lån till staten. Post- och

televerket har tillräckliga förutsättningar för en fortgående lönsam verksamhet också som ett aktiebolag.

Post- och televerket har både i Finland och utomlands dotter- och intressebolag som anknyter till dess verksamhet. De inhemska dotter- och intressebolagens bokföringsvärde var ca 37 milj. mk och de utländska dotter- och intressebolagens bokföringsvärde var ca 2,5 milj. mk den 31 december 1991.

I 40 § 1 mom. beredskapslagen (1080/91) har ansvaret för förberedelser för undantagsförhållanden utvidgats till att gälla också statens affärsverk. I telelagen har införts ett särskilt stadgande om beredskap för undantagsförhållanden vad gäller televerksamhet. Post- och televerket har ordnat sin verksamhet så att garanti- och säkerhetskraven har uppfyllts. Post- och televerket har i enlighet med de planer som beretts i samarbete med statsrådets kansli berett sig på att sköta post- och televerksamheten också i kristillstånd. De årliga totala beredskapskostnaderna är ca 60 milj. mk, av vilka ca 10 milj. mk är underhållskostnader som överstiger grundnivån. Staten finansierar en del av de kostnader som överstiger grundnivån.

Post- och televerkets verksamhet har under åren 1990—1992 överskridit de resultatmål som statsrådet uppställt och verket har lyckats bevara lönsamheten trots den samhällsekonomiska recessionens och den hårdnande konkurrensens inverkan på omsättningen. När postverksamheten och televerksamheten granskas separat visar det sig att båda lyckats överskrida de mål som uppställts för dem, trots att prisutvecklingen inom branscherna samtidigt har varit måttlig, postavgifterna reellt sett har legat på samma nivå som tidigare och teleavgifterna reellt sett har sjunkit med över 20 %. Tack vare de förmånliga priserna och servicenivån placerar sig Post- och televerket i toppgruppen i en europeisk jämförelse. Det här är beaktansvärt eftersom förhållandena i Finland, i synnerhet den glesa bebyggelsen, föranleder högre kostnader än i genomsnitt.

Post- och televerket har i sin verksamhet lyckats nå en förmånlig kostnadsnivå, vilket också de förmånliga priserna i Finland och verksamhetens lönsamhet visar. I en europeisk jämförelse placerar sig de finländska priserna på posttjänster relativt bra, samtidigt som lönsamheten är klart bättre än genomsnittet. Nästan alla europeiska postförvaltningar är

mer eller mindre förlustbringande för sina ägare. Förutom posten i Finland var det endast postförvaltningarna i Sverige, Holland och Storbritannien som var lönsamma 1988. Priserna på teletjänster i Finland hör för sin del till de lägsta i Europa. T.ex. fjärrsamtalsavgifterna ligger i fråga om förmånlighet på tredje plats i Europa. Lönsamheten har tryggats i synnerhet genom att kostnaderna har skurits ned.

Den finländska verksamhetsmodellen, där post- och televerksamheten har organiserats inom samma koncern i olika resultatansvariga enheter, har gett goda resultat. En internationell jämförelse ger inte fog för att en delad verksamhet skulle ge bättre resultat än koncernmodellen. På annat håll har en delning inte bidragit till att minska postverksamhetens förluster. Å andra sidan har ingenting rubbat lönsamheten i de televerk som har monopol. I Europa är det bara Holland som hittills har bolagiserat hela post- och televerksamheten under ett gemensamt moderbolag. Där har erfarenheterna varit positiva vad gäller både pris- och servicekriterierna.

Post- och televerkets verksamhetsmodell kan anses vara lyckad närmast utgående från de ovan presenterade helhetsresultat som uppnåtts. Verksamhetsmodellen har skapat fördelar genom en centraliserad finansiering, dess utjämnande inverkan på penningflödena och storleksfördelen vid gemensam anskaffning av varor och tjänster liksom genom en centraliserad personaladministration och egen arbetsmarknadsverksamhet.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1. Mål

Regeringen vill med revideringen av den offentliga sektorn under 1990-talet nå bättre resultat av den offentliga förvaltningens verksamhet samt högre produktivitet i förvaltningen. För att förbättra de offentliga funktionernas resultat föreslår regeringen användning av marknadsstyrning och i anslutning därtill också en bolagisering av de affärsverk som inte har myndighetsuppgifter.

Behovet av att ändra Post- och televerkets organisationsform till aktiebolag har främst orsakats av den allt hårdare konkurrensen inom branschen. Inom postens verksamhets-

område försvann de sista lagliga hindren för konkurrens då Post- och televerket blev ett affärsverk. Statsrådets beslut att öppna 90 % av televerksamheten för fri konkurrens betyder en stor principiell ändring i den rådande konkurrenssituationen. Samtidigt framhävs betydelsen av en stor enhet så att Post- och televerket även framöver kan klara av konkurrenternas utmaningar. Den internationella konkurrensen kommer att öka i Finland. Utomlands är de företag som konkurrerar inom motsvarande branscher stora enheter.

Då konkurrensen blir hårdare och mer internationell framhävs ytterligare behovet av att idka affärsverksamhet som ett aktiebolag. Aktiebolagsmodellen är internationellt sett en allmänt känd verksamhetsmodell, till vilken också många företag inom post- och telebranschen i olika länder kommer att övergå.

Statens reglerande roll kan anses vara klarare i en aktiebolagsmodell. Jämfört med läget i dag möjliggör aktiebolagsmodellen en behandling av Post- och televerket som är likvärdig med behandlingen av andra företag inom branschen.

Aktiebolagsmodellen förverkligar i större utsträckning än affärsverksmodellen den för näringslivet nödvändiga friheten att delta i ändringar av branschens struktur. Det går t.ex. betydligt smidigare att göra företagsaffärer och skapa olika former av sammanslutningar mellan två aktiebolag än om motsvarande arrangemang skall genomföras mellan två företag med olika företagsmodell.

I aktiebolagsmodellen får verket i personaladministrationen en ställning som självständig arbetsgivare och arbetsförhållanden används genomgående. Samtidigt skapar de olika förmånerna en kombination som är konkurrenskraftig ur både bolagets och personalens synvinkel. Till en av aktiebolagets förmåner kan räknas möjligheten att återupplåna pensionsmedel, så att Post- och televerket når samma nivå som sina konkurrenter.

Övergången till aktiebolag avlägsnar också svagheter i affärsverksmodellen, som för tillfället försvårar Post- och televerkets konkurrensförutsättningar. Dessa svagheter består av de begränsningar som gäller i fråga om investeringar och upptagning av lån och överlåtelse av fast egendom, kopplingen till statens budget- och planeringsförfarande liksom av att lagstiftningen om förvaltningsförfarande och

om allmänna handlingars offentlighet tillämpas på ett sätt som är oändamålsenligt och lämnar rum för tolkning.

3.2. De viktigaste förslagen

Avsikten är att först ombilda affärsverket till ett aktiebolag som inom ramen för statsrådets anvisningar beslutar om utvecklingen av koncernens interna struktur. Aktiebolaget omvandlas till ett moderbolag och under det grundas dotterbolag, som driver postverksamhet och televerksamhet, och andra behövliga företag. På moderbolaget tillämpas lagen om utövande av statens delägar rätt i vissa aktiebolag som bedriver ekonomisk verksamhet (740/91), enligt vilken statsrådet beslutar om betydande förvärv av aktier.

Moderbolaget skall se till att de mål som ägaren ställt upp kan nås. Bolaget sköter också utvecklingen av verksamhetsförutsättningar och strukturer för affärsfunktionerna och koncernens strategier. En koncernförvaltning med liten personal sköter också den centrala finansieringen och arbetsmarknadsverksamheten.

Grunden för modellen som omfattar en enda koncern bygger inte bara på de storleksfördelar och de erfarenheter som lagts fram vid utvärderingen av nuläget, utan också på att post- och televerksamhetsgrenarna med sitt specialkunnande, förmedling av meddelanden, betjänar delvis samma kundkrets. I takt med att marknaden och tekniken utvecklas stärks betydelsen av tjänster som bygger på telekommunikation, där postens och televerksamhetens expertkunskap kan kombineras, t.ex. i tjänster som kombinerar fysisk och elektronisk informationsförmedling samt i logistiska tjänster och när det gäller att förkorta upphandlingskedjorna.

Staten tecknar hela aktiestocken i aktiebolaget. Det statsägda aktiebolagets verksamhetsområde består av post- och televerksamhet samt annan serviceverksamhet som knyter an till och stöder verksamheten. Aktiebolaget fortsätter direkt Post- och televerkets verksamhet från ingången av 1994.

En bestämmelse om ett förvaltningsråd skall tas in i bolagsordningen. I förvaltningsrådet borde vara representerade företagsledningens sakkunskap, trafikministeriet, personalen, kommunikationsbranschen samt olika samhällsuppfattningar.

Om förvaltningsrådets uppgifter skall be-

stämmas i bolagsordningen inom ramen för lagen om aktiebolag. Till dess uppgifter hör de uppgifter som följer av lagen om aktiebolag, t.ex. att övervaka skötseln av koncernens uppgifter och ge styrelsen anvisningar i vittbärande eller principiellt viktiga frågor. Förvaltningsrådet kan också styra genomförandet av aktiebolagets grundtjänstuppgifter genom de anvisningar som det ger styrelsen. Dessutom skall det tas in en bestämmelse i aktiebolagets bolagsordning som ger förvaltningsrådet beslutanderätt i frågor som gäller en betydande nedskärning eller utbyggnad av aktiebolagets verksamhet eller en väsentlig ändring av organisationen.

Med hänvisning till det som ovan anförts föreslås att det stiftas en lag om ombildande av Post- och televerket till ett aktiebolag. Lagen om aktiebolag skall tillämpas på bolaget. Statens ägarandel i bolaget kan tas till särskilt övervägande under åren framöver. Sådan överlåtelse av aktierna som leder till förlust av statens bestämmanderätt eller den rätt som bygger på kvalificerad majoritet kräver riksdagens samtycke enligt lagen om utövande av statens delägar rätt i vissa aktiebolag som bedriver ekonomisk verksamhet.

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar

Bildande av aktiebolaget

Avsikten är att bilda aktiebolaget sommaren 1993 med ett aktiekapital om 1 milj. mk, så att det nya aktiebolagets firma i god tid kan marknadsföras till kunderna. Samtidigt utformas koncernstrukturen. Det är också nödvändigt att i tillräckligt god tid vidta åtgärder för att bilda aktiebolagets förvaltning och bereda lösningar för koncernstrukturen. Aktiebolagets alla aktier skall tecknas av staten.

Meningen är att Post- och televerket upphör som statligt affärsverk den 1 januari 1994. Verkets affärsverksamhet, den egendom som verket besitter och skulderna överförs på det aktiebolag som skall bildas. Den egendom som motsvarar aktiekapitalet överläts som apport till aktiebolaget den 1 januari 1994 (överlåtesdag), då aktiebolagets aktiekapital också höjs till 2 400 milj. mk. Staten tecknar aktiekapitalet

i dess helhet. Aktiebolaget inleder sin affärsverksamhet den 1 januari 1994 (affärsverksamhetens första dag).

Avsikten är att forma aktiebolagets kapitalstruktur så att den i början av verksamheten är tillräckligt stark för att klara eventuella anpassningssvårigheter och att den möjliggör en lönsam verksamhet för aktiebolaget med avseende på konkurrenssituationen i branschen. Detta betyder att det nybildade aktiebolagets soliditet skall vara god eller åtminstone ligga på branschens medelnivå. Den belastning som Postens grundtjänster och den övriga serviceverksamheten på landsbygden utgör skall beaktas när soliditeten bedöms.

På det kapital staten placerat i det nya aktiebolaget får den som ägare avkastning i form av dividender, skatter och låneräntor. I det basmaterial som låg som grund för beslutet om telekonkurrens ingick en uppskattning om att staten kan förutsätta en årlig avkastning på ca 100 milj. mk i form av dividender och skatter. Aktiebolagets vinstfördelning skall årligen avgöras i samband med godkännandet av bokslutet. Vinstfördelningen anpassas till resultatet, rådande vinstfördelningspraxis och konkurrenssituationen i branschen.

Eftersom aktiebolaget skall fortsätta affärsverkets nuvarande verksamhet utan att ägaren, kundkretsen, personalen eller andra viktiga intressentgrupper ändras är det motiverat att ändringen av företagsformen inte leder till några större ändringar i den egendom eller andra resurser, inte heller skulder eller övriga förbindelser, som finns med i Post- och televerkets bokslut den 31 december 1993. Därför överförs den egendom som är i Post- och televerkets besittning som sådan till det nya aktiebolaget och delvis till pensionsstiftelsen med undantag av vissa, för helheten obetydliga fastigheter, som överförs till byggnadsstyrelsen och försvarsministeriet. Teckningen av aktier förutsätter inga betalningsprestationer. På aktiebolaget skall också Post- och televerkets skulder överföras.

Aktiebolagets ingående balans skall härledas ur Post- och televerkets utgående balans den 31 december 1993.

Tillgångar

Siffrorna nedan bygger på en preliminär uppskattning av Post- och televerkets bokslut

den 31 december 1993 och de granskas när statsrådet fastställt Post- och televerkets bokslut för 1993.

Den egendom som överförs uppskattas till ca 9 500 milj. mk. Anläggningstillgångarnas värde uppgår sammanlagt till ca 7 200 milj. mk, varav fastigheternas värde är ca 2 500 milj. mk, telenätens ca 3 200 milj. mk, värdet av övriga maskiner och inventarier ca 500 milj. mk och värdet av de övriga anläggningstillgångarna, pågående arbeten medräknade, ca 1 000 milj. mk. Värdet av omsättningstillgångarna är ca 150 milj. mk och värdet av finansieringstillgångarna ca 2 100 milj. mk.

Av det överförda främmande kapitalet är ca 1 550 milj. mk räntefri skuld, varav ca 300 milj. mk är inköpskulder, ca 600 milj. mk semesterlöneskulder, ca 200 milj. mk övriga resultatregleringar och ca 460 milj. mk övriga skulder. Räntebelagda kortfristiga skulder uppgår till ca 310 milj. mk. De består av amorteringar på långfristiga lån som förfaller till betalning 1994. De långfristiga lånen uppgår till ca 940 milj. mk, varav statens affärsverkslån utgör ungefär 375 milj. mk, ca 285 milj. mk lån i statens pensionsfond och ca 280 milj. mk främst finansinstitutslån i valuta. Det föreslås att Post- och televerkets statliga lån, som vid överlåtelsetidpunkten uppgår till ca 735 milj. mk, överförs på det nybildade aktiebolaget utan att det ställs krav på säkerhet åt staten.

Aktiebolagets eget kapital skulle utgöra med beaktande av arrangemangen för pensionsstiftelsen ca 6 250 milj. mk. Bolagets aktiekapital är 2 400 milj. mk. Reservfonden är ungefär 3 850 milj. mk.

Verkningar på statsbudgeten

Intäktsföringen av vinst från Post- och televerket till staten sjunker. Ändringen beror emellertid inte på bolagiseringen i sig utan på yttre faktorer, dvs. den hårdnande konkurrensen i post- och telebranschen. Som en ny intäktsföring kommer den inkomstskatt som aktiebolaget betalar till staten.

Intäktsföring av vinst väntas från televerksamheten enligt rådande vinstfördelningspraxis i branschen. Däremot krävs i regel inte intäktsföring av vinst från postverksamheten. I vinstfördelningspolitiken beaktas kostnaderna för landsbygdens grundtjänster till den del de inte

ersätts särskilt. För vinsten av postverksamheten betalas däremot inkomstskatt.

Till staten intäktsförs dessutom årliga amorteringar på lånet för bildande av affärsverket och räntor. Amorteringen 1993 uppgår till 130 milj. mk. Enligt den ursprungliga amorteringsplanen amorteras lånet med 52 milj. mk om året. Den sista amorteringen sker 2001. Låneräntan är 9 %.

Pressens allmänna transportstöd har ersatts med ett stöd för landsbygdsutdelning som i budgeten för 1993 uppgår till 98 milj. mk med vilket servicenivån och enhetspriserna för tidningstrafiken på landsbygden tryggas.

Ekonomiska verkningar för aktiebolaget

Omvandlingen till aktiebolag ger upphov till extra kostnader jämfört med dagens läge. Kostnaderna kommer främst av statsbeskattning och kommunalbeskattning, arbetslöshets-, olycksfalls- och trafikförsäkringsavgifter, lönebikostnader, finansieringsutgifter och vissa andra utgifter. Kostnaderna är desamma som för andra aktiebolag. Det nybildade aktiebolaget får en särskild belastning av finansieringen av tilläggspensionsskyddet, som behandlas nedan.

4.2. Verkningar för personalen

Post- och televerket har ca 23 000 anställda i tjänsteförhållande och 12 100 i arbetsavtalsförhållande. Avsikten är att den personal som är anställd vid Post- och televerket vid ombildningen övergår till det nya aktiebolaget.

För utbetalningen av de löner på indragningsstat, periodiska ersättningar och ersättningar för olycksfall som uppkommit under Post- och televerkets tid svarar staten från den 1 januari 1994. Lönerna på indragningsstat uppskattas till ca 13 milj. mk 1994.

Tjänsterna och tjänsteförhållandena för de tjänstemän som övergår till aktiebolaget skall indras, emedan det inte är möjligt att fortsätta med tjänsteförhållanden i aktiebolag. Samtidigt anställs dessa tjänstemän hos aktiebolaget i arbetsavtalsförhållande. Eftersom denna personalöverföring gäller flera tusen tjänstemän föreslås det att denna åtgärd skall ske direkt med stöd av lag.

En avsiktsförklaring om de centrala villkoren

i den överförförda personalens anställningsförhållande, såsom arbetstider, semester, skäliga tilläggspensionsarrangemang för anställda som har tjänstgjort länge samt centrala grunder för avlöningen, undertecknades den 12 februari 1993. Post- och televerkets personalorganisationer, med undantag för Postiliitto, undertecknade avsiktsförklaringen.

Vid ingången av 1993 trädde lagen om överföringsavgift då statens ämbetsverk, inrättningar eller affärsverk ombildas till aktiebolag (1341/92). Samtidigt trädde också lagen om ändring av 12 § lagen om pension för arbetstagare (1342/92) i kraft.

Staten svarar för det sammanlagda pensionskyddet för affärsverkets personal.

Från den dag affärsverksamheten inleds ordnar aktiebolaget pensionsskyddet för personalen enligt grundvillkoren i lagen om pension för arbetstagare.

Finansieringen av det sammanlagda tilläggspensionsskyddet för den personal som tjänstgjort länge vid Post- och televerket skall delvis skötas genom överföring av egendom till det nya aktiebolagets eller den nya pensionsstiftelsens ingående balans eller genom andra ekonomiska arrangemang.

5. Beredningen av propositionen

5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial

I samband med statsrådets principbeslut av den 17 september 1992 tillsatte trafikministeriet samma dag en arbetsgrupp vars uppgift var att i formen av ett lagförslag sammanställa ett förslag om ombildning av Post- och televerket till ett eller flera aktiebolag den 1 januari 1994 samt andra behövliga förslag till beslut och lagstiftningsåtgärder.

I arbetsgruppen fanns utöver ordföranden och två medlemmar, som trafikministeriet utsett, två representanter för Post- och televerket, två representanter för finansministeriet och som sekreterare en representant för Post- och televerket.

Arbetsgruppen har hört Post- och televerkets centrala personalorganisationer.

Enligt statsrådets programbeslut av den 7 maj 1992 om omläggning av den offentliga

sektorn hör Post- och televerket till de affärsverk som skall bolagiseras 1993 och 1994.

5.2. Remissutlåtanden

Utlåtanden om propositionen har begärts hos Post- och televerkets centrala personal-

organisationer. I utlåtandena har en bolagisering i allmänhet godkänts, förutsatt att de frågor som gäller villkoren i personalens anställningsförhållande och pensionsskyddet kan ordnas på rimligt sätt. Den största personalorganisationen Postiliitto har förordat att Posten förblir ett affärsverk.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslaget

1 §. Paragrafen innehåller fullmakt för statsrådet att teckna alla aktier i det aktiebolag som bildas för att fortsätta Post- och televerkets verksamhet och att överlåta sådan statsegendom som nu är i Post- och televerkets besittning på detta aktiebolag och dess pensionsstiftelse. Enligt 74 § regeringsformen (1077/91) får statens fasta egendom överlåtas med riksdagens samtycke eller enligt lag.

2 §. I praktiken bildas aktiebolaget så att statsrådet överlåter Post- och televerkets affärsverksamhet och den egendom som är i verkets besittning samt skulder och förbindelser på det nybildade aktiebolaget.

Statsrådet skall bestämma värdet av egendomen och villkoren för överlåtelsen samt besluta om arrangemangen kring överlåtelsen av egendomen och bildandet av aktiebolaget. Överföringen av egendomen och affärsverksamheten sker den 1 januari 1994, varför statsrådet fattar beslut om överföringen av egendomen senast i början av hösten 1993. Preciseringarna av balansvärdena sker när statsrådet fastställt Post- och televerkets bokslut för 1993.

För ordnandet av grundpensions- och tilläggspensionsskyddet för den personal som övergår till aktiebolaget grundas en pensionsstiftelse. En pensionsstiftelse som omfattar den stora personalen är det förmånligaste alternativet med tanke på förvaltningskostnaderna och en sådan utgör ett stöd för koncernens finansiering. För finansieringen av tilläggspensionsskyddet överförs egendom som är i Post- och televerkets besittning på pensionsstiftelsen samtidigt som den egendom som hör till affärsverksamheten överförs på aktiebolaget. Genom detta arrangemang skapas en trygg

grund för finansieringen av tilläggspensionsskyddet utan att aktiebolagets resultat genast belastas. Om aktiebolaget överför egendom på pensionsstiftelsen, inverkar överföringssumman på resultatet. Båda alternativen ger samma finansiella slutresultat.

Enligt 4 § 1 mom. lagen om statens långivning och statsborgen (449/88) kan statligt lån beviljas endast mot betryggande säkerhet, om inte något annat stadgas i lag eller riksdagen när anslag anvisas har beslutat något annat. I det föreslagna 2 § 3 mom. stadgas om när det inte krävs någon säkerhet för aktiebolagets lån. Lån utan säkerhet gäller bara för de statliga lån som beviljats under affärsverkstiden.

3 §. Affärsverket skall vara ett delvis skattefritt samfund till utgången av 1993, men aktiebolaget beskattas från den 1 januari 1994 på samma sätt som andra aktiebolag.

I 3 § finns stadganden om behandlingen av aktiebolaget och dess dotterbolag i beskattningen. I beskattningshänseende fortsätter aktiebolaget Post- och televerkets verksamhet så som avses i inkomstskattelagen (1535/92) och i 33 § 1 mom. omsättningsskattelagen (559/91). Aktiebolaget betalar inte stämpelskatt för egendom som överförs som apport. Aktiebolaget betalar inte heller stämpelskatt för överlåtelse av de fastigheter som ingår i egendomen eller överföringen av aktier och andelsbevis. På motsvarande sätt betalar aktiebolaget och dotterbolaget inte stämpelskatt när den egendom som avses i lagen överläts vidare till ett dotterbolag inom ett år efter att lagen trätt i kraft.

För de lån som överförs på aktiebolaget betalas inte heller kredit- eller stämpelskatt. Vid inkomstbeskattningen betraktas de värden

för vilka egendomen har överlåtits till aktiebolaget som avdragsgill anskaffningsutgift.

4 §. När Post- och televerket upphört och egendomen överförs till aktiebolaget svarar aktiebolaget för sådana skuld-, anskaffnings-, leverans- och samarbetsavtal och andra liknande förbindelser som Post- och televerket har ingått under sin verksamhetstid. Om Post- och televerkets avtalspart inte godkänner att avtalsparten byts, ersätter aktiebolaget till staten det som staten eventuellt blir tvungen att ersätta på grund av Post- och televerkets förbindelser. Det är särskilt viktigt för Post- och televerkets utländska gäldenärer att statens sekundära ansvar kvarstår för de lån som under affärsverkstiden upptagits i finansinstitut och som uppgår till ca 465 milj. mk.

5 §. Avsikten är att Post- och televerkets personal överförs i det nya aktiebolagets tjänst.

Paragrafens 1 mom. innehåller stadganden om överföring av Post- och televerkets nuvarande tjänstemän i det nya aktiebolagets tjänst i arbetsavtalsförhållande i uppgifter som motsvarar de indragna tjänsterna.

Vid Post- och televerket omfattas allt fler av tjänstemännen av arbetsavtal och kollektivavtal. Trots denna utvecklingstrend kommer det sannolikt fortfarande att finnas flera tusen tjänstemän vid Post- och televerket vid utgången av 1993. Därför är det motiverat att förfara så att alla de tjänster som finns kvar den 31 december 1993 indras på en gång och direkt med stöd av lag. Enligt 46 § statstjänstemannalagen (755/86) är indragning av tjänst en grund för uppsägning av en tjänsteman under vissa förutsättningar som preciseras närmare i lagen. Tjänsteförhållandet för varje innehavare av en indragen tjänst upphör utan särskilda individuella åtgärder. Då går det att undvika det extra arbete som indragningsbesluten för många tjänster och uppsägningen av tusentals tjänstemän medför. Syftet med detta förfarande

är att göra överföringen av dessa tjänstemän i aktiebolagets tjänst lätt och smidig.

Enligt stadgandet kan en tjänsteman, om han så önskar, neka till att bli överförd till en tjänst vid aktiebolaget. Eftersom tjänstemannen har möjlighet att flytta över till en uppgift i arbetsförhållande som motsvarar hans tjänst har han inte rätt till avgångsbidrag eller periodisk ersättning och, på grund av det särskilda stadgandet om indragning av tjänst, inte heller rätt till uppsägningstid eller lön för uppsägningstiden efter det affärsverket upphört.

Dessutom föreslås ett stadgande om att överföringen av de tjänstemän som flyttas över i aktiebolagets tjänst från tjänsteförhållande till arbetsavtalsförhållande skall ske direkt med stöd av lag.

För de avtalsavlönade tjänstemännens del föreslås samma förfarande som för de övriga tjänstemännen. Då skall emellertid de bestämmelser i ett avtal som eventuellt har ingåtts med tjänstemannen beaktas, dvs. sådana bestämmelser som säger att tjänstemannen på grund av s.k. gamla avtal har rätt till ålderspension under vissa i avtalet närmare preciserade villkor oberoende av pensionsåldern.

6 §. Det föreslås att lagen om Post- och televerket upphävs. Paragrafen skall dessutom innehålla behövliga ikraftträdelsestadganden och stadganden om hur det skall förfaras med bokslutet för och revisionen av affärsverkets sista räkenskapsperiod.

2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1994.

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

Lag

om ombildande av Post- och televerket till aktiebolag

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

Statsrådet berättigas att överlåta de statsägda markområden och byggnader jämte anläggningar som är i det till trafikministeriets för-

valtningsområde hörande Post- och televerkets besittning samt verkets övriga egendom och affärsverksamhet på ett aktiebolag som bildas i post- och telebranschen och på aktiebolagets

pensionsstiftelse. När aktiebolaget bildas tecknar staten samtliga aktier.

2 §

Statsrådet bestämmer värdet av den egendom som skall överlåtas och villkoren för överlåtelsen samt beslutar om övriga arrangemang som hör samman med överlåtelsen av egendomen och bildandet av aktiebolaget.

Statsrådet bestämmer vilken del av egendomen som skall sättas in i bolaget mot aktier.

Statens lån till aktiebolaget kan stå utan säkerhet till högst det kapitalbelopp som utgör statens lån till Post- och televerket vid tidpunkten för överlåtelsen av egendomen.

3 §

Aktiebolaget är inte skyldigt att betala stämpelskatt för överlåtelsehandlingar som gäller i denna lag nämnd egendom.

Aktiebolaget och dess dotterbolag är inte heller skyldiga att betala stämpelskatt när egendom som nämns i denna lag överläts från aktiebolaget till dess dotterbolag inom ett år efter att denna lag har trätt i kraft.

Vid inkomst- och förmögenhetsbeskattningen samt omsättningsbeskattningen anses aktiebolaget som sådant fortsätta Post- och televerkets rörelse.

4 §

Aktiebolaget svarar för de skuld-, anskaffnings- och leveransavtal samt andra liknande förbindelser som Post- och televerket har ingått under sin verksamhetstid.

Statens sekundära ansvar för de lån som Post- och televerket har upptagit i finansinstitut kvarstår.

5 §

Post- och televerkets tjänster dras in när denna lag träder i kraft. Varje tjänstemans tjänsteförhållande upphör utan särskilda åtgärder. Tjänstemannen övergår i aktiebolagets tjänst i arbetsavtalsförhållande i uppgifter som motsvarar den indragna tjänsten, om han inte avsäger sig detta tre månader innan övergången till aktiebolaget sker.

På de anställningsvillkor som gäller för den uppgift i arbetsavtalsförhållande som personen i fråga övergått till med stöd av 1 mom. tillämpas det kollektivavtal och arbetsavtal som aktiebolaget har godkänt eller vad som stadgas eller bestäms i lag eller med stöd av lag.

6 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

Genom denna lag upphävs lagen den 14 augusti 1989 om Post- och televerket (748/89) jämte ändringar.

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

På revision av och bokslut för Post- och televerkets sista verksamhetsår tillämpas vad som stadgas i lagen om statens affärsverk (627/87) och stadgas eller bestäms med stöd av den. Aktiebolaget sköter till denna del de uppgifter som ankommer på ett affärsverk.

Helsingfors den 30 april 1993

Republikens President

MAUNO KOIVISTO

Trafikminister *Ole Norrback*

