

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om bolagisering av Institutet för hälsa och välfärds kommersiella vaccinforsknings tjänster

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om bolagisering av Institutet för hälsa och välfärds kommersiella vaccinforsknings tjänster (RP 224/2020 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Niina Kiviaho, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringssekreterare Mari Laurén-Häussler, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Petri Kuoppamäki (på distans).

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Statens revisionsverk
- arbets- och näringsministeriet
- Östra Finlands universitet
- Tammerfors universitet, vaccinforskningscentrum
- Åbo universitet
- Konkurrens- och konsumentverket
- Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
- Finlands Kommunförbund
- Lääketeollisuus ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund och mål

Bakgrunden till förslaget är behovet av att säkerställa att beredningen och beslutsfattandet i anslutning till upphandlingen av vacciner är oberoende och opartiska. Justitiekanslern har bedömt

Utlåtande EkuU 27/2020 rd

frågan i sitt beslut av den 10 maj 2019 och ansett det motiverat att skilja mellan den vaccinforskning som finansieras av läkemedelsbolagen och beslutsfattandet om upphandling av vaccin.

I propositionen föreslås det att Institutet för hälsa och välfärds kommersiella vaccinforsknings-tjänster bolagiseras. Målet med lösningen är att skilja Institutet för hälsa och välfärds kommersiella vaccinforskning från vaccinupphandlingen och skapa förutsättningar för att stärka den nationella vaccinforskningen.

Ekonomiutskottet bedömer i detta utlåtande genomförbarheten och ändamålsenligheten av den föreslagna regleringslösningen med särskild betoning på konkurrens- och statsstödsperspektivet.

Regleringsalternativ och konkurrensneutralitet

I propositionen föreslås det att Institutet för hälsa och välfärds kommersiella vaccinforsknings-tjänster bolagiseras. Utgångspunkten för propositionen är att de kommersiella tjänsterna inom vaccinforskningen vid Institutet för hälsa och välfärd och funktionerna inom vaccinforskningen vid stiftelsen Tampereen korkeakoulusäätiö slås samman. Trots att det är en grundtanke i propositionen, har det enligt uppgift ännu inte fattats något beslut om överföring av Tammerfors funktioner till det nya bolaget. På basis av propositionen förblir det också oklart vilken andel stiftelsen Tampereen korkeakoulusäätiös vaccinforskningscentrum har i bolagets verksamhet och ekonomi.

I statsrådets principbeslut av den 8 april 2020 finns riktlinjer om bolag med specialuppgifter. Bolag med specialuppgifter utför var för sig särskilt definierade samhällliga uppgifter som det är ändamålsenligt att organisera i bolagsform. Vid uppställandet av mål för bolagen med specialuppgifter beaktas specialuppgiftens karaktär och de kostnader den medför. Syftet är att uppgifterna ska skötas kostnadseffektivt och långsiktigt. Bolagen med specialuppgifter får inte snedvrída konkurrensen inom sitt verksamhetsområde.

Statens revisionsverk har i sin revisionsberättelse om bolag med specialuppgifter, som publicerades den 24 november 2020, ansett att statsbolag som sköter specialuppgifter ska grundas endast för ett verkligt behov. Detta innebär att man vid bildandet av statsägda bolag måste fundera på vilket samhällligt problem eller vilket behov som kan tillgodoses genom verksamhet i bolagsform. När bolag bildas och ägarstyrning utövas bör det formuleras en klar uppfattning om hur bolaget förväntas fungera och vad det förväntas uppnå. Allmänt taget är statens ämbetsverk och inrättningar den huvudsakliga organiseringsformen för statens verksamhet, vilket också konstateras i finansministeriets rekommendation om bolagisering från 2018. Revisionsverket konstaterar dessutom att när statens medel och verksamhet överförs från budgetekonomin till statsbolagen, inskränks riksdagens budgetmakt och dess styrnings- och tillsynsmakt överförs till statsrådet och bolagens egna organ.

I en del av sakkunnigyttrandena bedöms det att det inte finns några grunder för ett statligt bolag med specialuppgifter, eftersom bolaget skulle utföra vaccinforskning som kommersiella läkemedelsbolag beställt och således huvudsakligen är verksam som ett bolag som säljer kommersiell forskning. Bolaget ska inte tillverka eller utveckla vacciner, vilket innebär att dess uppgift inte

Utlåtande EkuU 27/2020 rd

hänför sig till den nationella beredskapsverksamheten eller bekämpningen av smittsamma sjukdomar.

Med tanke på konkurrensneutraliteten är det i sig i princip motiverat att den affärsverksamhet som staten bedriver åtskiljs i ett separat bolag. Med denna struktur kan uppkomsten av konkurrens- och statsstödsproblem förebyggas. Bolagisering är dock inte det enda möjliga sättet att skilja åt verksamheterna och inte i sig en tillräcklig garanti för att säkerställa konkurrensneutralitet. De framförda argumenten om statsfinansiella fördelar som fås genom bildandet av ett statsbolag med snäv verksamhet är knappa, och aktiebolagsformen garanterar inte i sig en mer resultatrik verksamhet. I propositionen uppräknas flera positiva egenskaper hos aktiebolagsformen. Sådana positiva omständigheter kan mycket väl realiseras i aktiebolagsmodellen, men det är då inte i sig bundet enbart till att verksamheten organiserats i aktiebolagsform.

Utgångspunkten för verksamhet i bolagsform är att bolaget ska bedriva lönsam verksamhet med iakttagande av bolagslagstiftningen. I propositionen har det uppskattats att bolaget kommer att på samma villkor som konkurrenterna bedriva kommersiell verksamhet i en verksamhetsmiljö där det finns konkurrens. I enlighet med principen för konkurrensneutralitet ska verksamhetsprinciperna, finansieringsstrukturen och avkastningsmålen för bolaget och andra bolag som är verk samma inom samma bransch vara jämförbara.

Den verksamhet, personal och egendom som har anknytning till den kommersiella vaccinforskningen vid Institutet för hälsa och välfärd samt anslutande förbindelser övergår till det bolag som ska bildas. Utöver apportegendomen skulle det enligt statens kompletterande budgetproposition för 2021 reserveras uppskattningsvis 8 000 000 euro för bolagsbildningen, varav statens investering i bolagets fria egna kapital skulle vara 7 000 000 euro. Förhållandet mellan statens och stiftelsen Tampereen korkeakoulusäätiös aktieinnehav är ännu inte känt. Grunderna för bolagets vinstutdelning fastställs närmare i bolagets stiftelsehandlingar genom ett delägaravtal.

Vid ekonomiutskottets sakkunnigutfrågning har det investerade kapitalets storlek kritiserats särskilt för att grundtanken bakom kommersiella vaccinstudier uttryckligen är att vaccinbolagen betalar för de tjänster som centret producerar. Den starka kapitaliseringen väcker frågor också med tanke på reglerna för statligt stöd. Vid ekonomiutskottets sakkunnigutfrågning har det framförts delvis kritiska bedömningar också om huruvida den verksamhet som ska bolagiseras överhuvudtaget är sådan att den utgör en grund för bildandet av ett bolag med specialuppgifter. Det saknas aktuella ekonomiska nyckeltal för den verksamhet som ska bolagiseras, liksom också uppskattade nyckeltal för verksamheten i bolagsform. Propositionen tillåter därför inte en bedömning av bolagets betydelse och livsdugligheten ur ekonomisk synvinkel. Av propositionen framgår inte vilka intäkter och kostnader i euro som för närvarande hänför sig till den kommersiella vaccinforskningen, sådan den bedrivs vid institutet.

Ekonomiutskottet anser att beredningen och sättet att skriva propositionen är uppenbart bristfälligt såtillvida att man i propositionen knappast har granskat andra möjliga sätt att uppnå propositionens mål. I propositionen konstateras det att andra aktörer som producerar vaccinforsknings-tjänster är till exempel Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikts Mejlans vaccinforskningscentrum (MeVac), sjukvårdsdistrikten och Terveystalo. Akademisk vaccinforskning bedrivs vid universiteten. Av propositionen framgår dock inte varför utgångspunkten har varit en sammanslag-

Utlåtande EkuU 27/2020 rd

ning av stiftelsen Tampereen korkeakoulusäätiös och Institutet för hälsa och välfärds funktioner i ett bolag med specialuppgifter som lyder under social- och hälsovårdsministeriet, och inte till exempel bildandet av en ny separat universitetsbaserad aktör. En sådan mer omfattande modell skulle också ha motiverats av behovet att skapa en internationellt konkurrenskraftig aktör och utnyttja befintliga nätverk på ett övergripande sätt.

Den föreslagna regleringen hindrar å andra sidan uppenbarligen inte att ägarbasen utvidgas i framtiden eller att andra aktörer som bedriver kommersiell vaccinforskning fortsätter och utvecklar sin verksamhet självständigt. Ekonomiutskottet påpekar dock att den granskning som ingår i propositionen inte ger en tillräcklig bild av de övriga genomförandalternativen och inte heller av i hur stor utsträckning dessa alternativ har utretts. Det vore välkommet i synnerhet för att det är uppenbart att ett bolag som bildas bland annat genom den nu föreslagna kapitaliseringen kan få konkurrensfördelar i förhållande till andra aktörer, och att det sannolikt inte finns motsvarande konkurrensneutralitetsproblem i de övriga genomförandalternativen.

Vaccinforskningsbolaget och reglerna om statligt stöd

Syftet med EU:s regler för statligt stöd är att garantera företag som är verksamma inom EU jämlika konkurrensförhållanden och minimera stödkonkurrensen mellan staterna. Förslagets rättsliga grund är artikel 107—109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Det kan vara fråga om otillåtet statligt stöd när offentliga medel kanaliseras till företag, det vill säga till ekonomisk verksamhet, och denna ekonomiska fördel är selektiv eller åtgärden snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna. I den aktuella propositionen hänför sig statsstödsperspektivet framför allt till hur statens kapitalinvestering i det planerade bolaget ska bedömas.

Den föreslagna bolagiseringslösningen har å andra sidan också motiverats med att man förebygger uppkomsten av förbjudet statligt stöd. I regeringspropositionen har det uppskattats att om Institutet för hälsa och välfärds verksamhet inom vaccinforsknings-tjänster får mer marknadsmässiga drag, kan den nuvarande strukturen bli problematisk ur statsstödsrättslig synvinkel. Å andra sidan har det i förslaget dock inte utretts hur verksamhet i bolagsform som sådan skulle avhjälpa denna situation. Även om en bolagisering undanröjer de skattefördelar och det konkursskydd som anknyter till Institutet för hälsa och välfärds ekonomiska verksamhet i myndighetsform, undanröjer den inte ensam andra möjliga konkurrensneutralitetsproblem.

I synnerhet kapitalinvesteringar har vid tolkningen av EU:s regler för statligt stöd bedömts enligt den så kallade marknadsekonomiska aktörsprincipen: För att man ska kunna bedöma om en statlig investering utgör statligt stöd måste man bedöma om en privat investerare av samma storlek, som verkar under normala marknadsekonomiska förhållanden, skulle ha gjort investeringen under samma omständigheter. I propositionen har det bedömts att staten agerar på samma sätt som en privat investerare när den investerar kapital i ett vaccinforskningsbolag som bildas, och att bestämmelserna om statligt stöd således inte utgör något hinder för den reglering som nu föreslås.

Även om perspektivet för bestämmelserna om statligt stöd har utretts på ett allmänt plan i regeringens proposition, betonar ekonomiutskottet att strukturen på bolagets balansräkning och i synnerhet den föreslagna kapitaliseringen måste bedömas kritiskt ur detta perspektiv. När bolaget

Utlåtande EkuU 27/2020 rd

bildas ska kapitaliseringen göras och den ingående balansräkningen upprättas på det sätt som en privat investerare skulle göra i en motsvarande situation. Ett nybildat företag som är verksamt på marknaden får inte genom balansräkningens struktur eller värderingen av tillgångar och skulder få en fördel i förhållande till sina konkurrenter som hindrar eller snedvrider konkurrensen. På basis av propositionen och inkommen utredning har dessa frågor inte utretts tillräckligt, vilket ska göras innan finansieringsåtgärder vidtas.

Oberoende beslutsfattande och uppnående av målen med förslaget

Vid ekonomiutskottets sakkunnigutfrågning har det framförts kritiska bedömningar särskilt med tanke på huruvida den modell som nu föreslås på bästa möjliga sätt förverkligar den i propositionen angivna syftet, det vill säga att åtskilja å ena sidan vaccinforskningen och å andra sidan beredningen av och beslutsfattandet i fråga om upphandling av vacciner för att säkerställa oberoende och opartiskhet.

Den nu föreslagna modellen, bolagisering av funktionerna inom den kommersiella vaccinforskningen, strävar efter att lösa utmaningarna i nuläget och kan anses leda i rätt riktning med tanke på förslagets mål. Den föreslagna strukturen är likväl inte principiellt problemfri med tanke på oberoendet, eftersom bolaget, med staten som huvudägare, ska ledas av social- och hälsovårdsministeriet, och ministeriet också efter bolagiseringen ska fatta de slutliga besluten om upphandling av vacciner. Enligt propositionen är avsikten att de problem som anknyter till detta ska lösas genom att ägarstyrningen vid social- och hälsovårdsministeriet funktionellt och på personnivå ska åtskiljas från de uppgifter som hänför sig till bolaget och dess bransch samt från anskaffningen av vacciner med beaktande av bestämmelserna om jäv i förvaltningslagen.

Trots att oberoendet i beslutsfattandet i praktiken kan tryggas genom interna arrangemang, anser ekonomiutskottet att det är problematiskt att andra, tydligare modeller för ägarstyrning eller organisering av verksamheten inte ens har granskats i propositionen. Forskningen är till sin karaktär internationell och öppen för granskning. Det bör bedömas hur den föreslagna bolagsmodellen lämpar sig för detta ändamål.

I universitetens sakkunnigyttranden har det framförts att medicinsk forskning av hög kvalitet, även vaccinforskning, bör bedrivas som en del av den akademiska forskningsverksamheten. För närvarande är vaccinforskningscentret i Tammerfors underställt Tammerfors universitetet. En överföring av verksamheten till ett nytt bolag stöder således inte det ursprungliga målet.

I flera sakkunnigyttranden lyfts det också fram att universitet och universitetscentralsjukhus som bedriver betydande vaccinforskning eller vaccinutveckling har lämnats utanför planerna. Enligt dessa synpunkter skulle det vara till fördel för Finland och vaccinforskningen i allmänhet om betydande universitet och universitetscentralsjukhus som bedriver vaccinforskning skulle delta. Därigenom skulle riksomfattande sakkunskap, kompetens och forskningsnätverk i större utsträckning stå till förfogande för vaccinforskningen.

Propositionen och det utkast till bolagsordning som lämnades till ekonomiutskottet i samband med behandlingen av ärendet lämnar centrala frågor om bolagets syfte, ägarbas och verksamhetsprinciper obesvarade. Detta, liksom de beskrivna bristerna i fråga om jämförelse av genomföran-

Utlåtande EkuU 27/2020 rd

dealternativ samt kapitalisering och bedömning av konsekvenserna för konkurrensen, gör det svårt att bedöma om förslaget är ändamålsenligt och godtagbart. Den föreslagna regleringen skulle skapa ett prejudikat för godkännande av ett arrangemang vars genomförande fortfarande är förknippat med många öppna frågor. Om den föreslagna bolagiseringen genomförs, måste tillräcklig utredning om dessa frågor fås. Ekonomiutskottet påpekar att arrangemanget bör genomföras så att det möjliggör ett bredare deltagande än vad som nu föreslås. Ekonomiutskottet anser att målet bör vara att möjliggöra högklassig vaccinforskning och att finna den bästa möjliga strukturen för att uppnå detta.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 25.11.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juhana Vartiainen saml
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Matias Mäkyne sd
medlem Minna Reijonen saf
medlem Janne Sankelo saml
medlem Joakim Strand sv
medlem Hussein al-Tae sd
medlem Veikko Vallin saf
medlem Tuula Väättäin sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Joonas Könttä cent
ersättare Leena Meri saf
ersättare Kai Mykkänen saml.

Sekreterare var

utskottsrad Lauri Tenhunen.