STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1960:32

Finansdepartementet

STATLIGA FÖRETAGSFORMER

V

BETÄNKANDE MED FÖRSLAG TILL REFORMERING AV DE NUVARANDE STATLIGA FÖRETAGSFORMERNA M. M.

Stockholm 1960

Statens offentliga utredningar 1960

Kronologisk förteckning

1. Folktandvården. Idun. 189 s. **I.**
2. Högre utbildning, forskning och försök på lantbrukets område. Almqvist & Wiksell, Uppsala. XII + 508 s. **Jo.**
3. Grusexploateringen i Sverige. Idun. 85 s. **Jo.**
4. Fastighetsbeskattningen. Marcus. 179 s. **Fi.**
5. Förslag till namnlag. Idun. 362 s. **Ju.**
6. Studiekostnader vid beskattningen. Idun. 211 s. **Fi.**
7. Redogöraransvaret och anmärkningsprocessen. Kihlström. 146 s. **Fi.**
8. Preliminär nationalbudget för år 1960. Marcus. V + 121 s. **Fi.**
9. De ekonomiska villkoren för en huvudmannaskapsreform inom mentalsjukvården. Idun. 173 s. **I.**
10. Statstjänstemäns förhandlingsrätt. Idun. 105 s. **C.**
11. Överyn av lagen om försäkringsrörelse. Idun. 509 s. **H.**
12. Krigsmaktens högsta ledning. Beckman. 235 s. **Fö.**
13. Individuella differenser och skoldifferentiering. Victor Petterson. 127 s. **E.**
14. CP-vården. Idun. 175 s. **I.**
15. Kursplaneundersökningar i matematik och modersmålet. Idun. 536 s. **E.**
16. Banklikviditet och kreditprioritering. Idun. 245 s. **Fi.**
17. Forskning och högre utbildning på skogsbrukets område. Idun. 207 s. **Jo.**
18. Reviderad nationalbudget för år 1960. Marcus. V + 98 s. **Fi.**
19. Rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden. Idun. 138 s. **Ju.**
20. Allmänna yrkesinspektionen. Idun. 135 s. **S.**
21. Medicinska äktenskapshinder. Idun. 140 s. **Ju.**
22. Bohuslän. Idun. 326 s. **S.**
23. Besparingar inom försvaret. Idun. 245 s. **Fö.**
24. Lagberedningens förslag till jordabalk m. m. I. Lagtext. Norstedt & Söner. 259 s. **Ju.**
25. Lagberedningens förslag till jordabalk m. m. II. Motiv till balken. Norstedt & Söner. 815 s. **Ju.**
26. Lagberedningens förslag till jordabalk m. m. III. Motiv till lagen om införande av nya jordabalken m. m. Norstedt & Söner. 267 + 31 + 313 s. **Ju.**
27. Offentlig provningsverksamhet. Behov och resurser. Idun. 157 s. **H.**
28. Förverkande på grund av brott. Berlingska Boktryckeriet, Lund. 188 s. **Ju.**
29. Frågan om åtgärder för att förbättra konsumtionsmjölkens beskaffenhet. Idun. 236 s. **I.**
30. Objektiviteten vid forskning och försök på växtnäringsområdet. Kihlström. 324 s. **Jo.**
31. Betänkande angående inrättande av en fond av malmvinstmedel till främjande av naturvetenskapligt och tekniskt forsknings- och utvecklingsarbete. Marcus. 106 s. **Fi.**
32. Statliga företagsformer V. Idun. 214 s. **Fi.**

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. **E.** = ecklesiastikdepartementet, **Jo.** = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1960:32

Finansdepartementet

STATLIGA FÖRETAGSFORMER

V

BETÄNKANDE MED FÖRSLAG TILL REFORMERING AV

DE NUVARANDE STATLIGA FÖRETAGSFORMERNA M. M.

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE AB

STOCKHOLM 1960

Innehåll

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Finansdepartementet

Den 30 juni 1953 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för finansdepartementet att tillkalla högst nio sakkunniga med uppdrag att verkställa utredning rörande de statliga företagsformerna. De sakkunniga, som utsågs samma dag, har antagit benämningen 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna.

Sedan utredningsuppdraget nu slutförts, får utredningen härmed vördsamt överlämna betänkande med förslag till reformering av de nuvarande statliga företagsformerna m. m. Vid tiden för utarbetandet av nu ifrågavarande betänkande har utredningen bestått av följande personer:

Förutvarande ledamoten av riksdagens första kammare, landshövdingen K. J. Olsson, ordförande, förutvarande ledamoten av riksdagens andra kammare, direktören W. S. Edström, t. f. expeditionschefen G. L. Eriksson, ombudsmannen T. V. Flyboo, förutvarande ledamoten av riksdagens första kammare, elverkschefen K. E. Hesselbom, överdirektören H. E. Oredsson, ledamoten av riksdagens andra kammare, direktörsassistenten N. G. Stenberg, direktören E. W. Tunhammar samt ledamoten av riksdagens andra kammare, hemmansägaren J. H. A. Wahrendorff.

I utredningens arbete har såsom experter biträtt hovrättsrådet T. G. Ernulf och ledamoten av riksdagens andra kammare, fil. lic. H. Hagnell.

Utredningens sekreterare från och med den 1 februari 1959 har varit byråchefen Curt Wildeman.

Särskilda yttranden har avgivits av ordföranden Olsson, ledamoten Hesselbom och experten Hagnell.

Stockholm den 20 augusti 1960.

K. J. Olsson

Walter Edström *Lennart Eriksson* *Ture Flyboo*

Knut Hesselbom *Edv. Oredsson* *N. Stenberg*

E. Tunhammar *Harry Wahrendorff*

/ Curt Wildeman

Sammanfattning

Med utgångspunkt i en systematisk undersökning av de företagsformer i vilka statlig affärsverksamhet för närvarande bedrives, har vi haft att bilda oss en principiell uppfattning om de former i vilka den statliga affärsverksamheten i fortsättningen bör bedrivas. Vi har vid dessa våra överväganden haft att beakta att den ändamålsenlighet som skall eftersträvas icke alltid har en uteslutande ekonomisk innebörd, utan att jämväl andra lika betydelsefulla förhållanden förtjänar att uppmärksammas. Våra förslag har därför ansetts böra grundas på en avvägning mellan å ena sidan hänsynen till behovet av affärsmässighet i verksamheten och å andra sidan de socialpolitiska, näringspolitiska och andra därmed jämförliga hänsyn, vilka aktualiseras vid allt samhälleligt företagande. Däremot har vi icke haft att pröva frågan om i vilken utsträckning statlig ekonomisk verksamhet bör bedrivas.

De affärsdrivande verken

I fråga om två av de affärsdrivande verken, nämligen statens reproduktionsanstalt och statens vattenfallsverk, har vi i tidigare avgivna betänkanden[1] föreslagit övergång till aktiebolagsformen. Dessa båda affärsverk beröres därför icke i detta betänkande av våra förslag. Även domänverket intager en sådan särställning att bolagsformen skulle kunna övervägas. Vi har emellertid för detta verk och de övriga affärsverken, för vilka motsvarande förutsättningar för en övergång till bolagsformen icke ansetts föreligga, i första hand undersökt möjligheterna att med utgångspunkt i den rådande befogenhetsfördelningen mellan statsmakterna och affärsverken föreslå förändringar som utan att förminska verkens tjänlighet som samhällsföretag skulle förbättra deras förutsättningar för effektivitet och affärsmässighet i handlandet. Undersökningen har resulterat i förslag till ändringar i den nuvarande organisationen och befogenhetsfördelningen på en del punkter. Förslagen innebär i stort sett att de affärsdrivande verkens särställning i förhållande till statsförvaltningen i övrigt markeras starkare än som för närvarande är fallet. De föreslagna förändringarna kan genomföras utan att de därav berörda affärsverken behöver brytas ut ur statsförvaltningen i övrigt genom att förvandlas till särskilda rättssubjekt såsom fallet är med de stat-

[1] SOU 1956:59 och SOU 1957:26.

liga bolagen. Den reformering av affärsverken som vi med de i föreliggande slutbetänkande framlagda förslagen syftar till innebär i huvudsak följande.

1. *Finansieringen* (sid. 80) av affärsverkens anläggningsverksamhet föreslås även framdeles skola ske enligt de för statsförvaltningen gängse principerna. Användningen av verkens avskrivningsmedel liksom av deras vinstmedel skall följaktligen alltjämt vara beroende av statsmakternas beslut. För de behov av investeringsmedel som icke täckes genom avskrivningarna bör, likaledes efter statsmakternas beslut, lånemedel ställas till verkens förfogande genom riksgäldskontoret.

Beträffande investeringsmedlens fördelning på olika slag av anläggningar förordar vi en ytterligare koncentration i anslagsgrupperingen till i huvudsak ett kollektivanslag för varje affärsverksfond (sid. 84). Härigenom ökas verkens möjligheter att i sin anläggningsverksamhet taga hänsyn till skiftningar i tillgången på arbetskraft, material och liknande. Genom att verken sålunda beredes bättre möjligheter än som för närvarande är fallet att anpassa sin anläggningsverksamhet efter det aktuella behovet blir det erforderligt att affärsverken framlägger långsiktiga prognoser för utvecklingen inom sina verksamhetsområden. Verken bör därför åläggas att i fortsättningen utveckla sina prognoser beträffande såväl drift som investeringsverksamhet på ett sådant sätt att dessa kan tjäna som underlag för statsmakternas bedömning av bland annat verkens investeringsbehov på längre sikt.

I fråga om prispolitiken (sid. 87) har vi särskilt uppmärksammat frågan om grunderna för kommunikationsverkens prissättning och om dessa verks befogenheter härutinnan. Vi har därvid funnit att en ekonomisk målsättning avseende full kostnadstäckning inberäknat förräntning av det på respektive affärsverksfond bokförda statskapitalet samt tillräckliga avskrivningar av anläggningstillgångarna bör ligga till grund för kommunikationsverkens prissättning. Avskrivningarna bör grundas på anläggningstillgångarnas återanskaffningsvärden och avskrivningssatserna bör liksom hittills fastställas av Kungl. Maj:t. Statsmakternas inflytande i övrigt på kommunikationsverkens prispolitik bör enligt vår mening inskränkas till de allmänna principerna för taxesättningen. Inom den av statsmakterna uppdragna allmänna ramen bör kommunikationsverken däremot äga befogenheter att själva fastställa sina taxor.

Vi anser det med hänsyn till ansvarsfördelningen mellan statsmakterna och affärsverken vara av värde att öppet redovisa de ekonomiska konsekvenserna av att icke lönsamma rörelsegrenar upprätthålles.

2. På *personalpolitikens* område har vi funnit att affärsverkens befogenheter för närvarande är alltför begränsade genom att bestämmelserna i alltför hög grad anknyter till de regler som gäller för den övriga statsförvaltningen. De särbestämmelser som tillkommit för att beakta affärsverkens speciella förhållanden synes oss otillräckliga. Vi har övervägt två alternativa

lösningar av affärsverkens personalpolitik (sid. 104). Enligt det ena alternativet skulle affärsverken i huvudsak alltjämt vara underkastade de för statsförvaltningen gällande personalbestämmelserna. Verkens möjligheter att tillämpa kontraktsanställningsformen och inrätta ordinarie eller extra ordinarie tjänster skulle emellertid vidgas. Utrymme skulle vidare lämnas för affärsverken att tillskapa tjänster i högstlönegrader, varjämte verken skulle tilldelas större befogenheter i fråga om rätten till uppflyttningar i löneklass av särskilt kvalificerade befattningshavare. Rätten att besluta i tjänsteförteckningsrevisioner skulle delegeras till affärsverken. Förhandlingar med personalorganisationer om beloppen på löneplanerna förutsättes enligt detta alternativ skola såsom för närvarande är fallet föras av civildepartementet.

Vi förordar emellertid ett annat alternativ, som innebär en övergång till den ordning som gäller inom det privata näringslivet i fråga om principerna för bestämmandet av affärsverkspersonalens löner, arbetsvillkor, anställningsformer och övriga personalpolitiska förhållanden. Rättsförhållandet i fråga om tjänstevillkoren kommer enligt detta alternativ att bestämmas av ett system med kollektiva uppgörelser. För att tillskapa större effektivitet i förhandlingsarbetet bör detta samordnas inom statens avtalsnämnd istället för genom Kungl. Maj:ts kansli. De anställningsformer som kan få tillämpning i affärsverken efter övergången till detta system blir beroende av de anställningsvillkor varom överenskommelse kan träffas mellan respektive affärsverk och de anställdas organisationer. Den nuvarande anställningsformen såsom ordinarie anser vi dock icke skall kunna komma i fråga om det förordade alternativet genomföres. Enligt vår uppfattning talar övervägande skäl även för att de anställda skall få använda arbetsnedläggelse som stridsmedel med däremot svarande rätt för affärsverken att använda sig av lockout. I den mån det ur samhällets synpunkt skulle visa sig bliva av utomordentlig betydelse att arbetsnedläggelse förhindras bör tillfällig tjänsteplikt eller skiljedom få tillgripas under samma förutsättningar som gäller för det enskilda näringslivet. Vi föreslår att disciplinansvaret och ämbetsansvaret alltjämt skall bibehållas för affärsverkspersonalen. Någon administrativ besvärsrätt i egentlig mening anser vi icke böra föreligga i fråga om verkens anställningsärenden.

3. Beträffande affärsverkens *styrelseform* föreslår vi att samtliga affärsverk ställes under ledning av kollegialt beslutande styrelser (sid. 115). Styrelseledamöterna föreslås skola utses av Kungl. Maj:t dock utan föregående förslag från intresseorganisationer. Vid valet av styrelseledamöter bör eftersträvas att olika erfarenhetsområden blir representerade och vi anser, att bland annat sakkunskap rörande arbetsmarknadens förhållanden bör tillföras styrelsen. Verkschefen bör vara självskriven ledamot i verkets styrelse. Kungl. Maj:t föreslås skola utse styrelsens ordförande och vice ordförande liksom även, efter samråd med styrelsen, verkschef.

4. *Revisionen* av de affärsdrivande verkens räkenskaper och förvaltning skall enligt vårt förslag även framdeles utföras av riksdagens revisorer och det statliga centrala revisionsorganet. Den granskning av statens järnvägars förvaltning som för närvarande sker genom särskilda överrevisorer föreslås däremot skola upphöra (sid. 130).

De förslag till ändringar i den nuvarande affärsverksformen som vi framlagt anser vi vara tillräckliga för att effektivisera affärsverksdriften. Vi har därför icke funnit tillräckliga skäl föreligga för att föreslå att några ytterligare affärsverk ombildas till statliga bolag.

De statliga bolagen

I fråga om de statliga bolagen framlägger vi förslag i följande hänseenden. Beträffande beslutanderätten och insynen i de statliga aktiebolagen är det i huvudsak två frågor som behandlas av oss, nämligen statskapitalets representation på bolagsstämman och breddning av bolagsstämman (sid. 143). I fråga om statens representation på bolagsstämman har vi stannat vid att den faktiska bestämmanderätten på stämman även framdeles skall utövas av Kungl. Maj:t.

Däremot anser vi att det kan vara värdefullt att även andra synpunkter får möjlighet att komma fram på stämman, representerande olika för bolagets verksamhet väsentliga intressen. Vi föreslår därför att ett mindre antal aktier i bolagen överlåtes till ett antal enskilda personer, som därmed får möjlighet att närvara på stämman. Vi har därvid tänkt oss att antalet på detta sätt tillkomna stämmoledamöter skall variera från 5 till tjugofem, beroende på bolagets storlek, samt att varje aktieägare skall inneha en aktie.

Vi har till särskilt övervägande upptagit frågan om att utsträcka riksdagens revisorers och de statliga revisionsorganens granskningsrätt till att omfatta även de statliga aktiebolagen, men funnit övervägande skäl tala emot en dylik förändring (sid. 158). Vi föreslår att det för de s. k. monopolbolagen tillämpade systemet för revisionen i princip vinner spridning jämväl till övriga statliga bolag. För att enligt aktiebolagslagens bestämmelser utföra revision av de statliga aktiebolagens räkenskaper och förvaltning bör i enlighet därmed för varje bolag finnas högst fem revisorer av vilka en utses av bolagsstämman, nämligen den auktoriserade revisorn, en revisor utses av Kungl. Maj:t samt högst tre av riksgäldsfullmäktige.

Enligt vår mening är en effektivisering av samordningen av de olika statliga affärsföretagen erforderlig. Vi föreslår därför att genom en omfördelning av ärenden mellan de nuvarande olika statsdepartementen inrättas ett särskilt åt de statliga affärsföretagen ägnat industridepartement (sid. 173).

Vi har slutligen övervägt vilka vägar som kan finnas för ökande av de anställdas insyn och medinflytande i de statliga företagen (sid. 179). Ett genomförande av ett system där de nuvarande företagsnämndernas befogenhet skulle utvidgas till en ren beslutandefunktion anser vi icke lämpligt. Vi har istället funnit att avtals- och samrådsvägen genom företagsnämnderna torde vara den metod som för närvarande kan ge de bästa förutsättningarna för att ge verkligt uttryck för den industriella demokratin i de statliga företagen. Vi har funnit oss böra framhålla att företagsnämndernas möjligheter till information, utbildning, förslagsverksamhet och samverkan ännu icke utnyttjats på alla håll inom de statliga företagen fullt tillfredsställande.

KAPITEL I

Utredningsdirektiven och utredningsarbetets uppläggning

Direktiven

Utredningens direktiv innefattas i ett anförande till statsrådsprotokollet över finansärenden den 30 juni 1953 av dåvarande chefen för finansdepartementet, statsrådet Sköld.

Departementschefen anförde därvid följande.

1951 års riksdag har i skrivelse den 1 december 1951 (nr 365), i anledning av väckta motioner, hemställt om en allsidig utredning rörande de statliga företagsformerna. I sitt över motionerna avgivna och av riksdagen godkända utlåtande, nr 194, uttalade statsutskottet, bland annat, att de statliga företagsformerna uppvisade stora inbördes skiljaktigheter. Såvitt kunde bedömas hade vid valet av olika företagsformer någon bestämd princip icke följts. Redan av denna anledning torde enligt utskottet behov få anses föreligga av en översyn av förhållandena på förevarande område. Härtill kom, att samhällslivet undergått en genomgripande förändring, vilken ställt statsmakterna inför delvis nya och vidgade arbetsuppgifter. Detta gällde icke minst den ekonomiska verksamheten. Det var emellertid icke utan vidare givet att de former, under vilka staten en gång framträtt som företagare, utgjorde de i dagens läge mest rationella. Av anförda skäl ansåg sig utskottet böra tillstyrka motionärernas förslag om en allsidig utredning rörande de statliga företagsformerna.

Den av riksdagen begärda utredningen bör nu komma till stånd. Såsom statsutskottet i sitt utlåtande berört, kommer en utredning av ifrågavarande slag att få taga ställning till en mångfald olika problem. Delvis i anslutning till vad utskottet i detta hänseende anfört vill jag i korthet angiva några av de frågeställningar som synes mig vara av särskild betydelse.

Utgångspunkten för utredningsarbetet bör vara en systematisk undersökning rörande erfarenheterna av de olika företagsformer, i vilka statlig ekonomisk verksamhet för närvarande bedrives. Man kan i huvudsak skilja mellan två olika typer av statlig företagarverksamhet, nämligen å ena sidan den verksamhet som bedrives i affärsverksform, å andra sidan den som drives i bolagsform. De affärsdrivande verken och de statliga aktiebolagen är till sin organisatoriska uppbyggnad av varierande slag och de företer vidare betydande olikheter i fråga om ekonomisk rörelsefrihet. På grundvalen av en bedömning av olika företagsformers tjänlighet såsom organ för samhälleligt företagande har utredningen att bilda sig en principiell uppfattning rörande de former, i vilka den statliga företagsamheten i fortsättningen bör bedrivas.

En central fråga vid uppbyggandet av en samhällelig företagsform är givetvis hur företagets högsta instans skall fungera. Statsföretagets ställning som ett samhällets gemensamma företag och det för den statliga ekonomiska verksamheten dominerande syftet att tjäna samhällets behov gör det i vissa fall naturligt att det

i ett statsföretags högsta instans finns representanter för jämväl andra intressen och synpunkter än de rent företagsekonomiska. Vid övervägandet av den lämpliga organisationsformen för statsföretag måste bägge sidorna av företagets verksamhet beaktas; att tjäna samhället och att vara ekonomiskt bärkraftigt. Någon enhetlig, för all statlig företagsamhet tillämplig företagsform torde dock knappast kunna komma i fråga. De förutsättningar, som råder för statlig företagsamhet på olika områden, torde vara alltför skiftande för att detta skulle vara möjligt. Man torde därför få räkna med att olika företagsformer får tillämpas för olika fall. På vissa områden torde affärsverksformen sålunda alltjämt framstå som den mest ändamålsenliga, medan däremot i andra fall en övergång till bolagsform torde vara tänkbar. Det gäller emellertid för utredningen icke blott att företaga en avvägning mellan affärsverksformen och bolagsformen eller eventuellt någon helt ny typ av statsföretag såsom organ för den statliga företagsamheten utan även och kanske framför allt att undersöka i vad mån reformer inom den nuvarande organisationens ram kan vara erforderliga och verka effektivitetsbefrämjande. Sålunda bör frågan om behovet av ökade befogenheter för vederbörande affärsverksstyrelser underkastas en ingående prövning. Därest ett sådant behov anses vara för handen, är det å andra sidan möjligt att detta behov kan för vissa affärsverk lämpligast tillgodoses genom en helt eller delvis ändrad företagsform.

Beträffande de statliga aktiebolagen vill jag särskilt erinra om frågan på vad sätt det statsägda kapitalet lämpligen skall representeras vid bolagsstämma. Liksom i de enskilda bolagen torde bolagsstämman i statliga bolag nu i de flesta fall vara en ren formalitet. Någon egentlig olägenhet av nuvarande ordning har väl icke förmärkts men den tanken har framförts att en bolagsrepresentation bör skapas, som kan mera självständigt och i högre grad än hittills fungera som högsta instans för företaget. Möjligen skulle man kunna tänka sig en uppdelning av beslutanderätten vid en statlig bolagsstämma på ett lämpligt antal personer, representerande sakkunskap och olika för bolagets verksamhet väsentliga intressen. Det bör dock ej förbises, att en sålunda förstärkt bolagsstämma kan visa sig bli ett tyngande mellanled, som binder bolagsledningen och minskar den rörelsefrihet, som bolagsledningen i den ekonomiska effektivitetens intresse bör ha. Även beträffande sådana företag som anses böra drivas i affärsverksform skulle det måhända vara möjligt att, med beaktande av hittills vunna erfarenheter av fullmäktigeinstitutionerna inom vissa verk, tillskapa någon form av stämma eller representantskap, närmast av rådgivande karaktär. I anslutning härtill synes det naturligt att utredningen jämväl prövar frågan huruvida nuvarande aktiebolagsform är i allo lämplig för statliga företag.

I vissa fall kan böra undersökas om ökade förutsättningar kan skapas för en erforderlig samordning av de olika statliga företagens verksamhet. Delvis kan frågan lösas genom samarbete direkt mellan företagen. Den högsta samordnande funktionen representeras givetvis av Kungl. Maj:t och riksdagen, på vilka det alltid måste ankomma att uppdraga de allmänna riktlinjerna för den statliga företagsamhetens utformning. I den allmänna debatten har bland annat i detta avseende föreslagits att vissa samordningsproblem skulle kunna lösas genom att ett eller flera holdingbolag skapas, varunder flera statliga aktiebolag skulle sortera. Uppslaget är uppenbarligen icke invändningsfritt men kan möjligen böra prövas i vad avser samordningen av statliga bolag, som är verksamma inom närbesläktade områden.

Såsom statsutskottet i sitt utlåtande framhöll förtjänar även förutsättningarna för industriell och ekonomisk demokrati vid de statliga företagen att upptagas till övervägande av utredningen. Utskottet pekade vidare på spörsmålet om riksda-

gens inflytande över, insyn i och revision av de statskontrollerade bolagen. I detta sammanhang vill jag erinra om det interpellationssvar i sistnämnda fråga, som jag den 22 april detta år lämnade i riksdagens första kammare. Jag uttalade däri, att jag fann det naturligt att kontrollen av den affärsverksamhet, som staten bedriver, utformas på ett sätt, som ansluter sig till den form, som i varje särskilt fall valts för verksamheten. Statliga bolag, som bedriver sin verksamhet i konkurrens med företag i enskild ägo, kunde befaras komma i ett ur effektivitetssynpunkt klart sämre läge än sina icke-statliga konkurrenter, om de underkastades kontroll av några andra organ än den lagstadgade bolagsrevisionen. I vissa statliga bolag, främst monopolbolagen, är vidare revisionsarbetet så organiserat, att riksdagen genom sina representanter har möjlighet till fortlöpande insyn i bolagens verksamhet. Jag förklarade mig därför icke beredd att för riksdagen framlägga några förslag på grundval av det betänkande, som 1948 års revisionsutredning på sin tid framlade i frågan. Samtidigt uttalade jag emellertid, att de sakkunniga för nu ifrågavarande utredning borde vara oförhindrade att ånyo pröva frågan om i vilka former kontrollen över statsbolagen bör ske samt framlägga de förslag, som de kunde finna anledning till.

Den utredning som nu bör verkställas bör självfallet vara helt förutsättningslös. Statsutskottet framhöll sålunda uttryckligen att utskottets tillstyrkan av motionerna icke innebar ett ställningstagande till förmån för den ena eller andra företagsformen. Utredningen bör pröva spörsmålet om de statliga företagsformerna med det enda mål i sikte att söka finna de mest ändamålsenliga formerna för den statliga verksamhet, som i varje särskilt fall avses. Såsom statsutskottet erinrat, får emellertid icke förbises att ändamålsenligheten icke alltid har en uteslutande ekonomisk innebörd utan att jämväl andra synpunkter därvid måste beaktas.

Det bör ankomma på utredningen att på grundvalen av det principiella ståndpunktstagande rörande de statliga företagsformerna, vartill utredningens övervägande leder fram, framlägga konkreta förslag beträffande den företagsform som i varje särskilt fall anses böra komma till användning. Då man får räkna med att utredningen på grund av sin omfattning kan komma att bliva relativt tidskrävande, bör delförslag kunna framläggas beträffande särskilda verksamhetsområden i den mån förslagens genomförande icke innebär ett föregripande av utredningens ståndpunktstaganden i övrigt.

För utredningens verkställande torde särskilda sakkunniga böra tillkallas, till ett antal av högst nio. Det synes lämpligt att utredningen i huvudsak ges formen av parlamentariskt sammansatt kommitté, men att i kommittén därjämte ingår representanter för juridisk och ekonomisk sakkunskap.

Inledning

Ursprungligen drevs all statens affärsverksamhet som ett led i vad som nu kan karakteriseras som den egentliga förvaltningsverksamheten. Sedan allt fler uppgifter även på det rent produktionsmässiga området kommit att övertagas av staten har de ordinära förvaltningsmässiga formerna befunnits mindre lämpade att användas på den affärsmässiga verksamheten, varför man sökt komma fram till friare former. Man har därvid dels sökt att ge verksamheter, som alltjämt ansetts böra drivas som ett led i den egentliga förvaltningsverksamheten, en mera obunden ledning dels har för en del av

de statliga verksamhetsgrenarna upprättats självständiga rättssubjekt i form av aktiebolag. Den företagsform som i det enskilda fallet väljes kan ha stor reell betydelse, ty därigenom avgöres bland annat vilken grad av handlingsfrihet, som ledningen skall ha i förhållande till statsmakterna. Valet av företagsform kan även bliva beroende av de resultat man främst syftar till att uppnå ur olika samhälleliga synpunkter. När staten mer eller mindre avgränsat sin affärsverksamhet från förvaltningen i övrigt och i stället sålunda tillskapat sådana företagsformer som affärsdrivande verk och aktiebolag, har detta hitintills främst motiverats av att man velat för denna verksamhet lägga grunden för en så effektiv affärsteknisk drift som möjligt. Man har varit på det klara med att industri, handel och bankverksamhet icke lämpar sig för att drivas i de former som tillskapats för den maktutövande offentliga förvaltningen. Icke heller har man funnit de för förvaltningsorganen i allmänhet gällande finansieringsföreskrifterna vara helt användbara vid affärsmässig verksamhet, för vars förvaltning kräves möjligheter till en speciell ekonomisk anpassning efter växlande affärskonjunkturer. För att ernå detta kräves större handlingsfrihet för ledningen, framför allt vid anskaffandet av materiel, företagandet av nyanläggningar o. d., då det gynnsamma ögonblicket för slutande av avtal skulle kunna försummas, om det för förvaltningsorgan vanliga, omständliga tillvägagångssättet vid beviljandet av anslag skulle behöva tillämpas. Administrationen av en affärsmässig verksamhet kan icke heller vara så regelbunden som den offentliga förvaltningen bör vara utan den måste i mycket högre grad få ha möjligheter att handla efter omständigheterna i det enskilda fallet.

Vi avser att här inledningsvis lämna en översikt över de olika företagsformer som statens affärsverksamhet för närvarande bedrives i.

Affärsmässig verksamhet som drives inom ämbetsverk

Åtskilliga ämbetsverk, som huvudsakligen har att utöva icke-affärsmässig verksamhet, kan dock även ha uppgifter som får anses ingå i den statliga affärsmässiga företagsamheten. Väg- och vattenbyggnadsverket bedriver sålunda en omfattande anläggningsverksamhet. Nämnas må även att riksförsäkringsanstalten konkurrerar med enskilda företag på yrkesskadeförsäkringens område. Till den statliga ekonomiska företagarverksamheten kan även räknas de tjänster statliga institutioner såsom exempelvis statens centrala frökontrollanstalt, statens bakteriologiska laboratorium, statens geotekniska institut m. fl. utför för allmänheten mot ersättning enligt taxa. Dessa ämbetsverk utgör delar av statsförvaltningen och grunderna för deras organisation regleras av Kungl. Maj:t och riksdagen. De är för sin verksamhet helt beroende av de medel som av Kungl. Maj:t och riksdagen ställes till

deras förfogande. Någon dispositionsrätt över egna inkomster har verken i allmänhet icke och i den mån sådan förekommer regleras denna av Kungl. Maj:t. Kungl. Maj:t äger vidare, såsom innehavare av den styrande makten, att organisera dessa ämbetsverk såväl med avseende på vilka ämbeten och tjänster som skall finnas hos dem samt hur göromålen skall fördelas dem emellan som med avseende på de kompetensfordringar vilka skall ställas på respektive tjänsters innehavare samt hur och av vem tjänsterna skall tillsättas. Kungl. Maj:t är i det enskilda fallet bunden av vad som kan vara stadgat i grundlag eller allmän lag, av riksdagen beviljade anslag samt de bestämmelser som kan vara knutna som villkor vid av riksdagen anvisade medel.

Ämbetsverken har vidare skyldighet att efterkomma av Kungl. Maj:t givna föreskrifter om verksamhetens bedrivande.

Det förhållandet att ämbetsverken ingår i statsförvaltningen medför även att de är underkastade den inom förvaltningen rådande offentlighetsprincipen, vars huvudsakliga innebörd är att alla handlingar hos verken skall hållas tillgängliga för envar som önskar taga del av dem. I vissa avseenden gäller dock sekretessbestämmelser som är ägnade att skydda bland annat statens ekonomiska intressen.

De affärsdrivande verken

De affärsdrivande verken — postverket, televerket, statens järnvägar, luftfartsverket, vattenfallsverket, reproduktionsanstalten, domänverket och försvarets fabriksverk samt Södertälje kanalverk — bedriver huvudsakligen ekonomisk företagarverksamhet. Affärsverken utgör emellertid liksom de administrativa ämbetsverken delar av statsförvaltningen och bortsett från vissa särbestämmelser, för vilka här skall lämnas en översiktlig redogörelse, gäller för båda slagen av ämbetsverk gemensamma förvaltningsrättsliga föreskrifter, som Kungl. Maj:t utfärdar.

Affärsverken karakteriseras av att de jämfört med övriga statliga förvaltningsorgan åtnjuter större frihet i framför allt ekonomiska frågor och personalfrågor. I likhet med vad som gäller för övriga verk prövas och fastställes affärverkens investeringsutgifter av Kungl. Maj:t och riksdagen. Inkomsterna i affärsverkens verksamhet får däremot av dem själva användas för att bestrida driftsutgifter för samma verksamhet och utgiftsregleringen är överlämnad till affärsverksstyrelserna. Styrelsernas förslag till driftkostnadsstater skall dock fastställas av Kungl. Maj:t för varje räkenskapsår. Även beträffande personalbestämmelserna intager affärsverken en något självständigare ställning än de övriga ämbetsverken. Enligt av Kungl. Maj:t utfärdade avlöningsbestämmelser har affärsverken nämligen bland annat större befogenheter än övriga ämbetsverk att inrätta tjänster.

De statsägda aktiebolagen

Ett statligt aktiebolag är en självständig juridisk person och ingår därför icke i själva statsförvaltningen. Det har sålunda egna tillgångar och skulder, vilka icke ingår i statsförmögenheten.

Det statliga aktiebolaget är icke heller underkastat de förvaltningsföreskrifter, som gäller för ämbets- och affärsverksformen. För bolagen gäller i stället bestämmelserna i aktiebolagslagen. Medan affärsverksstyrelsen står i ett omedelbart beroendeförhållande till Kungl. Maj:t har man i de statliga bolagen anknutit till den i aktiebolagslagen förutsatta funktionsuppdelningen mellan ägare och företagsledning. Styrelsen och verkställande direktören svarar alltså för bolagets löpande förvaltning och redovisar årligen för denna inför stämman som företräder ägaren. Medan sålunda styrelsen utgör det verkställande organet skall bolagsstämman vara det beslutande, och ägarinflytandet i bolaget skall alltså normalt göra sig gällande genom denna stämma. I vissa fall, där detta av särskilda skäl tett sig motiverat, har statsmakterna emellertid genom införande av bestämmelser i bolagsordningen, genom villkor i samband med finansiellt stöd o. d., förbehållit sig ett mera ingående inflytande över sättet för verksamhetens bedrivande. I allmänhet skall bolagen arbeta inom den befogenhetsram som aktiebolagslagen och övrig civillagstiftning utgör. Statsmakterna utövar således icke något inflytande över de statliga aktiebolagens personalpolitik och i den mån som tillgängliga vinst- och avskrivningsmedel förslår härtill bedrives arbeten av anläggningskaraktär enligt styrelsens bestämmande. Vidare följer av de statliga aktiebolagens ställning som särskilda rättssubjekt att offentlighetsprincipen icke är tillämplig på dessa företag. Revision av de statliga bolagen sker i enlighet med aktiebolagslagen och de statliga revisionsorgan som granskar den egentliga statsverksamheten har icke insyn i dessa bolag.

Utredningsarbetets uppläggning

För fullgörande av utredningsuppdraget har vi företagit en systematisk undersökning av befogenhetsfördelningen mellan statsmakterna och de statliga företagen samt av de former under vilka de förras inflytande göres gällande. I samband med denna undersökning har utredningen inhämtat affärsverkens och de statliga aktiebolagens erfarenheter av nuvarande verksamhetsbetingelser samt företagens synpunkter på den framtida verksamhetens organisationsformer.

Utgående härifrån behandlar vi i det följande — efter en översikt av de statliga företagsformernas utveckling, kap. II — behovet av och förutsättningarna för reformer i olika hänseenden i de båda nu tillämpade företagsformerna för statlig affärsverksamhet, nämligen under avdelning I de affärsdrivande verken och under avdelning II de statliga aktiebolagen.

I kap. III behandlas översiktligt affärsverkens nuvarande organisation. I kap. IV behandlas ur principiell synpunkt affärsverksformen och de reformer som synes böra vidtagas för att göra denna företagsform mera ändamålsenlig för den statliga affärsverksamheten. I kap. V lämnar vi i anslutning till de i det föregående kapitlet gjorda övervägandena förslag till åtgärder i fråga om affärsverkens investerings- och prispolitik. Affärsverkens framtida befogenheter i fråga om personalpolitiken behandlas i det därefter följande kapitlet, kap. VI. I kap. VII framlägges förslag rörande affärsverkens styrelseform och i kap. VIII behandlas offentlighetsprincipens tillämpning på affärsverken. I kap. IX redovisas våra synpunkter och förslag rörande revisionen av affärsverken.

I den därefter följande avdelningen av betänkandet behandlas de spörsmål som sammanhänger med den statliga bolagsdriften, därvid i kap. X behandlas frågan om de statliga bolagens ställning i konstitutionellt hänseende samt i kap. XI spörsmålet om revisionen av de statliga aktiebolagen. Därefter upptages i kap. XII till behandling frågan om användningen av bolagsform. I kap. XIII behandlas därefter frågan om behovet av och förutsättningarna för en samordning av den statliga affärsverksamheten samt i kap. XIV våra överväganden i fråga om industriell demokrati inom den statliga affärsverksamheten.

KAPITEL II

De statliga företagsformernas utveckling

Postverket, som inrättades under 1600-talet, får anses vara den första och under lång tid den enda inom den statliga förvaltningens ämbetsverksform organiserade företagsenheten. Under den första tiden av dess verksamhet var verkets ställning emellertid långt ifrån klar. Såväl verkets affärsmässiga inriktning som dess oberoende i förhållande till andra förvaltningsorgan bestreds sålunda i många sammanhang under denna tid. Utvecklingen ledde emellertid till att postverkets ställning som särskilt affärsföretag inom förvaltningen befästes. Resultatet härav kom sedermera att bliva till stöd även för de nya affärsinriktade verksamhetsgrenar, som från 1800-talets mitt aktualiserades inom den statliga förvaltningen.

Den tekniska utvecklingen inom kommunikationsområdet föranledde då bildandet av två nya verk med affärsmässiga arbetsuppgifter. År 1856 inrättades sålunda en *telegrafstyrelse* samt år 1862 styrelserna för statens järnvägstrafik och statens järnvägsbyggnader. Styrelsen för statens järnvägstrafik fick år 1888 även övertaga ledningen av statens järnvägsbyggnader, därvid styrelsens namn ändrades till *järnvägsstyrelsen.*

Från och med 1860-talet började statens skogsegendomar underkastas en ur ekonomisk synpunkt mera rationell drift än tidigare. För detta ändamål inrättades år 1859 en skogsstyrelse. Dennas verksamhet upphörde emellertid år 1882, då dess uppgifter övertogs av en nyinrättad *domänstyrelse,* som erhöll mera omfattande uppgifter.

På samma sätt som tillkomsten av telegraf- och järnvägsrörelserna hade möjliggjorts av den tekniska utvecklingen blev omkring sekelskiftet frågan om elektrisk kraftproduktion i större skala aktuell. Denna fråga diskuterades under åren omkring sekelskiftet i riksdagen och i andra sammanhang. Efter ett omfattande utredningsarbete bildades år 1905 Trollhätte kanal- och vattenverk med uppgift att i första hand utvinna kraften ur fallen vid Trollhättan. Redan år 1909 ombildades emellertid styrelsen över detta verk till en *vattenfallsstyrelse,* som fick mera riksomfattande uppgifter och vilken i motsats till de föregående verken men liksom Trollhättestyrelsen erhöll en kollegial styrelseorganisation.

Gemensamt för de nu nämnda statliga företagen var, att de trots sin affärsmässiga inriktning fick arbeta inom den statliga förvaltningens ram. Deras ställning var i stort sett densamma som övriga ämbetsverks ehuru de

i en del ekonomiska och andra frågor erhöll större självständighet än dessa. Sitt officiella erkännande fick detta förhållande genom 1911 års budgetreform, då ifrågavarande verk klassificerades som affärsdrivande och erhöll en från statens förvaltning i övrigt något skild form för sin verksamhet.

Den utveckling, som statens affärsinriktade verksamhet genomgått efter 1911 års budgetreform, har givetvis i stor utsträckning ägt rum inom ramen för de verk, vilka då betecknades som affärsdrivande. Framför allt har emellertid åtskilliga nya statliga företag uppstått. Av dessa har några få organiserats såsom affärsdrivande verk och erhållit en i stort sett likartad ställning som de nyss nämnda. Nyinrättade såsom affärsdrivande verk efter 1911 års budgetreform är sålunda statens reproduktionsanstalt, 1926, försvarets fabriksverk, 1943, och luftfartsverket, 1945.

Även om utvecklingen mot större frihet för de affärsdrivande verken varit och alltjämt är en fortgående företeelse är det emellertid utmärkande för utvecklingen att man redan vid sekelskiftet i övervägande grad började välja att organisera ny statlig affärsverksamhet i aktiebolagsform.

Denna utveckling, som i första hand sammanhänger med att aktiebolagsformen i allmänhet ansetts medge större möjligheter till ett affärsmässigt handlande för företagsledningen än vad formen som affärsdrivande verk kunnat medge, har kommit till stånd till följd av ställningstaganden i varje enskilt fall.

Av främst fiskaliska och nykterhetspolitiska skäl blev till en början försäljning av tobaksvaror och rusdrycker det allmännas uppgift. För detta ändamål bildades 1915 Aktiebolaget Svenska tobaksmonopolet och 1917 Aktiebolaget Vin- & spritcentralen jämte de lokala systembolagen.

1907 inträdde staten såsom delägare i Luossavaara-Kiirunavaara AB genom att övertaga halva detta företags aktiekapital med rätt för staten att på vissa villkor sedermera även få inlösa den andra hälften av aktiestocken.

1918 bildades AB Kurortsverksamhet, som skulle ha till ändamål att bedriva sjukvårdande verksamhet i form av kurortsvård. Aktiekapitalet tillsköts av pensionsstyrelsen av medel från folkpensioneringsfonden.

Under tiden 1919—1929 tillkom icke något nu bestående helstatligt bolag.

Under 1920—1930-talen framlades av socialiseringsnämnden förslag till en helt ny företagsform för statens järnvägar och domänverket. Då de båda förslagen var av principiellt samma innebörd begränsas här framställningen till en redogörelse för socialiseringsnämndens förslag rörande statens järnvägar såsom allmänt affärsverk.

Socialiseringsnämndens uppgift var att söka bedöma lämpligheten av en förskjutning från privat- till allmänföretag. Som ett led i detta arbete ansåg nämnden böra ingå en prövning av effektiviteten hos de redan av det allmänna ägda och drivna företagen. Nämnden fann därvid, att den befintliga statsdriften på en rad områden fungerade på ett ur samhällsintressets syn-

punkt mindre tillfredsställande sätt och man upptog därför även arbetet att utforma principiella riktlinjer för omläggning av statens affärsverksamhet.

Härtill kom, att nämnden år 1923 erhöll Kungl. Maj:ts uppdrag att, med anledning av vad som framförts i statsbaneekonomikommissionens betänkande och järnvägsstyrelsens yttrande däröver, avge utlåtande angående statens järnvägars ställning i förhållande till statsmakterna och de principiella riktlinjerna i övrigt för statsjärnvägarnas förvaltande som samhällsföretag.

Huvudbristen hos den dittillsvarande statliga järnvägsorganisationen ville socialiseringsnämnden söka i den dubbelhet i verkningssätt, som framträdde genom sammanflätningen mellan statsbaneekonomi och statens allmänna politik och som nämnden ansåg ha sin grund i att den statliga affärsverksamheten uppstått som en utvidgning av den allmänna förvaltningen. Grundförutsättningen för en statlig, rationell affärsverksamhet fann nämnden i en boskillnad mellan statens politiska förvaltning och dess ekonomiska företagarverksamhet. Statsbanorna borde därför organiseras som ett självständigt allmänföretag, ägt uteslutande av staten, med förvaltningens huvudgrunder lagfästa av statsmakterna och underkastat dessas kontroll, men i sin ledning och skötsel fristående från statens politiska organisation. Den ekonomiska grundsatsen för detta företag skulle vara full kostnadstäckning, men däremot ingen företagarvinst. Lönerna skulle ej som dittills fastställas av staten utan avtalas mellan företagens ledning och dess personal på samma sätt som i det enskilda affärslivet. Den ordinarie anställningsformen skulle avvecklas. Det i företaget nedlagda kapitalet borde uppdelas i tre slag, det oräntabla, kallat sekundärkapital, det säkert räntebärande, kallat obligationskapital, och återstoden benämnt stamkapital. Sekundärkapitalet skulle svara mot de delar av SJ:s verksamhet, som drevs av andra skäl än affärsmässiga.

Utgångspunkten för taxepolitiken skulle vara att företaget som helhet skulle prestera förräntning av obligationskapitalet efter en med vissa års mellanrum omreglerad räntefot, anpassad efter räntenivån på obligationsmarknaden, samt genomsnittlig förräntning av stamkapitalet efter en 1 procent högre räntefot. Avsättningar skulle ske till pensions-, förnyelse-, reserv- och skattefonder.

En självständig förvaltning av det statliga affärsföretaget förutsatte en grundlagsändring, genom vilken den statliga affärsverksamheten finge en konstitutionell särställning gentemot statsförvaltningen i övrigt. Nämnden föreslog därför en grundlagsbestämmelse innehållande att affärsverket skulle förvaltas skilt från statsförvaltningen i övrigt och att i särskild lag, statsbanelagen, skulle bestämmas om grunderna för verkets förvaltning och om den ordning, vari regering och riksdag samt särskilda myndigheter och korporationer skulle deltaga. Den inre organisationen skulle helt överlåtas åt verkets ledning.

Mellan staten-ägaren och företaget skulle inskjutas ett särskilt organ, som innehade högsta beslutanderätten över förvaltningen. Denna korporation, statens järnvägars stämma, skulle i viss mån motsvara bolagsstämman i aktiebolag såsom ett mellanled mellan ägare och företagsledning.

Statens funktioner i förhållande till affärsverket skulle efter omdaningen vara av två särskilda slag. Såsom bärare av överhöghetsfunktionerna i samhället skulle staten bestämma om skatte- och socialpolitiska prestationer samt linjesträckning och säkerhetsföreskrifter, och vidare utöva taxekontroll. Statsmakternas ägarfunktioner skulle vara att antaga statsbanelag, välja ledamöter i företagets stämma, investera kapital och granska förvaltningen. Staten skulle utöva sina ägarrättigheter ej genom att ingripa i den löpande förvaltningen utan genom att bestämma över den förvaltande korporationens sammansättning.

Stämman skulle bestå av 29 ledamöter, av vilka riksdagen skulle utse 8 och Kungl. Maj:t 8 jämte ordförande. Personalen skulle välja 6 ledamöter och 6 skulle utses av korporationer företrädande olika trafikantgrupper.

Stämman skulle välja styrelse och överrevisorer och besluta om ansvarsfrihet. Vidare skulle den fastställa balansräkning, besluta om dispositioner i anledning av årsresultatet, fatta beslut om alla anläggningar eller inköp, för vilka nyinvestering erfordrades, och om större försäljningar av fast egendom.

Företagets ledning skulle utövas av en kollektiv styrelse, bestående av affärsverkets chef och 6 av stämman utsedda ledamöter. Chefen skulle utses av styrelsen, som med honom skulle träffa överenskommelse om anställningsvillkoren. Styrelsen, ej stämman, skulle besluta i fråga om löneavtal med personal och i fråga om taxor, i den mån företaget ägde bestämma över dem. Styrelsen skulle vidare äga att med förbehåll om stämmas medgivande, där det gällde fast egendom av större värde, försälja för statens järnvägars rörelse ej nödig egendom. Styrelsen skulle äga att besluta om placering av verkets fonder och om deras användning samt ha befogenhet att inom ramen för reservfondens storlek upptaga kredit.

Som motiv för det framlagda organisationsförslaget framhöll socialiseringsnämnden att staten med omhändertagandet av ekonomisk företagarverksamhet beträtt områden av principiellt annan art än den egentliga statsförvaltningens. De synpunkter som av ålder gjorts gällande beträffande statsförvaltningen hade emellertid tillämpats även vid utformningen av den statliga affärsverksamhetens organisation. Under senare tid hade dock insikten om det nya och från den egentliga statsverksamheten artskilda i den statliga affärsverksamheten börjat vakna. Därmed hade också förståelse vunnits för den synpunkten att denna statsuppgift inte kunde rationellt fyllas med mindre nya, från den egentliga statsförvaltningen avvikande och av affärsverksamhetens egen natur betingade förvaltningsformer kom i bruk.

Statens järnvägar som tillkommit av allmänt näringspolitiska grunder, hade, framhöll socialiseringsnämnden, utvecklats till landets största ekonomiska företag. Det präglades av en dubbelhet i verkningssättet som ytterst bottnade i en beständig sammanflätning mellan den allmänna statspolitiken och statsbaneekonomin. Denna hade kommit till uttryck redan då statsmakterna fattat beslut om järnvägars anläggande och den gjorde sig gällande i statens bestämmande av de ekonomiska anspråken på företaget liksom i de mångtaliga och skiftande ingreppen i företagsledningen. I stället för att blott uppställa bestämda krav och gränser men därinom lämna företagsledningen full dispositionsfrihet hade statsmakterna både direkt ingripit i företagsdispositionerna och ålagt företagsledningen iakttagandet av olika allmänna intressen. Den av Kungl. Maj:t tillsatta ledningen för statsbanorna hade i vissa väsentliga hänseenden blivit ett blott verkställande organ. De avgörande besluten rörande statsbaneförvaltningen hade fattats av statsmakterna. Ett starkt framträdande drag i statens järnvägars historia var enligt socialiseringsnämnden de fluktuationer som betingats av att statsmakterna på grund av politiska skiftningar haft olika intentioner vid olika tillfällen.

Enligt nämndens mening var det tydligt att ledningen av ett företag som emellanåt rycktes ur sin ställning såsom affärsföretag för att tjänstgöra såsom politiskt förvaltningsorgan inte kunde ha verklig självständighet eller möjlighet till konsekvent och målmedveten inriktning av sina dispositioner. För ett sådant företag kunde inte heller fixeras ett bestämt företagsekonomiskt mål, utifrån vilket man kunde ge en bestämd riktlinje för verksamheten. Det behövde knappast understrykas framhöll nämnden av vilken vikt för statsföretagets förvaltning det skulle vara att äga en motsvarighet till den enkla och praktiska riktlinje för en privat företagslednings verksamhet som ligger i strävandet efter nettoresultat.

Statspolitiska hänsyn omöjliggjorde emellertid icke en ekonomisk rationell statsbaneekonomi. Den ekonomiska riktlinjen behövde icke gå förlorad om det allmänna med hänsyn till sina intressen uppställde gränser som inte fick överskridas, men inom dessa gränser lämnade företagsledningen full rörlighet och dispositionsfrihet.

Denna regel hade praktiskt taget alltid iakttagits i de fall, då det allmänna av socialpolitiska eller samhällsekonomiska hänsyn vidgat sitt ingripande i det enskilda näringslivet utan att upphäva dettas karaktär av enskilt. Ingripandet hade då gått ut på att ställa upp gränser inom vilka de enskilda hade att hålla sig i sin verksamhet.

Remisskritiken mot socialiseringsnämndens förslag tog bl. a. fasta på, att den självständighet för företagsledningen som socialiseringsnämnden eftersträvade dels gick alltför långt, dels vore omöjlig att uppnå med den av nämnden föreslagna konstruktionen.

Sålunda framhöll *järnvägsstyrelsen* att den föreslagna fullständiga självständigheten knappast var förenlig varken med statsbanornas uppgift som huvud-

organ för landets samfärdsel och näringsliv eller med statsbanornas beroende av fortlöpande ekonomiskt understöd av riksdagen. Om man hade den uppfattningen att den sammanflätning av allmänpolitiska och järnvägsekonomiska synpunkter som enligt socialiseringsnämnden förefunnits vid statsbaneföretagets tillkomst och fortsatta utveckling vore en av företagets allmänna natur betingad inre nödvändighet finge man också räkna med att det inte var möjligt att genom ett än så noggrant studium uppdela de ekonomiska verkningarna av en viss åtgärd på verkningar i järnvägsekonomiskt och i samhällsekonomiskt hänseende. Därmed förföll också en av de huvudsakliga förutsättningarna för socialiseringsnämndens organisationsplan. Statens järnvägar var till sin inre natur ett företag med dels allmänt samhälleliga, dels ekonomiskt affärsmässiga uppgifter. Det var en statsmakterna åvilande uppgift att förena dessa.

Kommerskollegium erinrade i sitt remissyttrande om att socialiseringsnämnden vid utformningen av den föreslagna nya organisationen sökt att efterbilda det privata aktiebolagets form med dess bolagsstämma och av denna utsedd kollektiv styrelse. Denna likhet måste emellertid bli helt skenbar i det att stämman inte kom att representera ägarintresset utan fastmera i vissa hänseenden kunde befaras företräda intressen starkt avvikande från detta eller t. o. m. rakt motsatta detta och sålunda även stridande mot allmänintresset.

Riksräkenskapsverket som principiellt anslöt sig till tanken på ökad självständighet för statens järnvägars ledning riktade principiell kritik mot socialiseringsnämndens stämmokonstruktion. Enligt riksräkenskapsverkets mening kunde en boskillnad mellan statens politiska förvaltning och dess ekonomiska företagsverksamhet bäst åstadkommas genom tillämpning av aktiebolagsformen. Riksräkenskapsverket framhöll som sin åsikt, att sammansättningen av det organ som skulle utgöra den beslutande överledningen av statens järnvägar borde bestämmas så, att icke någon viss grupp av landets invånare eller något visst gruppintresse finge större inflytande än andra. Detta villkor uppfyllde inte stämman med den av socialiseringsnämnden föreslagna sammansättningen.

Socialiseringsnämndens plan för en helt ny samhällelig företagsform kom icke att förverkligas men dess förslag kom att ligga till grund för ett vid 1926 års riksdag framlagt förslag till en ny organisation för riksförsäkringsanstalten. Detta förslag utgick från att all försäkring för olycksfall i arbete skulle äga rum i en för hela riket gemensam försäkringsanstalt. Beträffande organisationen av denna anstalt diskuterades huruvida den på traditionellt sätt skulle vara uppbyggd som ett centralt ämbetsverk eller om den skulle vara skild från statsverket och organiserad i huvudsak som ett enskilt företag. Föredragande departementschefen anslöt sig till den senare ståndpunkten och anförde bl. a. följande.

Det svenska ämbetsverket har historiskt vuxit upp för att handha statens allmänna administrativa uppgifter, innan staten hade tillagts omsorgen om ekonomiska företag. Tröghetens lag har verkat så, att samma förvaltningsorganisation utan vidare uppbyggdes även för skötseln av statsuppgifter, som principiellt och praktiskt är helt andra än de som i allmänhet åligger de centrala ämbetsverken och Kungl. Maj:ts kansli. Hur väl lämpat för allmänna förvaltningsuppgifter i äldre mening ämbetsverket med dess stadga och fasthet än är, torde det icke erbjuda bästa möjliga organisationsformer för en sådan verksamhet som olycksfallsförsäkringen. En försäkringsinrättning är i övervägande grad ett ekonomiskt företag.

I ett dylikt företag behöver personalen ingalunda alltid den särskilda art av kvalifikationer, som krävs av ämbetsmannen. Praktiskt handlag i organisationsfrågor kan ha större betydelse än en examen. Förmåga att ta ett ansvar på egen hand, att fatta ett snabbt beslut kan ofta vara viktigare än en ingående kunskap uti svensk författningssamling.

Icke heller i en i privatföretagets fria former arbetande anstalt kan naturligtvis all byråkratism avskaffas. Så snart en förvaltning har växt utöver en viss storlek, blir alltid i en viss grad instruktioner och reglementen liksom en viss arbetskontroll oundgängliga. Så stela och stränga former som ämbetsverkets blir det dock icke fråga om. Instruktioner och reglementen meddelas icke av Kungl. Maj:t, avlöningarna för personalen bestäms icke av riksdagen, fullmakter å tjänsterna förekommer icke. I den mån instruktioner och anordningar behöver förändras, kan detta ske snabbt och utan byråkratiska omgångar genom beslut av vederbörande direktör eller anstaltens styrelse. Behövliga förändringar i organisationen, i personalbeståndet, dess fördelning på olika avdelningar o. s. v. kan genomföras utan dröjsmål, då de blivit påkallade. Över huvud taget kan den från statsmakternas direkta ledning befriade anstalten prestera en helt annan smidighet i anpassningen till alla de skiftningar som utvecklingen medför.

Det riksdagsutskott, som behandlade regeringsförslaget, avstyrkte genomförandet av departementschefens förslag av det skälet att, därest, såsom föreslagits, anstaltens förvaltningskostnader skulle bestridas av arbetsgivarna, det från deras sida måste framstå såsom ett berättigat krav att erhålla ett bestämmande inflytande på anstaltens förvaltning. Riksdagen anslöt sig till utskottets mening.

Socialiseringsnämndens förslag till ny företagsform kom ej heller i fortsättningen att bliva underlag för någon konkret reform. Under 1930- och 1940-talen expanderade emellertid affärsverken kraftigt genom vattenkraftens utbyggnad och det allmänna järnvägsförstatligandet.

Under tiden 1930—1939 tillkom även sju av de nu bestående helstatliga bolagen.

Nya former för samhälleligt företagande hade vidare börjat prövas utomlands, såsom exempelvis i England och Tyskland.

I ett av 1931 års apotekssakkunniga år 1934 avgivet betänkande föreslogs inrättande av statsmonopol på viss del av grosshandeln med *apoteksvaror*. Vid sina överväganden av den för läkemedelsmonopolet lämpligaste organisationsformen ägnade apotekssakkunniga intresset i första hand åt de båda då existerande statsmonopolen på tobak och rusdrycker. De konstaterade, att dessa företag ej utövades i statens egen regi utan att det befunnits ändamålsenligare att i stället samordna statsintresset med aktiebolagsformens friare och ur allmän affärssynpunkt lämpligare verksamhetsform än det direkta statsföretagets. De sakkunniga föreslog därför att även apoteksmonopolet borde anordnas i nära anknytning till de organisationsformer, som valts för tobak- och spritmonopolen. De sakkunnigas förslag till ett läkemedelsmono-

pols inrättande gjordes emellertid icke till föremål för Kungl. Maj:ts framställning till riksdagen.

I ett år 1936 avgivet betänkande angående statligt *kaffemonopol,* föreslog de sakkunniga att ett aktiebolag skulle för statens räkning omhändertaga importen och partihandeln med kaffe. När sålunda det statskontrollerade bolaget satts såsom form för rörelsens utövande underströks det från de sakkunnigas sida, att detta val icke kunnat stödjas med hänvisning till att denna form var varje annan överlägsen, utan allenast därmed att den — vid sidan av det direkt i statsförvaltningen inordnade affärsverket — var den hittills enda för ändamålet prövade. Man framförde tvärtom i betänkandet vissa erinringar mot den statliga aktiebolagsformen. De ofta hörda antagandena, att vid utseende av kungavalda ledamöter i bolagsstyrelserna politiska intressen understundom fått ge utslaget, syntes sålunda enligt de sakkunnigas mening ej helt sakna grund, liksom ej heller uppgiften att regeringsinflytandet i styrelserna någon gång föranlett beslut, som icke stått i full överensstämmelse med hävdandet enbart av kommersiellt riktiga synpunkter. Det låg emellertid, framhöll de sakkunniga, i sakens natur, att, när regeringsmakten genom av denna utsedda representanter skulle tillförsäkras det avgörande inflytandet i ett företags styrelse, valet närmast skulle falla på personer, som förutsattes äga en med regeringen samstämmande åsikt i spörsmål av vikt för företagets ledning. Det var samma förhållande, menade de sakkunniga, som präglade motsvarande val i ett enskilt aktiebolag, där aktiemajoriteten låg på fasta händer.

De sakkunnigas förslag föranledde icke någon Kungl. Maj:ts åtgärd.

När frågan om en omorganisation av domänverkets skogsindustriella rörelse framlades vid 1941 års riksdag redogjordes i propositionen för frågan, huruvida rörelsen borde drivas i den dittills tillämpade ordningen, d. v. s. i domänverkets regi, eller om den borde övertagas av ett bolag. Departementschefen anslöt sig till uppfattningen om bolagsformens företräde och anförde till stöd härför bland annat följande.

Domänverkets skogsindustriella rörelse är till sin natur ett rent affärsföretag, som drives i konkurrens med såväl inhemska som utländska företag inom samma bransch. Givet är, att det måste medföra vissa icke obetydliga svårigheter att driva en affärsrörelse av den omfattning varom här är fråga i rent statlig regi under de för statlig verksamhet vanliga formerna. Det kan icke undvikas — även om ledningen i mesta möjliga grad lämnas frihet — att den statliga formen kommer att lägga en viss hämsko på rörelsefriheten hos företagens ledning. Den tyngre och mera omständliga handläggning av ärendena, som i viss grad kännetecknar den statliga förvaltningen och som inom dennas vanliga verksamhetsområde är till gagn för grundligheten och säkerheten i arbetet, lämpar sig merendels icke i affärsföretag, som i stor utsträckning äro beroende av förhållandena på världsmarknaden och som ständigt smidigt måste följa det rådande konjunkturläget. Icke heller äro i detta fall de statliga anställningsnormerna ägnade att komma till användning. Ett företag av den art, som det här gäller, måste äga frihet att

anställa sina befattningshavare, i varje fall de som äro i mera ledande ställning, under samma förhållanden som konkurrerande företag med rätt att bestämma anställningsform och löneförmåner under hänsynstagande i huvudsak till vad som är för rörelsen bäst och tjänligast. Uppenbart är även, att rationaliseringar och omläggningar i rörelsens drift och organisation lättare och enklare kunna ske, därest densamma drives i bolagsform.

Riksdagen biträdde departementschefens förslag.

Vid grundandet av Svenska skifferoljeaktiebolaget ansågs det klart, att företaget skulle drivas som bolag. Vid framläggandet av förslaget om kapitalökning år 1947 berörde departementschefen denna fråga i propositionen. Han yttrade i huvudsak följande.

Vid olika tillfällen har jag haft anledning framhålla, att de statliga industriföretagen böra drivas efter samma affärsmässiga principer som privata företag. De statliga företagen böra sålunda inrikta sig på att bli ekonomiskt bärkraftiga utan subventioner från det allmänna. Men för att de skola kunna fylla detta krav, måste deras ledning i likhet med ledningen för de privata företagen ha en betydande självständighet och rörelsefrihet. Ett uttryck härför är, att de statliga företagen organiserats såsom bolag med en gentemot aktieägaren-staten ansvarig styrelse som ledare av företaget. Särskilt under nuvarande betingelser med plötsliga förändringar i marknadsförhållanden och priser, vilka ofta kunna vara omöjliga att förutse, kräves det snabba avgöranden av företagens ledning. Även under normala tider kunna sådana situationer uppstå, då hastiga ingripanden äro erforderliga. Omläggningar av produktionen och upptagandet av nya tillverkningar måste sålunda kunna beslutas med kort varsel, om icke gynnsamma leverans- och avsättningsmöjligheter skola försittas. Om i dylika fall ledningen för ett statligt företag skall vara nödsakad att avvakta riksdagens beslut för att vidtaga åtgärder eller för att göra ändringar i tidigare av riksdagen godkänt program angående företagets verksamhet, kan en gynnsam utveckling av företaget äventyras. Det framstår därför såsom ett önskemål, att företagsledningen beredes ett visst mått av frihet att företaga dispositioner av brådskande natur, så länge ledningen håller sig inom den allmänna ramen för den verksamhet, som riksdagen godkänt. Om företagen kunna finansiera utvidgningar och omläggningar med eget kapital, torde de redan nu anses ha en dylik frihet. Samma frihet bör enligt min uppfattning gälla, om företagen kunna upptaga lån mot egna säkerheter, förutsatt att upplåningen kan anses förenlig med sunda finansieringsprinciper.

Riksdagen biföll propositionen.

Vid inrättandet av de under de senare årtiondena nytillkomna statliga bolagen har i regel icke några utförligare uttalanden gjorts till ledning för kännedom om de skäl, som föranlett valet av bolagsform framför ett företag av ämbetsverks typ. I allmänhet har endast uttalats att aktiebolagsformen finge anses vara den lämpligaste.

Vid bildandet av försvarets fabriksstyrelse valdes affärsverkets i stället för bolagets form. I den utredning som närmast föregick propositionen till 1943 års riksdag rörande detta verk förordades bolagsdriften, som angavs vara avsevärt överlägsen vid reglering av löne- och pensionsfrågor samt vissa andra personalärenden. I remissyttrandena underströks emellertid kraftigt

detta företags beredskapskaraktär, som gjorde betingelserna för verksamheten så väsentligt olikartade mot vad som gällde för privata företag. Departementschefen ansåg sig icke heller böra förorda att verksamheten skulle anförtros åt ett statligt bolag. Propositionen anslöt sig till uppfattningen om beredskapssynpunkterna som utslagsgivande och förordade det affärsverk, som sedan kom till stånd.

Ett annat på senare tid tillkommet affärsverk är den år 1945 bildade luftfartsstyrelsen. Vid dess organisation var bolagsformen aldrig ifrågasatt men däremot diskuterades ingående, huruvida ledningen skulle i likhet med flertalet av affärsverken få formen av ett chefsverk eller en kollegial styrelse i likhet med vattenfallsstyrelsen. Riksdagen uttalade sig genom bifall till den framlagda propositionen till förmån för en kollegial styrelse för luftfartsstyrelsen.

Alternativet affärsdrivande verk-aktiebolag diskuterades ur allmänna synpunkter av gruvorganisationskommittén i dess år 1950 avgivna betänkande angående tyskgruvorna och *centralorgan för gruvärenden* (SOU 1950: 2). Gruvorganisationskommittén framhöll att aktiebolagsformen för statlig affärsdrift måhända ursprungligen legat närmast till hands då direkt statlig verksamhet i konkurrens med det enskilda näringslivet utgjort en nyhet och icke ansetts tillhöra den hävdvunna statsförvaltningen. Det hade, framhöll utredningen, måhända även mer eller mindre underförstått antagits, att man därigenom även begränsat statens ekonomiska engagemang. Utredningen erinrade om att aktiebolagsformen tillkommit för att möjliggöra för dess delägare att begränsa sitt ansvar för företaget till vad de i aktiekapital investerat i företaget. Skulle ett helstatligt bolag komma i sådant läge att det inte kunde fullgöra sina förpliktelser mot fordringsägare kunde emellertid staten inte gärna undgå att tillskjuta erforderliga medel. Det kunde även diskuteras om det stod i överensstämmelse med författningens grundläggande principer att statsmakterna på ett visst område av statlig verksamhet, genom att välja en speciell organisatorisk form därför, skulle kunna begränsa det ekonomiska ansvaret som gällde för den statliga verksamheten i övrigt i förhållande till enskilda. Utredningen framhöll vidare att bakom statsmakternas ställningstagande för aktiebolagsformen vid många tillfällen säkerligen legat att man trott sig nå en större grad av affärsmässighet i verksamheten genom att välja en organisatorisk form som i det enskilda näringslivet visat sig ge detta resultat. Enligt utredningens mening kunde emellertid i och för sig enbart den organisatoriska formen aldrig ge garanti för en effektiv verksamhet eller för ett gott resultat.

Utredningen anförde i ämnet vidare.

Därtill kommer emellertid, att det kan ifrågasättas om staten över huvud taget kan utöva en affärsmässig verksamhet, således om syftet med en verksamhet, som staten bedriver, kan och får vara affärsmässigt i samma mening som inom det

enskilda näringslivet. Ett enskilt företags huvudsyfte och därmed riktlinjen för dess ledning måste vara att göra det i företaget investerade kapitalet vinstgivande. Däri ligger den huvudsakliga drivkraften till rationell organisation, rationell drift och teknisk utveckling. Detta hindrar givetvis icke att ett enskilt företag tar och måste taga hänsyn även till näringslivet i dess helhet samt till sociala och andra samhälleliga synpunkter. För staten däremot torde det vara ogörligt och otillåtet att på en viss gren av sin verksamhet lägga uteslutande eller ens huvudsakligen till denna verksamhet exklusivt knutna företagsekonomiska synpunkter. Statsmakterna måste alltid förbehålla sig att göra de ingripanden i ett statligt företags verksamhet, som de aktuella statsfinansiella och samhälleliga förhållandena kräva. Endast i detta syfte kan enligt vår uppfattning en statlig verksamhet drivas och för detta ändamål synes oss den för det enskilda näringslivet anpassade formen aktiebolag icke vara lämplig.

Om således en affärsmässig verksamhet i den ovan angivna bemärkelsen ej är möjlig i statsdrift, måste däremot eftersträvas att en statlig industriell verksamhet så bedrives, att rationell organisation samt rationella och arbetsbesparande driftmetoder utvecklas och användas, att produktionskostnaderna nedbringas och att den tekniska utvecklingen befordras. Organisationen av det statliga företaget måste då så utformas, att för dess ledning drivkraften och tvånget till en dylik inriktning av verksamheten skapas. Detta måste ske på det sättet, att resultatet av verksamheten och av utav ledningen vidtagna åtgärder avspeglar sig i det ekonomiska resultatet av företagets verksamhet samt att ledningen får de resurser, friheter och befogenheter i ekonomiskt och organisatoriskt hänseende, som sätter den i stånd att driva verksamheten på detta sätt, men också det fulla ansvaret för verksamheten, allt givetvis inom ramen för de principiella grundlinjer, som av statsmakterna uppdrages för verksamheten.

Det är vår uppfattning, att en organisation av detta slag mycket väl kan skapas som en för just detta ändamål, statlig industriell verksamhet, speciell form och att detta kan ske inom ramen för de principer, varpå vår statsförvaltning är uppbyggd. Givetvis innebär det, att dylika organ beklädes med större befogenheter och därmed större ansvar än vad som är sedvanligt inom ämbetsverken. Då emellertid statsmakterna tidigare ansett sig kunna vidta så vittgående åtgärder i denna riktning som att ge viss del av den statliga verksamheten den i princip mycket fria aktiebolagsformen, torde det icke böra väcka betänkligheter att i vissa hänseenden lämna motsvarande frihet till ett annat förvaltningsorgan.

I det år 1947 framlagda förslaget till ett statligt monopolbolag för omhändertagande av importen och handeln med *brännoljor* uttalades rörande organisationsfrågan att aktiebolagsformen vore den mest ändamålsenliga för verksamheten.

I sitt år 1951 avgivna betänkande angående omorganisation av *apoteksväsendet* i riket m. m. föreslog 1946 års läkemedelsutredning att staten skulle övertaga apoteksrörelsen inom landet och samordna verksamheten i ett riksomfattande apoteksföretag. Enligt utredningens uppfattning talade den dittillsvarande utvecklingen till förmån för att även åt ett statligt företag på apoteksväsendets område ge organisationen aktiebolagets form. Utredningen anförde i anslutning härtill följande.

Här vill utredningen blott konstatera, att det torde vara ostridigt, att ett bolag bättre och smidigare än ett ämbetsverk kan anpassa sin verksamhet efter gängse

kommersiella riktlinjer. Det kan lättare företaga de ändringar och den utbyggnad av verksamheten som omständigheterna påkalla; det står därjämte i vissa avseenden — t. ex. vad gäller lönefrågor — friare i sitt förhållande till de anställda och kan mera obundet verkställa sina dispositioner beträffande såväl inköp som försäljning. Dessa förhållanden måste tillerkännas avgörande vikt, när det såsom i fråga om läkemedelsförsörjningen ytterst gäller att skapa ett effektivt instrument för tillgodoseende av kravet på att varor skola tillhandahållas på så gynnsamma villkor som möjligt för konsumenterna. Vidare kan man genom att välja aktiebolaget som organisationsform direkt konstatera, om rörelsen går ihop eller icke, vilket ej utan vidare är möjligt, om affärsverksalternativet väljes. Framhållas må även, att det synes böra undvikas att staten som sådan gentemot utlandet uppträder såsom företagare—importör.

Då det icke är otänkbart, att till förmån för affärsverksalternativet och mot bolagsalternativet kommer att åberopas att man genom att välja det förra skulle lättare kunna ordna relationerna mellan apoteksföretaget och de statliga myndigheterna, vill läkemedelsutredningen ej underlåta att här framhålla följande synpunkter på denna fråga.

Den av apotekarna bedrivna verksamheten brukar i modern förvaltningsrättslig litteratur åberopas som ett exempel på »offentlig förvaltning genom enskilda». Tydligt är, att verksamheten i vad den har avseende på tillverkning och försäljning av läkemedel kan sägas ingå som ett led i den statliga förvaltningsverksamheten. Det skulle därför möjligen kunna göras gällande, att en under statsmonopol lagd apoteksrörelse icke lämpligen bör omhänderhavas av ett i förhållande till den egentliga statsförvaltningen formellt fristående organ — ett statligt aktiebolag — för vilket i första hand allmänna civilrättsliga regler äro bestämmande i fråga om såväl organisationen som funktionerna. Härtill kan dock genmälas, att det, om så skedde, icke skulle vara fråga om att införa någon principiellt ny anordning, vartill motstycke för närvarande saknas i vårt land. Redan nu finns det nämligen statliga eller statskontrollerade aktiebolag, som äro självständiga subjekt för offentlig förvaltning. Detta är fallet bland annat med Tobaksmonopolet samt med Vin- och spritcentralen och de kommunala systembolagen. Utmärkande för dessa företag är, förutom att de intaga en privilegierad eller monopoliserad ställning, att statens intresse i dem aldrig är helt identiskt med de enskilda aktieägarnas, utan staten eftersträvar genom sin medverkan ekonomisk fördel av delvis annan natur än den som tillåtes komma de enskilda till del. Men dessutom eftersträvar staten genom sin medverkan i företagen ett tillgodoseende av andra, ur statens synpunkt viktiga intressen — i regel sociala eller fiskala sådana. I den mån detta är fallet, har staten ej nöjt sig med att vara endast medpart utan även gjort bruk av sin höghetsrätt. I dessa fall handlar således staten som företagare delvis efter andra normer och i andra syften än den enskilde företagaren, och särskilda garantier ha skapats för att här avsedda företag skola bedriva sin verksamhet på ett sådant sätt, att nämnda syften tillgodoses.

Intetdera av dessa här berörda förslag har föranlett någon åtgärd från Kungl. Maj:ts sida.

Örlogsverkstädernas organisation utreddes av 1953 års örlogsvarvsutredning som avgav sitt betänkande år 1956. Vid val av organisationsform för verkstäderna diskuterades inom utredningen bolagsformen för denna verksamhet. Härom anfördes bland annat följande.

I de fall, då statens verksamhet närmar sig det enskilda näringslivet, har affärsmässig hänsyn och konkurrensförmåga fått en mera iögonenfallande betydelse.

Man har sökt uppnå detta genom att använda sig av bolagsformen för den berörda statliga verksamheten.

Ett bedrivande av marinverkstäderna såsom ett fristående bolag torde i och för sig medgiva större smidighet och konkurrenskraft. Genom en friare lönesättning skulle mera kvalificerad arbetskraft kunna erhållas och genom att icke vara beroende av t. ex. försvarets fortifikationsförvaltning och försvarets civilförvaltning skulle man undvika besvärande omgång och inblandning i de tekniskt-ekonomiska frågorna. En smidigare anpassning av personalen efter arbetskraftsbehovet skulle vidare bli möjlig.

Utredningen framhöll emellertid häremot att arbetet vid verkstäderna måste så samordnas med den militära verksamheten i övrigt inom varven att någon självständig ställning icke kunde ges dessa. Dessa förhållanden utgjorde skäl till varför man icke heller kunde ge verkstäderna formen av helt självständiga affärsverk. Utredningen föreslog därför i stället vissa modifikationer inom den bestående formen.

Två reservanter i utredningen föreslog däremot att örlogsvarven, efter avskiljande av vissa arbetsuppgifter, skulle organiseras som aktiebolag. Såsom skäl för denna ståndpunkt anförde reservanterna följande.

Vi vilja i detta sammanhang framhålla, att ämbetsverk av den typ och med de arbetsformer som marinförvaltningen representerar i första hand är organiserade för att handha allmänna förvaltningsuppgifter. Däremot torde ett dylikt ämbetsverk icke vara ändamålsenligt för att handha skötseln av så stora industriföretag som de större örlogsvarven utgör. Erfarenheterna har även visat svårigheterna härutinnan.

Vi har tidigare framhållit önskvärdheten av att örlogsvarvens verksamhet skall bedrivas i så industrimässiga former som möjligt, vilket är en oundgänglig förutsättning för en rationell och effektiv varvsdrift. I och med att de militära och tekniska uppgifterna flyttas ut från örlogsvarven erhåller man betydligt bättre möjligheter att tillämpa den lämpligaste företagsformen för varven.

Vi anser då, att man i första hand bör använda den för industriföretag i allmänhet mest lämpliga företagsformen, nämligen bolagsformen, och vilja därför föreslå att denna företagsform användes för örlogsvarven.

För den händelse örlogsvarven av andra skäl icke skulle kunna ombildas till aktiebolag enligt vårt förslag, anser vi, att endast ett alternativ kan ifrågakomma, nämligen att organisera örlogsvarven som affärsdrivande verk direkt underställda marinförvaltningen.

För att skapa underlag för ett ställningstagande till örlogsutredningens förslag tillsattes 1957 Karlskronavarvsutredningen för utredning rörande förutsättningarna för civil varvsdrift i Karlskrona. Utredningen, vars betänkande avgavs 1959, fann emellertid icke tillräckliga förutsättningar nu föreligga att i Karlskrona med framgång bedriva civil varvsdrift i sådan omfattning, att varvets organisation behöver anpassas därefter.

Utredningens förslag har ännu icke föranlett något slutligt ställningstagande från Kungl. Maj:ts sida. I en inom försvarsdepartementet i mars 1960 upprättad PM angående örlogsvarvens organisation har emellertid föreslagits, att driften vid marinverkstäderna i Karlskrona skall ombesörjas av ett statligt aktiebolag.

AVDELNING I

De affärsdrivande verken

KAPITEL III

Affärsverkens nuvarande organisation

Såsom bakgrund till de överväganden rörande affärsverksformen, som vi i de närmast härefter följande avsnitten av betänkandet kommer att redovisa, synes en redogörelse till belysande av den nuvarande organisationen och verksamheten hos affärsverken vara erforderlig. Framställningen måste dock av utrymmesskäl bli tämligen översiktlig. Endast i begränsad omfattning kan sålunda återges de detaljerade redogörelser utredningen införskaffat från de berörda affärsverken. Huvudvikten torde i stället få läggas vid de förhållanden, som direkt anknyter till de ställningstaganden utredningen i följande kapitel tar till den framtida utformningen av affärsverken. Därest icke annat utsäges avser redogörelsen de förhållanden, som rådde den 31 december 1959.

Under beteckningen statens affärsdrivande verk brukar sammanfattas dels de fyra kommunikationsverken, nämligen postverket, televerket, statens järnvägar och luftfartsverket, dels ock vattenfallsverket, domänverket, statens reproduktionsanstalt och försvarets fabriksverk. I föreliggande sammanhang kommer vi emellertid icke att lämna någon redogörelse för vattenfallsverkets och reproduktionsanstaltens organisation och verksamhet. I detta hänseende torde i stället få hänvisas till våra betänkanden om statens vattenfallsverk (SOU 1957: 26) och statens reproduktionsanstalt (SOU 1956: 59). Vi anser det icke heller erforderligt att här lämna någon redogörelse för Södertälje kanalverk, som även räknas såsom affärsverk.

1. *Postverket*

Organisation

Ledningen av postverket utövas av generalpoststyrelsen. Närmast under styrelsen lyder distriktsförvaltningarna i landets sju postdistrikt under vilka i sin tur sorterar de större fasta postanstalterna. Föreståndarna för dessa anstalter har den omedelbara tillsynen inom anstalternas förvaltningsområden, innefattande postexpeditioner och poststationer samt postutdelnings- och postföringslinjer.

Generalpoststyrelsen utgöres av en generaldirektör såsom chef för postverket samt en överdirektör och souschef, en postsparbankschef, en överintendent och tre byråchefer såsom ledamöter av styrelsen.

För deltagande i styrelsens behandling och beslut i vissa postsparbanks- och postgiroärenden finnes dessutom tre postsparbanksfullmäktige, av vilka en tillika är fullmäktig i riksbanken, och en tillika fullmäktig i riksgäldskontoret. Enligt instruktionen för generalpoststyrelsen benämnes en av de fullmäktige förste postsparbanksfullmäktigen.

Ärenden, som skall avgöras inom styrelsen, uppdelas med hänsyn till det sätt på vilket beslut fattas i pleniärenden, byråärenden och övriga ärenden. Såsom pleniärenden skall behandlas vissa i instruktionen för generalpoststyrelsen angivna ärenden och dessutom i allmänhet ärenden av större principiell innebörd eller av större ekonomisk betydelse för postverket. Pleniärendena avgöres av generaldirektören ensam, efter föredragning av chef för byrå eller annan tjänsteman i närvaro av minst två ledamöter av styrelsen. Bestraffningsärenden avgöres dock i kollegial beslutsform. Därest generaldirektören i ärende, som avgöres av honom, fattar beslut, som avviker från föredragandens eller annan tillstädesvarande ledamots åsikt, åligger det denne att låta till protokollet anteckna sin skiljaktiga mening.

Byråärenden avgöres i regel av överdirektören efter föredragning av chef för byrå eller annan tjänsteman. I vissa fall avgöres dock byråärenden av generaldirektören efter föredragning inför denne.

Detaljerade bestämmelser om sättet och ordningen för ärendenas handläggning är meddelade i den av generalpoststyrelsen fastställda arbetsordningen.

Vissa postsparbanks- och postgiroärenden skall avgöras i särskild ordning. Ärenden, som rör inköp eller försäljning av räntebärande obligationer samt medelsplacering i övrigt, vidtagande av åtgärder för beredande av nödiga rörelsemedel, räntegottgörelse på i postsparbanken och postgirorörelsen innestående medel samt ändringar i förordningen angående postsparbanken och postgirorörelsen eller i Kungl. Maj:ts reglemente angående förvaltningen av i postsparbanken eller postgirorörelsen innestående medel, skall sålunda avgöras i närvaro av minst två postsparbanksfullmäktige och — förutom generaldirektören — postsparbankschefen samt, då fråga är om ändring av postsparbanks- eller postgiroförordningen, den eller de övriga ledamöter av generalpoststyrelsen, som generaldirektören tillkallar. Ifrågavarande ärenden avgöres efter omröstning mellan de vid sammanträdet närvarande. Har låneärende föredragits av annan än postsparbankschefen, deltager föredraganden i avgörandet av detta ärende. Vid lika röstetal gäller såsom styrelsens beslut den mening som biträdes av generaldirektören. Förste postsparbanksfullmäktigen skall kallas att såsom ledamot av generalpoststyrelsen deltaga i behandlingen jämväl av andra viktiga ärenden, som i mera avsevärd mån berör postsparbanken eller postgirot.

I fråga om beslutanderättens decentralisering till de lokala organen gäller som allmän regel, att generalpoststyrelsen med hänsyn till önskvärdheten av att för hela landet tillämpas en likvärdig bedömning förbehållit

sig avgörandet i ärenden, som gäller den postala betjäningen av allmänheten i stort eller i övrigt är av större ekonomisk eller principiell betydelse. Distriktscheferna har dock tillerkänts tämligen omfattande befogenheter i vissa ärenden, som visserligen är av stor ekonomisk betydelse men som fordrar snabba beslut eller är av den art, att de icke lämpligen kan detaljprövas inom styrelsen, vars beslutanderätt i så fall skulle bliva av endast formell natur. Beträffande frågor av mindre räckvidd har delegering av beslutanderätten skett inte bara till tjänstemän vid distriktsförvaltningarna utan även till post- och stationsmästare.

Arbetsuppgifter

Postverkets nuvarande huvudsakliga arbetsuppgifter omfattar ett flertal rörelsegrenar. Främst märkes utväxlingen av brevförsändelser, paket och postanvisningar, inkassering, förmedling av tidningsabonnemang samt postgiro- och sparbanksrörelse. Vid sidan av den egentliga poströrelsen handhar postverket därjämte bland annat bestyret med uppbörd av skatt enligt uppbördsförordningen, stämpelväsendet, utbetalningen av allmänna barnbidrag och folkpensioner, röstmottagning vid allmänna val, uppbörd av jaktvårdsavgifter m. m. Postverket utför i viss utsträckning även befordran av resande och gods med diligenser. Verket handhar vidare upphandling av kontorsmateriel för statsverkets behov, ombesörjer tryckning av blanketter och bedriver en omfattande förråds- och verkstadsrörelse.

Då det enligt grundlagen tillkommer riksdagen att besluta om postavgifterna saknar postverket i praktiken möjlighet att inrätta någon ny postal rörelsegren utan statsmakternas medverkan. Framhållas må i sammanhanget att det är endast i fråga om rätten till befordran mot avgift av brev och därmed jämförliga försändelser som postverket har statligt monopol.

Under det att riksdagen i princip fastställer avgifterna för den postala rörelsegrenen tillkommer det i regel Kungl. Maj:t att besluta om de allmänna riktlinjerna beträffande denna rörelsegren. I fråga om några försändelseslag, såsom masskorsband och gruppkorsband, har Kungl. Maj:t överlåtit på generalpoststyrelsen att utforma de närmare försändelsevillkoren. Tidningsrörelsen intager en särställning i det att villkoren för postbefordran av tidningar i detalj fastställts av riksdagen.

Ekonomi

Postverket skall bestrida sina driftsutgifter med sina inkomster och på driftbudgeten redovisas endast det beräknade överskottet utan avdrag av ränta på investerade lånemedel av rörelsen.

Varje år har generalpoststyrelsen att till Kungl. Maj:t avge förslag till stat för postverkets driftkostnader under det följande budgetåret. Driftkostnadsstaten underställes emellertid icke riksdagens prövning utan fastställes

av Kungl. Maj:t. Beträffande vissa betydande utgiftsposter, såsom avlöningar till tjänstemännen och pensioner åt dessa är kostnaderna emellertid i väsentlig grad beroende av riksdagens beslut.

Avsättningarna till postverkets värdeminskningskonto verkställes enligt nuvärdesprincipen. Till värdeminskningskonto avsatt belopp upptages såsom en utgiftspost i postverkets driftkostnadsstat.

I fråga om verkets inkomster och överskott på rörelsen gäller att styrelsen årligen skall till riksräkenskapsverket avge förslag till beräkning av inkomster och det inkomstöverskott, som styrelsen anser böra upptagas i riksstaten för nästa budgetår. Riksräkenskapsverket, som årligen till Kungl. Maj:t avger förslag till beräkning av statsverkets samtliga inkomster under följande budgetår, yttrar sig därvid även över generalpoststyrelsens inkomstberäkning.

I styrelsens inkomstberäkning upptages bland annat de beräknade inkomsterna av postavgifterna och ersättningarna till postverket för dess särskilda bestyr för statsverkets räkning. Ersättningarna beräknas i regel på självkostnadsbasis. I inkomstberäkningen upptages även den ersättning, som verkets bankavdelning inbetalar till det egentliga postverket för samtliga med postgiro- och postsparbanksrörelsen förenade kostnader. Ersättningen för handläggning av postgiro- och postsparbanksgöromålen vid postanstalterna fastställes genom särskilda kostnadsundersökningar, varvid principen är, att postverket skall uppbära ersättning efter självkostnadspris. I inkomstberäkningen redovisas vidare särskilt för sig de årliga ur rörelsen härflytande vinstbelopp, som av postgirokontoret och postsparbanken levereras till postverket. Den största inkomstposten är den som redovisas under beteckningen frankoteckensuppbörd och som utgör de egentliga postavgifterna.

Riksdagen har överlåtit på Kungl. Maj:t att bestämma beträffande avgifterna i den utrikes rörelsen och beträffande vissa avgifter i den inrikes trafiken. Kungl. Maj:t har i sin tur överlåtit åt generalpoststyrelsen att bestämma i fråga om vissa avgifter. Beträffande de utrikes avgifterna må anmärkas, att avgiftssättningen där i regel icke är fri utan mer eller mindre strängt reglerad genom bestämmelser i postavtal, som är avslutade inom världspostföreningens ram.

Investeringarna i postverket finansieras i första hand över kapitalbudgeten i riksstaten. Generalpoststyrelsen avger varje år förslag till sådana investeringar, som är avsedda att göras närmast följande budgetår. Beträffande dessa investeringar gäller, att anslag för de olika ändamålen på i statsverkspropositionen framlagt förslag anvisas av riksdagen och upptages i riksstaten under rubriken Statens affärsverksfonder, Postverket. Föreskrifter i fråga om disponeringen av de anvisade anslagsmedlen meddelas av Kungl. Maj:t för ett budgetår i sänder. I fråga om belastningen av inves-

teringsanslagen under postverkets fond föreskriver Kungl. Maj:t vidare för varje budgetår det högsta belopp, till vilket denna belastning må uppgå.

Vissa investeringar inom postverket finansieras genom ianspråktagande av medel från driftkostnadsstaten.

Det av postverket disponerade kapitalet är i förhållande till rörelsens storlek obetydligt. Postverkets överskott på rörelsen brukar därför väsentligt överstiga normal förräntningsprocent av det disponerade kapitalet.

Personal

Antalet anställda inom postverket utgjorde 1958 tillhopa 33 946. Härav var 2 645 kollektivavtalsanställda.

För huvuddelen av postverkets personal är avlöningsförmåner och allmänna anställningsvillkor fastställda genom de olika av Kungl. Maj:t, i vissa fall efter riksdagens hörande, för statsförvaltningen i allmänhet gällande avlöningsförfattningarna, såsom statens allmänna avlöningsreglemente och allmänna resereglementet m. m.

Poststationsföreståndare, lant- och lådbrevbärare samt brevbärar- och postbiträden åtnjuter däremot i regel lön och övriga förmåner enligt av generalpoststyrelsen fastställda allmänna grunder eller avlöningsbestämmelser, vilka dock nära ansluter sig till allmänna avlöningsreglementets bestämmelser.

Arbetare vid postverkets industrier, fastigheter och förråd, städerskor vid central- och distriktsförvaltningarna, postkontoren m. fl. expeditioner samt viss driftspersonal vid verkets diligensrörelse är åter som regel anställda genom kollektivavtal, som tillkommit under medverkan av statens avtalsnämnd.

Beträffande de icke lönegradsplacerade personalkategorierna föreligger icke någon begränsning av generalpoststyrelsens befogenheter att bestämma antalet tjänster och löneställning. Styrelsens befogenheter i fråga om inrättande av lönegradsplacerade tjänster med avlöningsförmåner enligt allmänna avlöningsreglementet är däremot avsevärt begränsade. Styrelsen äger sålunda icke befogenhet att själv inrätta ordinarie tjänster utan beslutanderätten är här uppdelad mellan riksdagen och Kungl. Maj:t. Riksdagen beslutar sålunda beträffande antalet tjänster i högre lönegrad än Ao 19. Kungl. Maj:t beslutar beträffande ordinarie tjänster i lönegrad Ao 19 och lägre lönegrader samt beträffande extra ordinarie tjänster i Ae 25 och 26 samt Be 1—10. Styrelsen har själv befogenhet att inrätta extra ordinarie tjänster i högst lönegrad 24 samt därjämte aspiranttjänster och extra tjänster i alla lönegrader å löneplan A samt å löneplan B extra tjänster i lönegrad Bg 1.

Revision och kontroll

Postverket är liksom övriga affärsverk underkastat granskning av riksdagens revisorer, riksräkenskapsverket och statens sakrevision. Inom post-

verket utövas därjämte genom en s. k. specialrevision en fortlöpande och stickprovsmässig kontroll av verkets kassaväsende och redovisning av penningar och värdesaker.

Kontroll utövas vidare regionalt av distriktsförvaltningarna eller lokalt av lokalförvaltningarna. I de postala reglementena finnes dessutom föreskrifter om den dagliga redovisningsgranskningen på postkontor och postexpeditioner liksom angående de inventeringar av behållningarna i kassor och förskott samt de kontrollåtgärder beträffande värdepostens handhavande, som tid efter annan skall företagas av postanstalternas föreståndare eller särskilt utsedd kontrollerande personal.

2. *Televerket*

Organisation

Ledningen av televerket utövas av telestyrelsen. Under telestyrelsen är förvaltningen av verket fördelad på en driftsavdelning, en förrådsavdelning, en radioavdelning, en verkstadsavdelning samt ett kabelkontor. Driftsavdelningen är i sin tur uppdelad på sex distrikt. Distrikten är indelade i centralstationer, vilkas antal för närvarande är 120. Förrådsavdelningen omfattar fem huvudförrådsområden. Radioavdelningen omfattar ett radiodistrikt, som är uppdelat på sju sektioner. Verkstadsavdelningen omfattar sex televerkstäder.

Telestyrelsen utgöres av en generaldirektör, en överdirektör och souschef, två överingenjörer, en verkstadsdirektör, en förrådsdirektör och tre byråchefer såsom ledamöter i styrelsen.

Med undantag för bestraffningsärenden äger generaldirektören ensam beslutanderätt i alla de ärenden, i vilkas prövning han deltager. Ärenden av större vikt avgöres i närvaro av generaldirektören och samtliga styrelseledamöter. Övriga ärenden, som påkallar verksstyrelsens prövning, avgöres i närvaro av generaldirektören och cheferna för de byråer, vilka ärendena berör. Till avgörande i plenum upptages större ärenden rörande televerkets ekonomiska eller organisatoriska förhållanden, distrikts- och sektionsindelningen, allmänna bestämmelser, som berör personalens anställnings- och avlöningsförhållanden, bestraffningsärenden samt reglementen och instruktioner, som berör personalen i allmänhet. Vidare behandlas i plenum förslag till ändringar av televerkets taxor, förslag till ändringar i instruktioner för telestyrelsen samt förslagen till personal-, inkomst- och driftkostnadsstater.

Om generaldirektören i ärende, som avgöres av honom, fattar beslut, som avviker från föredragandens eller annan närvarande styrelseledamots åsikt, åligger det denne att låta anteckna sin skiljaktiga mening till protokollet.

Genom telestyrelsens arbetsordning eller särskilt beslut kan åt chef för byrå eller annan tjänsteman överlämnas att avgöra viss grupp ärenden. Med den mångfald av olikartade ärenden, som förekommer inom telesty-

relsens förvaltningsområde, har det visat sig olämpligt att specificera de ärenden beträffande vilka byråcheferna har beslutanderätt. Det har i stället — med de undantag, som föranledes av 20 § instruktionen för styrelsen — överlämnats till cheferna för byråerna att själva bedöma, huruvida ett ärende är av sådan vikt att det bör underställas styrelsens prövning, eller om det lämpligen kan avgöras på den egna byrån, antingen av chefen själv eller — efter dennes bemyndigande — av honom underställd tjänsteman. Allmänt gäller, att rutinärenden och ärenden, som ej har större principiell räckvidd eller större ekonomisk betydelse för televerket, avgöres på byråerna. I fråga om upphandlingsärenden är det praxis att inköp till högre belopp än 10 000 kronor föredrages i styrelsen.

Inom byråerna har vidare beslutanderätten i ett stort antal ärenden delegerats från chefen för byrån till honom underställda tjänstemän.

I ett stort antal ärendesgrupper har beslutanderätten decentraliserats till televerkets lokala organ.

Arbetsuppgifter

Televerkets nuvarande verksamhet omfattar i huvudsak telefon-, telegraf-, telex- och radiorörelse samt verkstadsrörelse. I radiorörelsen innefattas även televisionsverksamheten.

Telefonrörelsen är den största av verkets rörelsegrenar. Den egentliga kommersiella telegraftrafiken, särskilt vad beträffar den inländska trafiken, har däremot på det senaste årtiondet visat en avtagande tendens under det att den nya gren av telegrafrörelse, som avser telex, utvecklats mycket snabbt. I verkets radiorörelse ingår ett flertal olika grenar. I fråga om rundradiorörelsen och televisionsverksamheten svarar televerket endast för uppförande och drift av sändarstationer och det för programöverföring erforderliga distributionsnätet, under det att Sveriges Radio aktiebolag omhänderhar programproduktionen.

Televerket har i motsats till postverket icke någon lagstadgad monopolställning på sin verksamhet inom telekommunikationen. I praktiken svarar verket emellertid för huvuddelen av den allmänna telekorrespondensen inom landet och med andra länder. Undantagna från televerkets förvaltning äı endast en del interna anläggningar, såsom järnvägarnas och försvarsväsendets nät samt privata lokaltelefonanläggningar. De enda områden, där en viss konkurrens kan sägas förekomma, gäller radiomottagning av meteorologiska rapporter och nyhetskommunikéer från utlandet.

En betydande del av den stations- och apparatutrustning, som erfordras för utbyggnad av telefonanläggningarna, tillverkas vid televerkets egna verkstäder.

I telestyrelsen bedrives även forsknings- och utvecklingsarbete på telekommunikationsområdet. Till följd av den förhållandevis ringa tillgången på forskarkrafter inom landet har en överenskommelse träffats med Telefon

AB L. M. Ericsson om uppdelning mellan televerket och bolaget av vissa forskningsuppgifter, avseende utvecklingen på den elektroniska kopplingsteknikens område.

På televerket ankommer även vissa administrativa uppgifter, såsom meddelande av tillstånd att inneha eller nyttja olika slag av radioanläggningar. Televerket skall vidare övervaka de radiofrekvenser, som tilldelats dessa stationer. Verket utfärdar dessutom certifikat för radiotelegrafister och utför typprovning ur radiostörningssynpunkt av olika slag av elektrisk apparatur.

Ekonomi

I likhet med vad som gäller för postverket redovisas endast nettoresultatet av televerkets rörelse i riksstaten. Utgiftsregleringen är överlämnad till styrelsen men dess förslag till driftkostnadsstater skall i likhet med vad som gäller för övriga affärsverk fastställas av Kungl. Maj:t för varje räkenskapsår. I driftkostnaderna ingår även kostnader för avskrivning av tillgångar och osäkra fordringar, oförutsedda utgifter m. m. men däremot icke ränta på det av statsmakterna anvisade kapitalet. Avskrivningarna beräknas på återanskaffningsvärdena.

I fråga om verkets inkomster och överskott på rörelsen gäller även i tillämpliga delar vad som sagts i avsnittet rörande postverket.

Finansieringen av verkets investeringar sker genom anslag på kapitalbudgeten. Riksdagen fastställer för varje budgetår det maximibelopp, till vilket investeringarna får uppgå, och anvisar för ändamålet investeringsanslag, uppdelade på vissa anslagsrubriker.

Utöver de medel, som erfordras för driftkostnader och nyanläggningar, disponerar verket även över ett rörelsekapital på för närvarande 55 miljoner kronor i form av en rörlig kredit hos riksgäldskontoret. Till skillnad från vad som gäller beträffande de lånemedel, som erhålles från riksgäldskontoret i form av investeringsmedel, betalar telestyrelsen av riksgäldskontoret fastställd ränta på de belopp, som tages i anspråk av den rörliga krediten.

Den ledande principen vid bestämmandet av taxor för de tjänster televerket tillhandahåller är, att verkets rörelse i dess helhet, sedan driftkostnader och avskrivningar blivit täckta, skall lämna ett överskott, som med en mindre vinstmarginal skall täcka statens ränteutgifter för de i verkets anläggningar investerade lånemedlen.

De taxor som tillämpas vid televerket är i stor utsträckning enhetstaxor, vilka i de enskilda fallen icke alltid täcker verkets självkostnader. Samhälleliga skäl har förestavat denna ordning. Även avgiften för flyttning av telefon har bestämts till visst enhetsbelopp oavsett televerkets verkliga kostnader för arbetets utförande.

Persona

Hela antalet i televerket sysselsatta personer uppgick 1958 till 32 909, varav 9 098 kollektivavtalsanställda arbetstagare.

Den inom verket anställda personalen utgöres sålunda till övervägande del av tjänstemän, vilkas avlönings- och andra förmåner är reglerade i statens allmänna avlöningsreglemente, allmänna resereglementet m. m.

Föreståndarna för växelstationer med minst tjugu abonnenter handhar däremot på entreprenad skötseln av växelstationerna utom i ett fåtal fall, där stationspersonalen utgöres av löneplansanställda telefonister. Föreståndare för växelstationer med färre än tjugu abonnenter anställes och avlönas av abonnenter men får även viss ersättning från televerket.

Beslut om inrättande av ordinarie tjänster inom lönegraderna 1—19 på löneplan A i avlöningsreglementet fattas av Kungl. Maj:t. För högre ordinarie tjänster fordras beslut av riksdagen. Extra ordinarie tjänster i högst 24 lönegraden, aspiranttjänster samt extra tjänster på löneplan A samt extra tjänster å löneplan B i lönegrad Bg 1 kan telestyrelsen själv inrätta, medan övriga extra ordinarie tjänster, d. v. s. Ae 25 och 26 samt Be 1—10 skall inrättas av Kungl. Maj:t.

Revision och kontroll

Televerket är i likhet med övriga affärsverk underkastat granskning av riksdagens revisorer, riksräkenskapsverket och statens sakrevision.

Inom televerket utövas vidare räkenskapskontroll av distriktschefernas förvaltningsorgan, distriktsbyråerna, av telestyrelsens utländska kontrollavdelning och av styrelsens revisions- och kassakontrollavdelning. Distriktsbyråerna detaljgranskar bland annat stationernas redovisningar rörande telefon- och telexabonnemangsrörelsen.

Utländska kontrollavdelningen verkställer stickprovsvis granskning av in- och utländska telegramavgifter. Revisions- och kassakontrollavdelningen handhar kontrollen av räkenskaperna i övrigt. Sålunda sker där detaljgranskning av förvaltningarnas medelsredovisningar, vilka avges till styrelsen månadsvis. Vidare har vissa av avdelningens tjänstemän i uppdrag att utföra medelsinventeringar hos förvaltningarna. Som regel verkställes sådan inventering en gång om året hos varje förvaltning.

3. *Statens järnvägar*

Organisation

Ledningen av SJ utövas av järnvägsstyrelsen. Under styrelsen är SJ:s verksamhetsfält indelat i sex distrikt, vart och ett omfattande de linjer, som Kungl. Maj:t bestämt. Distrikten indelas i ban-, bil-, maskin-, trafik-,

elektro-, signal- och telesektioner, omfattande de linjer, som järnvägsstyrelsen bestämmer. Därjämte finnes en tågfärjesektion. Under styrelsen sorterar även ett antal huvudverkstäder och huvudförråd. Järnvägsstyrelsen utgöres av en generaldirektör, en överdirektör och souschef, en ekonomidirektör, en verkstadsdirektör, en förrådsdirektör, tre överingenjörer samt sex byråchefer.

Vid behandling av vissa frågor förstärkes styrelsen med två järnvägsfullmäktige och vid förfall för någon av dem en suppleant för järnvägsfullmäktige.

Med visst undantag gäller att generaldirektören äger ensam beslutanderätt i de ärenden, vars handläggning han deltager i. Vid avgörande av ärenden rörande avsättning eller annan bestraffning av tjänsteman skall om möjligt förutom generaldirektören eller överdirektören även chefen för kanslibyrån, chefen för den byrå, under vilken tjänstemannen i fråga lyder, chefen för rättsavdelningen samt vederbörande överinspektör vara närvarande samt deltaga i styrelsens överläggning och beslut. Ifrågavarande ärenden avgöres efter omröstning mellan de i beslutet deltagande, varvid som styrelsens beslut skall gälla den mening varom flertalet förenar sig, eller vid lika röstetal den mening, som innebär frikännande eller den lindrigaste påföljden. I järnvägsstyrelsens arbetsordning upptages vissa pleniärenden samt ärenden, vid vilkas avgörande vissa bestämda ledamöter skall närvara. Således skall såvitt möjligt samtliga styrelseledamöter närvara vid behandlingen av förslag till ny instruktion för järnvägsstyrelsen med underlydande linjebefäl eller till mera väsentliga ändringar i nämnda instruktion samt vid fastställelse av nya eller förslag om mera väsentliga ändringar av arbetsordningar för styrelsen eller linjebefälet. I flertalet ärenden gäller emellertid att generaldirektören eller, efter särskilt uppdrag av denne, överdirektören ensam fattar beslut. Skulle generaldirektören eller överdirektören i ärende som föredrages för honom fatta beslut, som avviker från föredragandens eller annan tillstädes varande ledamots åsikt, åligger det denne emellertid att låta anteckna sin skiljaktiga mening.

Styrelsen äger överlämna åt ekonomidirektören, överingenjör, byråchef, byrådirektör, överinspektör eller annan tjänsteman att avgöra viss grupp av ärenden, vilka ankommer på styrelsens handläggning men ej är av beskaffenhet att i varje enskilt fall påkalla styrelsens egen prövning. Styrelsens beslut härom skall anmälas hos Kungl. Maj:t.

I frågor där enligt instruktionen avgörandet tillkommer styrelsen, utan att viss ordning för styrelsens avgörande stadgats, har denna möjlighet att delegera beslutsrätten till den lokala förvaltningens distriktschefer och sektionsföreståndare. Denna möjlighet har järnvägsstyrelsen under företagets tillväxt använt sig av allt mer och i arbetsordningen för distrikten har intagits bestämmelser om befogenheternas fördelning mellan styrelsen och den lokala förvaltningen.

Arbetsuppgifter

Förutom järnvägstrafiken bedriver statens järnvägar i viss utsträckning även bil- och färjetrafik. Den ur inkomstsynpunkt viktigaste verksamhetsgrenen är godstrafiken, som svarar för i det närmaste två tredjedelar av de totala intäkterna av järnvägstrafiken.

Ett omfattande samarbete äger rum med såväl svenska som utländska transportförvaltningar. Detta samarbete tager bland annat formen av samtrafik och gemensamt användande av rullande materiel. Innebörden av samtrafiken är för den inländska godstrafikens vidkommande att frakterna vid transporter, som berör både SJ och enskilda järnvägar, beräknas efter genomräknat avstånd och enligt SJ taxa med tillägg av vissa i särskild ordning bestämda avgifter. Efter i stort sett likartade grunder förekommer godssamtrafik med vissa rederier på lokala båtlinjer. Dessutom förekommer godssamtrafik med ett stort antal billinjer över hela landet, varvid frakterna beräknas genom sammanläggning av frakterna enligt SJ taxa på järnvägslinjer och de olika biltaxorna på billinjen.

På den internationella trafikens område deltager SJ i direkt samtrafik med samtliga järnvägsförvaltningar som är anslutna till de internationella fördragen angående befordran å järnväg av gods respektive resande och resgods.

Samarbete förekommer vidare med post- och televerken. Postverket får sålunda för posttjänsten begagna expeditionslokaler och väntrum i SJ stationshus och på ett stort antal platser utföres postgöromålen av järnvägens personal.

Enligt gällande överenskommelse mellan televerket och SJ befordras privattelegram på järnvägarnas förbindelser i den mån järnvägstjänsten medger detta.

För att tillgodose behovet av snabba och säkra förbindelser med kontinenten bedriver SJ även färjetrafik. Med tågfärjorna befordras såväl gods- som personvagnar och bilar.

Den av SJ bedrivna biltrafikrörelsen leder sitt egentliga ursprung från år 1921, då reguljär busstrafik igångsattes i Bohuslän, samt från övertagandet av billinjen Övertorneå—Pajala från postverket år 1931. En planmässig utbyggnad av busslinjenätet inleddes under åren 1935—1939, då riksdagen årligen beviljade anslag för köp av enskilda företags billinjer löpande inom SJ trafikområde. En stor del av den expansion, som därefter följde, får tillskrivas förstatligandet av enskilda järnvägsföretag, i vilkas verksamhet ingått biltrafik.

Beträffande biltrafiken ligger huvudvikten på personbefordran, vilken svarar för mer än 85 procent av biltrafikens intäkter. Persontrafiken består av linje- och beställningstrafik.

Godstrafiken ombesörjes med lastbilar eller med bussar. Lastbilstrafiken är av ringa omfattning, beroende på att huvudparten av denna rörelse

överlåtits på Svenska lastbil AB, varjämte GDG Biltrafik AB bedriver lastbilstrafiken inom sitt område. Båda dessa bolag är dotterföretag till SJ.

Även inom lastbilsrörelsen förekommer såväl linje- som beställningstrafik. Den senare bedrives dels som åkerirörelse, dels som kretstrafik och godsforslingstrafik för järnvägens räkning.

På personbefordrans område intager SJ biltrafik den särställningen, att tillstånd till linjetrafik begäres hos och lämnas av Kungl. Maj:t i stället för av länsstyrelse respektive statens biltrafiknämnd. Taxorna i SJ linjetrafik fastställes av järnvägsstyrelsen efter samråd med statens biltrafiknämnd. För beställningstrafiken med lastbil gäller av länsstyrelserna fastställda maximitaxor.

Till SJ uppgifter hör även att vårda och vidmakthålla statens järnvägars fasta och lösa egendom, att utföra byggnader och anläggningar samt att anskaffa materiel. SJ skall därför, jämsides med fullgörandet av de egentliga transportuppgifterna, bedriva produktion samt beställnings- och inköpsverksamhet.

För SJ upphandlingsverksamhet samt för lokala driftenheters försörjning med materiel av olika slag finnes en förrådsorganisation. Underhåll och modernisering av rullande materiel ombesörjes vid egna verkstäder, som dessutom i konkurrens med övrig industri bedriver viss detaljtillverkning.

Ekonomi

På samma sätt som övriga affärsverk skall SJ bestrida sina driftsutgifter med sina inkomster och på driftbudgeten skall endast redovisas det beräknade överskottet. Det åligger styrelsen att varje år före utgången av maj månad till Kungl. Maj:t avge förslag till kostnadsstat för statens järnvägar för nästföljande budgetår. Kostnadsstaten fastställes av Kungl. Maj:t. Utöver de medel, som erfordras för driftkostnader och nyanläggningar, disponerar SJ även över ett rörelsekapital i form av en rörlig kredit på för närvarande 100 miljoner kronor hos riksgäldskontoret. Ränta skall av SJ betalas på de belopp, som tages i anspråk av den rörliga krediten.

Kostnadsförhållandena inom järnvägsdriften är en av de bestämmande faktorerna för utformningen av järnvägstaxan. Även andra faktorer, såsom värdetarifferingsprincipen, konkurrensförhållanden och hänsynen till olika intressen i samhället påverkar emellertid taxesättningen. SJ:s verksamhet skall dock i princip syfta till att full kostnadstäckning skall uppnås samt att förräntning av det i SJ bundna statskapitalet skall erhållas. Även under tider med hög trafiknivå har det tidvis ej varit möjligt att uppnå förräntning av statskapitalet.

Motiveringarna för värdetarifferingen, de med avståndet starkt degressiva tarifferna och de för samtliga bandelar inom järnvägsnätet enhetliga avståndsberoende avgifterna är såväl näringspolitiska som företagsekono-

miska. Ur näringspolitisk synpunkt har det framstått som angeläget att genom värdetarifferingen åstadkomma billiga transporter för råvaror och halvfabrikat och att genom degressiva tariffer underlätta transporter på stora avstånd. De enhetliga, avståndsberoende avgifterna medför möjligast likartade transportkostnader i landets olika delar. För värdetarifferingen och den degressiva tariffen har i viss utsträckning även företagsekonomiska skäl förebringats under den period då järnvägarna dominerade landtransporterna. Tarifferingen kunde då tjäna som medel att åstadkomma ett tillfredsställande utnyttjande av kapaciteten hos järnvägarnas stora fasta anläggningar. Trafikens synnerligen ojämna fördelning på de i järnvägsnätet ingående bandelarna anses emellertid nu utgöra en belastning för SJ:s ekonomi.

Personal

Antalet anställda i SJ var 1958 tillhopa 66 884, varav 16 924 kollektivavtalsanställda arbetstagare.

Lönerna och med dem sammanhängande spörsmål för den tjänstemannaanställda personalen hos SJ är fastställda av statsmakterna i statens allmänna avlöningsreglemente. Personalbeståndets storlek vid SJ och dess fördelning på olika slag av befattningar är vidare beroende av icke bara SJ:s utan även andra instansers beslut. Sålunda bestämmes antalet ordinarie tjänster i högre lönegrader än 19 av Kungl. Maj:t och riksdagen samt i lägre lönegrader av Kungl. Maj:t. Extra ordinarie tjänster i lönegraderna Ae 25 och 26 samt Be 1—10 inrättas och lönegradsplaceras av Kungl. Maj:t. Andra extra ordinarie tjänster, aspiranttjänster och extra tjänster å löneplan A samt extra tjänster å löneplan B i Bg 1 inrättas och lönegradsplaceras av SJ själv.

Revision och kontroll

SJ är underkastat revision av riksdagens revisorer, riksräkenskapsverket och statens sakrevision samt av särskilda överrevisorer. Överrevisorerna granskar styrelsens räkenskaper företrädesvis för bedömandet av lämpligheten av de av styrelsen gjorda utbetalningarna och erlagda priser samt ändamålsenligheten av vidtagna förvaltningsåtgärder. SJ:s egen kontrollverksamhet utövas dels genom en hos styrelsen inrättad specialrevision, som granskar utbetalningarnas författningsenlighet och verkställer siffergranskning, dels av styrelsens kontrollkontor, som huvudsakligen granskar trafikuppbörden.

4. *Domänverket*

Organisation

Ledningen av domänverket utövas av domänstyrelsen. Under styrelsen sorterar lokalförvaltningar, vilka fullgör huvudparten av de förvaltande och verkställande uppgifterna i fråga om skogs- och jordbruksförvaltningen.

I ledningen för domänstyrelsen står en generaldirektör med en överdirektör som souschef. Styrelsen är i övrigt organiserad på sju byråer. Dessutom finnes vid sidan av byråerna ett särskilt domänfiskalskontor.

För verkets huvuduppgift, skogsförvaltningen, är landet uppdelat i tio distrikt, vartdera med en överjägmästare som chef. Varje överjägmästaredistrikt är uppdelat i revir. För närvarande är antalet revir 111. Varje revir förestås av en jägmästare. Reviren är i sin tur uppdelade i bevakningstrakter, som förestås av kronojägare. För närvarande är antalet bevakningstrakter 460. Personalen inom jordbruksförvaltningen utgöres av fem domänintendenter jämte kontorspersonal.

I ärenden som skall avgöras av domänstyrelsen äger generaldirektören ensam beslutanderätt i alla ärenden, i vilkas prövning han deltager. Därest generaldirektören eller överdirektören i ärende, som föredrages för honom, fattar beslut, som strider mot föredragandens eller annan närvarande ledamots åsikt, åligger det dock denne att låta anteckna sin skiljaktiga mening till protokollet. Bestraffningsärenden handlägges i kollegial beslutsform.

Enligt instruktionen för domänverket äger verket liksom övriga affärsverk överflytta sina åligganden och befogenheter på vederbörliga lokalförvaltningar i den omfattning styrelsen finner lämplig. Fördelningen är i stort sett den, att styrelsen utövar förvaltningens ledning, medan lokalförvaltningarna ombesörjer de direkta förvaltningsåtgärderna.

Arbetsuppgifter

Domänverkets huvuduppgift är att förvalta statens skogar och jordbruksegendomar. Skogsförvaltningen tager i anspråk inemot 99 procent av verkets personalstyrka och kapacitet i övrigt samt svarar för praktiskt taget hela nettovinsten. Statens skogar omfattar omkring 19 procent av landets totala skogsmarksareal men på grund av att de i stort sett är belägna inom övre Norrland och på gränsen mot fjällen utgör de endast omkring 10—12 procent av skogsmarksvärdet i landet. Jordbruksförvaltningen bedrives helt i form av utarrendering. Jordbruksdomänerna utgör endast 2—3 procent av landets hela odlade areal och består huvudsakligen av f. d. kungsgårdar och kungsladugårdar samt f. d. civila och militära boställen.

Vid sidan av skogs- och jordbruksförvaltningen ansvarar domänstyrelsen även för vissa administrativa uppgifter. Hit hör främst tillsynen över de s. k. gruvskogarna, vissa boställsskogar av ecklesiastik natur, vissa skol-

hemman, skogar till allmänna inrättningars hemman, de jämtländska renbetesfjällens skogar samt enskilda skogar för vilka skyddsskogslagen äger tillämpning. Till domänstyrelsens administrativa åligganden hör även uppgiften att verka för en ändamålsenlig skogshushållning i riket. Detta innebär bland annat att Kungl. Maj:t inhämtar yttranden från domänstyrelsen i allmänna skogliga spörsmål, skogslagstiftning och anslag till skogliga ändamål. Även andra uppdrag av skogligt administrativ art kan med stöd av instruktionen åläggas domänverket.

I domänstyrelsens administrativa uppgifter ingår även att styrelsen skall vårda och förvalta rikets nationalparker och sådana naturminnen, som är belägna på kronans marker. Styrelsen och dess lokalförvaltningar utövar dessutom tillsynen över jakten och jaktvården i riket. Under domänstyrelsens överinseende står slutligen den skogsundervisning som bland annat meddelas vid statens skogsskolor.

Ekonomi

Domänverket är i redovisningshänseende organiserat som övriga affärsdrivande verk. Allt kapital, som verket för statens räkning förvaltar och som utgöres av skogs- och jordbruksfastigheter, inventarier, vissa fonder och reserverade medel samt rörelsekapital, är för domänverket sammanfört under benämningen domänfonden. Såsom nettobehållning, vilken under titeln överskott ingår i statsregleringen, skall beräknas den avkastning, som uppstår å fonden, sedan driftkostnaderna för statens domäner avräknats. I tillämpliga delar gäller även i övrigt det redovisningssystem, som gäller för övriga affärsverk.

Beträffande domänverkets avskrivning av anläggningstillgångar är regeln dock den att nya maskiner och anläggningar avskrives omedelbart vid anskaffningen i motsats till förhållandet hos övriga affärsverk, som årligen avskriver med vissa procent av en anläggnings återanskaffningsvärde tills föremålet är helt avskrivet.

Personal

Domänverkets personal uppgick 1958 till 14 104, varav mer än hälften eller 7 563 utgjordes av kollektivavtalsanställda arbetstagare.

Kungl. Maj:t bestämmer antalet ordinarie tjänster i verket upp till lönegrad 19 på löneplan A. Antalet ordinarie tjänster i högre lönegrader bestämmes av riksdagen. Löneställningen för ordinarie befattningar hos domänverket bestämmes således helt genom av Kungl. Maj:t och riksdagen fastställda personalstater. Extra ordinarie befattningar äger domänstyrelsen själv i mån av behov inrätta till och med lönegrad 24. I övrigt beslutar Kungl. Maj:t om de extra ordinarie tjänsterna.

Även vid anställning av extra tjänstemän är styrelsens befogenheter begränsade genom bestämmelserna i allmänna avlöningsreglementet.

Beträffande den kollektivavtalsanställda personalen har domänstyrelsen tillstånd att själv föra förhandlingar och träffa uppgörelser om kollektivavtal inom skogsförvaltningen. Statens avtalsnämnd medverkar icke vid förhandlingarna eller vid avtalens ingående.

Revision och kontroll

I fråga om revision och kontroll skiljer sig domänverket i princip icke från den ordning, som gäller för flertalet affärsverk. Domänverket är sålunda i likhet med övriga affärsverk underkastat revision av riksdagens revisorer, riksräkenskapsverket och statens sakrevision. Domänverket har dock icke några särskilda överrevisorer, såsom fallet är med SJ och vattenfallsverket.

I likhet med flertalet övriga affärsverk har domänstyrelsen däremot inrättad hos sig en specialrevision, som handhar den kamerala revisionen av lokalförvaltningarnas räkenskaper. Revisionskontoret verkställer dessutom vissa driftsekonomiska utredningar.

5. *Försvarets fabriksverk*

Organisation

Ledningen av verket utövas av försvarets fabriksstyrelse. Under styrelsen sorterar vissa av försvarets fabriker samt sju tvätt- och reparationsanstalter. Styrelsen utgöres av en generaldirektör, en överingenjör och två byråchefer såsom ledamöter av styrelsen. Generaldirektören äger ensam beslutanderätt i alla ärenden, i vilkas prövning han deltager. Därest generaldirektören i ärende, som föredrages för honom, fattar beslut, som strider mot föredragandens eller annan närvarande ledamots åsikt, åligger det dock denne att låta anteckna sin skiljaktiga mening till protokollet. Bestraffningsärenden handlägges i kollegial beslutsform. Såsom rådgivande organ finnes vid generaldirektörens sida försvarets fabriksstyrelses råd, som har att verka för att verkets rörelse med tillgodoseende av försvarsberedskapen bedrives efter tidsenliga, industriella och tekniska grunder. Rådet består av sju av Kungl. Maj:t utsedda ledamöter.

Arbetsuppgifter

Försvarets fabriksstyrelse, som under Kungl. Maj:t i administrativt, tekniskt och ekonomiskt hänseende utövar ledningen över de statliga fabriker och anstalter, vilka underställts styrelsen, har att träffa avtal om leveranser av krigsmateriel och att tillse att dessa leveranser fullgöres. I samband härmed skall styrelsen övervaka den fortgående utvecklingen i fråga om driftteknik och materielutformning samt verka för ytterligare utveckling, svara för att de tillverkningar som levereras uppfyller givna kontroll-

bestämmelser, anskaffa för verket erforderlig materiel samt planera och anskaffa erforderliga byggnader och anläggningar. Utöver de ovan nämnda primära arbetsuppgifterna har styrelsen ålagts vissa uppgifter av mera sekundär natur. Sålunda åligger det fabriksstyrelsen att, i den mån så av Kungl. Maj:t bestämmes eller av styrelsen med vederbörande myndighet överenskommes, svara för vissa med materielanskaffning och förrådshållning sammanhängande uppgifter, vilka eljest ankommer på försvarsgrensförvaltning. I anslutning härtill skall styrelsen instruktionsenligt tillhandahålla tillgänglig teknisk sakkunskap även för annan för försvarets räkning driven fabriksrörelse. Verket utför vidare mot särskild ersättning vissa reparationsarbeten vid sjukhus o. d.

Vid fullgörandet av sina uppgifter har styrelsen att ställa sig till efterrättelse de direktiv som överbefälhavaren finner erforderligt meddela för tillgodoseende av krigsberedskapens och de militära operationernas planläggning och genomförande. Styrelsen skall ständigt hålla överbefälhavaren underrättad om uppkommande frågor av sådan art.

Arbetsuppgifter, som kan hänföras till den icke-affärsbetonade verksamheten, förekommer i mycket begränsad utsträckning och är betydelselösa i kostnadshänseende. Med undantag för krigsplanläggningsarbetet, som i huvudsak endast utföres för verkets egna industrienheter, utgår särskild ersättning till verket för andra beredskapsåtgärder.

Ekonomi

Även för fabriksverket gäller som princip att affärsverksamheten i sin helhet, sedan driftkostnader och avskrivningar blivit täckta, skall lämna ett överskott, som skall täcka statens ränteutgifter för de i verkets anläggningar investerade lånemedlen. Kungl. Maj:t har beträffande fabriksverket fastställt förräntningskravet, och räntesatsen har sedan verkets tillkomst utgjort 3,6 procent.

På samma sätt, som gäller för övriga affärsdrivande verk, redovisas fabriksverkets tillgångar och skulder å ett särskilt i riksbokföringen upplagt konto, försvarets fabriksfond. Enligt för fonden utfärdade förvaltningsbestämmelser skall å fabriksfonden redovisas kapitaltillgångar, som tillkommit med anlitande av anslag å investeringsstat för försvarets fabriksfond samt andra kapitaltillgångar i den mån Kungl. Maj:t så beslutar. Tillgångarna skall upptagas till anskaffningskostnad då investering sker över investeringsstaten samt i övrigt enligt Kungl. Maj:ts beslut. Kapitaltillgångar inkluderar anläggningstillgångar utom värdeminskningskonton samt rörelsekapital, vilket i sig innefattar omsättningstillgångar (förråd, lager, varor i arbete, utestående fordringar och kassabehållningar m. m.) efter avdrag av skulder.

Rörelsekapitalet är under fredstid 20 miljoner kronor. Dessutom disponerar verket för närvarande hos riksgäldskontoret en rörlig kredit å högst 15

miljoner kronor under fredstid. Under beredskap och krig ökas den rörliga krediten i erforderlig grad efter beslut av riksdagen. För disponerandet av den rörliga krediten erlägges ränta, som bestämmes av riksgäldskontoret.

Å fabriksverkets fastigheter och maskiner skall årligen verkställas avskrivningar enligt av Kungl. Maj:t fastställda procentsatser. Till grund för avskrivningarna ligger för fabriksverket tillgångarnas historiska anskaffningsvärden. Avskrivningsmedlen skall tillgodoföras investeringsstatens inkomstsida och finansierar således i första hand investeringarna. Därutöver erforderliga medel för finansiering av investeringarna erhålles kontant från riksgäldskontoret.

Vid prissättningen får hänsyn tagas till att inneliggande förråd och lager blir upptagna till betryggande värden. Sistnämnda bestämmelse innebär att verket har möjlighet verkställa fullt affärsmässig värdereglering av i varje fall material, hel- och halvfabrikat samt produkter under tillverkning.

Anslagsmedel från driftbudgeten står endast i ett avseende till verkets förfogande, nämligen för täckande av s. k. beredskapskostnader. Därmed avses sådana kostnader, som uppstår till följd av att vissa produktionsavdelningar och andra anordningar för driften är överdimensionerade för att tillgodose ett krigsbehov, som är avsevärt större än fredsbehovet.

Fabriksverket har hittills fullgjort inbetalning av överskottsmedel, d. v. s. erlagt förlagsränta i avsedd omfattning. För senare budgetår har dessutom inlevererats ett visst överskott.

Personal

Antalet anställda hos fabriksverket utgjorde 1958 i runt tal 3 200, varav 2 300 var kollektivavtalsanställda arbetstagare.

Verket är i fråga om tjänstemannalönerna liksom övriga affärsverk anknutet till det statliga avlöningsreglementet, ehuru verket erhållit en viss frihet vid lönegradsplacering genom att i personal- och tjänsteförteckningarna införts s. k. högst-lönegrader. Huvuddelen av verkets personal inom de olika industrierna är anställd enligt kollektivavtal. Dessa avtal slutes för fabriksverkets räkning av den till statens avtalsnämnd anslutna försvarets avtalsdelegation, vari ingår företrädare för försvarets fabriksstyrelse och övriga försvarets myndigheter.

Revision och kontroll

Fabriksverket är underkastat revision av riksdagens revisorer, riksräkenskapsverket och statens sakrevision. Verket har icke något eget internt revisionsorgan. En särskild sakrevisionsdetalj har emellertid inrättats å verkets administrativa byrå. Denna revisionsdetalj har till uppgift att verkställa en fortlöpande ändamålsenlighetsgranskning av verksamheten.

6. *Luftfartsverket*

Organisation

Luftfartsverket utgöres av luftfartsstyrelsen och flygplatsorganisationen. Styrelsen är kollegial och utövas av en överdirektör som ordförande och verkschef samt fyra av Kungl. Maj:t utsedda ledamöter. Flygplatsorganisationen består av tre regionala flygplatsförvaltningar. Envar av dessa flygplatser förestås av en flygplatschef. Vid de sju mindre trafikflygplatserna finnes föreståndare. Vid de s. k. småflygplatserna finnes tillsynsmän.

Enligt nuvarande praxis begränsas verksstyrelsens avgöranden till frågor av mera principiell räckvidd eller av eljest större betydelse. Likaså avgör styrelsen vissa viktigare personalfrågor. Styrelsen är beslutför, då minst två ledamöter jämte ordföranden är närvarande. Vid lika röstetal blir den mening, som ordföranden företräder, styrelsens beslut.

Arbetsuppgifter

Luftfartsverket skall svara för den civila luftfartens markorganisation, såvitt denna ankommer på staten, samt övervaka och kontrollera den civila luftfarten. Verket skall vidare, i den mån detta icke ankommer på utrikesdepartementet, handlägga ärenden rörande luftfartsavtal och andra därmed jämställda luftfartspolitiska frågor. Verket är även central myndighet för samtliga ärenden, som för Sveriges del berör den internationella luftfartsorganisationen.

Ekonomi

Luftfartsverket upprättar liksom övriga affärsverk driftkostnadsstat och uppgör årligen beräkningar av inkomster och utgifter å staten under följande budgetår i syfte att lämna en prognos för rörelseresultatet. Detta har hittills utgjorts av underskott. På grundval av denna beräkning och efter förslag från Kungl. Maj:t beslutar riksdagen att för luftfartsfonden å driftbudgeten för budgetåret i fråga upptaga underskottet. Den slutliga driftkostnadsstaten fastställes av Kungl. Maj:t utan riksdagens hörande. Det för fonden i riksstaten upptagna underskottet har därigenom fått samma funktion som ett av riksdagen förslagsvis anvisat anslag. Vissa utgiftsposter å luftfartsverkets driftkostnadsstat får till skillnad från vad som gäller för övriga affärsverk icke överskridas utan Kungl. Maj:ts medgivande. Å posten Diverse utgifter finnes i regel beräknat ett belopp för oförutsedda utgifter. Detta belopp får tagas i anspråk först efter Kungl. Maj:ts medgivande.

Medel för investeringar i luftfartsfonden anvisas årligen av riksdagen. Ett särskilt dispositionsanslag finnes, varav luftfartsstyrelsen bemyndigas att taga i anspråk högst visst belopp för arbeten och anskaffningar.

Affärsverk	Tjänstemän			
	Ordinarie	Extra ordinarie	Övriga	Summa
Postverket	12 709	3 392	15 200	31 301
Televerket	10 383	9 472	3 956	23 811
Statens järnvägar	37 760	9 096	3 104	49 960
Vattenfallsverket	217	5 227	1 097	6 541
Domänverket	759	717	205	1 681
Försvarets fabriksverk	10	635	181	826
Luftfartsverket	26	358	121	505
Statens reproduktionsanstalt	—	29	5	34
Summa	61 864	28 926	23 869	114 659

[1] Det är i stort sett lika många *tjänstemän* som är sysselsatta inom allmänna civilförvaltningen och försvarsväsendet som vid affärsverken. Inom affärsverken är emellertid innehavet av ordinarie tjänst vanligare än inom allmänna civilförvaltningen och försvarsväsendet. Jfr Statistisk tidskrift, häftet 7/59, sid. 373 ff. Den *kollektivavtalsanställda personalen* inom allmänna

Utnyttjandet av detta bemyndigande är liksom i övriga affärsverk förbundet med en speciell redovisningsskyldighet.

Nyuppförande av eller väsentlig om- eller tillbyggnad av flygfält, byggnader eller liknande anläggningar räknas såsom investering, liksom även anskaffande av mera kostnadskrävande fordon, maskiner och redskap.

Personal

Luftfartsverkets personalstyrka uppgick 1958 till något över 600, varav ett hundratal utgjorde kollektivavtalsanställda arbetstagare.

Affärsverkens ekonomiska ställning och resultat 1958/59

(Belopp angivna i 1 000-tal kronor)

	Investerat kapital	Brutto-omsättning	Skatter	Netto-vinst	Inlev. vinst och över-skotts-medel	Över kap. budgeten finansierade investeringar	Netto + —
Postverket	101 770	500 062	156	6 449	5 304	— 3 065	+ 8 369
Televerket	1 474 527	1 013 759	79	130 515	115 000	52 045	+ 62 955
Statens järnvägar	2 041 260	1 553 263	—	39 235	—	105 447	— 105 447
Statens vattenfallsverk	3 499 080	503 164	8 646	201 197	188 375	334 771	— 146 476
Domänverket	381 413	372 078	7 637	—[1]	25 914	901	+ 25 013
Försvarets fabriksverk	50 620	81 587	90	5 349	1 878	4 363	— 2 485
Luftfartsverket	116 410	22 243	17	—	— 8 859	37 570	— 26 711
Statens reproduktionsanstalt	1 155	3 574	—	103	124	638	— 514
Summa	7 666 235	4 049 730	16 625	382 848	+ 327 736	+ 532 670	— 185 296

[1] Nettovinst i 1 000-tal kronor i medeltal under åren 1954—1958 kronor 44 345.

Anm: uppgifterna har lämnats av respektive affärsverk.

personal 1958

Kollektivavtalsanställda			Samtliga anställda	Lönekostnader för samtliga anställda
Arbetare	Städerskor	Summa		
892	1 753	2 645	33 946	335 944 000
8 546	552	9 098	32 909	419 933 000
15 253	1 671	16 924	66 884	830 194 000
7 136	427	7 563	14 104	191 863 000
12 427	78	12 505	14 186	181 800 000
2 314 118 107	99	2 638	4 003	48 130 000
46 793	4 580	51 373	166 032[1]	2 007 864 000

civilförvaltningen och försvarsväsendet utgjorde 1958 för arbetare 25.719 och för städerskor 6.474. Lönekostnaderna för samtliga anställda inom allmänna civilförvaltningen och försvarsväsendet uppgick under år 1958 till något över 2 miljarder kronor.

Vad i statens allmänna avlöningsreglemente är föreskrivet om rätt för statens affärsdrivande verk att besluta om inrättande och lönegradsplacering av extra ordinarie tjänster i lönegrad 1—24 gäller för luftfartsverkets vidkommande beträffande tjänster i lönegrad 1—19.

I fråga om pensionsfrågor, anställningsvillkor m. m. är luftfartsverket underkastat bestämmelserna i de statliga pensions- och avlöningsförfattningarna.

Revision och kontroll

Verket står under revision av riksdagens revisorer, riksräkenskapsverket och statens sakrevision. Verket har däremot icke något eget revisionsorgan utan revisionen av styrelsens och flygplatsorganisationens räkenskaper skall i sin helhet äga rum inom riksräkenskapsverket.

KAPITEL IV

Utredningens allmänna synpunkter på affärsverksformen

Vi har icke funnit anledning att i detta betänkande ge någon detaljerad framställning om den statliga affärsdriften i andra länder. I detta ämne vill vi i stället hänvisa till den förhållandevis utförliga undersökning om de statliga företagsformerna utanför Sverige som redovisas i vårt betänkande om Statsägda företag i utlandet (SOU 1956: 24). Inledningsvis torde här endast översiktligt böra erinras om de huvudtyper av statliga företagsformer som förekommer i utlandet.

Skillnaderna i de rättssystem under vilka de olika ländernas statliga företag arbetar är betydande, vilket torde ha bidragit till att de organisationsformer under vilka den statliga affärsdriften bedrives varierar från land till land. Mera allmänt förekommer dock den typ av företagsform som i Sverige motsvarar de affärsdrivande verken. I utlandet omfattar denna företagsform företrädesvis post- och televerksamhet samt mestadels även järnvägsdrift. Den statliga verksamheten beträffande dessa grenar har som regel givits samma form och funktionssätt som förvaltningen i övrigt. Karaktären av förvaltningsorgan har tagit sig uttryck hos dessa företag framför allt däri, att staten ytterst svarar för driften genom beviljande av anslag på riksstaten till nya investeringar eller till fyllande av förlust, samtidigt som vinsten levereras till staten och uppföres i budgeten. Regering och parlament utövar härigenom ett avgörande inflytande över verksamhetens inriktning och omfattning. Denna förvaltningsform för statlig företagsverksamhet har emellertid på det hela taget blivit en organisationstyp som fått vika för nyare former.

En övergångsform mellan statlig affärsdrift i förvaltningsform och den organisationstyp som i England fått benämningen public corporation utgör den företagsform som utbildats i bland annat Finland och Norge för industriell verksamhet.[1] Dessa företag har konstruerats som självständiga rättssubjekt. Statsmakterna har emellertid förbehållit sig i princip samma makt och ansvar som i den statliga förvaltningen i övrigt. Lönesättningen

[1] I Norge har nyligen »Statsselskapskomitéen av 1957» framlagt förslag till ändringar i företagsformerna för den statliga affärsverksamheten. Kommittén har utarbetat två alternativ. Det ena syftar till en särlagstiftning för de statliga företagen. Det andra alternativet bygger på förutsättningen att aktiebolagslagen i princip skall tillämpas på den statliga affärsdriften. När det gäller den slutliga värderingen och valet av alternativ är kommittén icke enig. Majoriteten i densamma har funnit övervägande skäl tala för att aktiebolagsformen blir tillämplig.

är dock friare och rätten att tillsätta tjänster har delegerats. Även andra avvikelser från administrativa arbetsformer har medgivits för dessa företag.

Public corporations utgör den typ av företagsform som framför allt fått tillämpning på de nationaliserade industrierna i Storbritannien. Dessa företag är självständiga rättssubjekt och helt statsägda. Företagsformens verksamhet regleras till skillnad från den här senast nämnda mellanformen icke i statsbudgeten och den är i regel fritagen från den dirigering, som kan härröra ur anslagsvillkor eller dispositionsföreskrifter vid budgetbehandlingen.

Även i avseende på revisionen gäller andra bestämmelser än för de företag som skall arbeta under förvaltningsmässiga former. Public corporations skall eftersträva att bära sig själva och äger därför i princip själva att bestämma över prissättningen och upptaga lån. De äger vidare bestämmanderätten över vinstens disposition. Ledningen för och de anställda i public corporations är inte statstjänstemän och rekryteringen och lönesättningen sker i andra och friare former än i den vanliga administrationen. När public corporations infördes i England som en ny organisationsform för statlig affärsdrift och man där sålunda föredrog denna företagsform framför en organisation enligt aktiebolagslagen får detta anses ha sammanhängt med en strävan att låta de nationaliserade företagen inta den särställning, som det statliga ägandet och hänsynen till parlamentet krävde.

En företagsform som mera allmänt kommit att begagnas i de allra flesta länder utanför de anglosachsiska är aktiebolagsformen. Denna organisationstyp kom att slå igenom efter det första världskriget. Bolagsformen, som brukar uppbyggas i enlighet med vederbörande lands lagstiftning om aktiebolag, har befunnits särskilt ändamålsenlig för statliga företag, som driver sin verksamhet i konkurrens med privata bolag och som därför icke ansetts böra utrustas med privilegier eller företrädesrättigheter. Företagsformen har också ansetts tjänlig vid samverkan mellan inhemska och utländska intressen.

I Sverige har som i flertalet andra länder problemet om den rationellaste utformningen av statsföretagen icke varit föremål för några mera ingående principiella överväganden utan valet av organisationsform har i de enskilda fallen framför allt kommit att ligga på det praktiska planet. Av de två huvudtyper av statliga företagsformer som här i landet vunnit tillämpning, nämligen affärsverksformen och bolagsformen, har under de senaste 30 åren företrädesvis den senare kommit till användning för den affärsdrift som det allmänna upptagit. Samtidigt härmed har vid olika tillfällen förslag till omläggningar i organisatoriskt hänseende framlagts i fråga om affärsverksformen som icke ansetts uppfylla de stegrade kraven på en mera affärsmässig skötsel av statens affärsdrift i övrigt. Endast undantagsvis

har de framförda reformförslagen syftat till en mera avsevärd vidgning av affärsverkens företagsledning och någon ändring av statsmakternas direkta inflytande över affärsverken har som regel icke ifrågasatts. Ett undantag utgör dock socialiseringsnämndens förslag som enligt vad i ett tidigare avsnitt av detta betänkande närmare berörts syftade till att affärsverken skulle organiseras som självständiga allmänföretag, ägda uteslutande av staten, med förvaltningens huvudgrunder lagfästa av statsmakterna. Vid utformningen av sitt förslag till organisationsform för affärsverken tog socialiseringsnämnden det enskilda företagets förvaltningsform till förebild.

Socialiseringsnämndens förslag ledde icke till något resultat och de affärsdrivande verken har i stort sett fortsatt att arbeta i verksamhetsformer som haft nära anknytning till den offentliga förvaltningens. Det är främst i budgettekniskt hänseende som en mera framträdande och bestämd åtskillnad genomförts mellan affärsverken och de administrativa ämbetsverken. I övrigt har utvecklingen för affärsverkens del i vissa avseenden medfört en ökad likformighet i förhållande till ämbetsförvaltningen, vilket inneburit vissa olägenheter.

Affärsverken har ju i likhet med de statliga bolagen nära anknytning till landets arbetsliv. Ur affärsteknisk synpunkt kan det därför enligt vår mening icke vara lämpligt att dessa verk skall betungas med ett regelsystem som kanske kan vara nödvändigt eller försvarligt när det gäller den rena förvaltningen. Det är tvärtom av största vikt att affärsverken beträffande de rent affärsmässiga dispositionerna, som har betydelse för affärsdriftens konkurrensförmåga och lönsamhet, har en så självständig ställning som det överhuvud är möjligt så att icke affärsverksamheten i sina detaljer blir beroende av statsmakternas beslut. I princip synes statsmakterna därför endast böra bestämma en övre gräns för de allmänna medel som årligen skall få användas till upprätthållande och förbättrande av de statliga affärsföretagens effektivitet. Utgiftsregleringen bör sålunda vara överlämnad till verksstyrelsernas bedömande. Däremot synes det mera naturligt att för verkliga nyinvesteringar eller egentliga utvidgningar behövligt kapital blir i princip beroende av riksdagsbeslut. Det är självfallet även av största vikt att affärsverken har möjlighet att betala sådana löner, att de kan säkra tillgång på kvalificerad arbetskraft även i konkurrens med det privata näringslivet. Ju mera affärsmässig driften skall vara efter sin natur och ju mera markerat konkurrensförhållandena framträder desto mera kan det vara anledning att skapa en ordning som ger det statliga affärsföretagets ledning den erforderliga affärsmässiga handlingsfriheten. Ur dessa synpunkter kunde det synas vara mest naturligt att den företagsform komme till användning som enligt erfarenheter i det enskilda näringslivet visat sig särskilt lämpad för affärsdrift, vanligen aktiebolagsformen. Lämpligheten av en för samtliga statliga affärsföretag i sina huvuddrag enhetlig organisationsform som härigenom skulle bliva följden kan emellertid starkt ifråga-

sättas. De statliga affärsföretagen bildar nämligen varken i företagsekonomiskt eller samhällsekonomiskt hänseende en ensartad grupp. Vissa grundväsentliga olikheter med hänsyn till verksamhetens art och affärsföretagens arbetsuppgifter synes tvärtom kunna motivera skiljaktigheter i organisatoriska och andra hänseenden.

I fråga om två av de nuvarande affärsverken har vi i särskilda betänkanden (SOU 1956: 59 och 1957: 26) framlagt förslag om en annan företagsform. Såsom i dessa betänkanden närmare redovisas har vi funnit att aktiebolagsformen särskilt väl borde lämpa sig för reproduktionsanstalten och vattenfallsverket. Beträffande reproduktionsanstalten har vi bland annat framhållit att aktiebolagsformen skulle ge större möjligheter att jämföra anstalten med andra likartade enskilda företag, vilket kan vara en fördel såväl för statsmakterna vid ställningstagandet till anstaltens fortbestånd och vid värderingen av dess effektivitet som för företagsledningen vid dess bedömningar i samband med skötseln av detsamma. I fråga om vattenfallsverket har vi åter påpekat att detta verk i olika hänseenden intar en ställning, som något avviker från den som kännetecknar övriga affärsverk. Vattenfallsverket står sålunda i ett mera framträdande konkurrensförhållande till företag, tillhörande det enskilda näringslivet. Verket bygger vidare ut vattenfall som producerar och levererar råkraft till andra företag, som handhar distributionen av kraften. Verksamheten är alltså i hög grad av ren industriell natur, vilket särskilt kan motivera den av oss förordade bolagsformen för vattenfallsverket.

Spörsmålet huruvida även övriga affärsverk på likartade eller andra skäl lämpligen nu borde ombildas till bolag måste emellertid bliva beroende av verksamhetens art hos varje enskilt affärsverk.

I detta hänseende får beträffande de under kommunikationsdepartementet sorterande affärsdrivande verken framhållas att dessa verk genomgående har en plikt att utföra prestationer till den enskilde på dennes begäran. Den lagfästa eller faktiska monopolställning, som vissa av dessa affärsverk har, gör denna prestationsskyldighet ännu mera framträdande. Möjligheterna att i det enskilda fallet fullgöra denna plikt är givetvis beroende av att dess drift upprätthålles i erforderlig omfattning. Inom dessa verk måste emellertid även verkens egna krav på ekonomiskt motiverade åtgärder vägas mot samhälleliga intressen av annan art såsom kommunikationspolitiska, näringspolitiska, sociala och försvarspolitiska. Många olika förhållanden kan därför komma att påverka dessa affärsverks resultat i oförmånlig riktning och begränsa möjligheterna att genomgående tillämpa affärsmässiga principer.

Beträffande de speciella förhållanden som föreligger i fråga om vart och ett av dessa affärsverk må dessutom framhållas följande.

Postverket är ett affärsföretag i den meningen att det skall taga be-

talt för sina prestationer så att rörelsen i sin helhet skall bära sig. Genom att postverket är en allmännyttig institution skall det emellertid utföra vissa tjänster åt såväl staten som enskilda medborgare utan att för dessa tjänster få så stor ersättning, som skulle vara betingad av affärsmässiga principer. En viss kompensation för sin skyldighet att fungera som allmännyttig institution har postverket genom postmonopolet, som dock endast innebär ensamrätt i fråga om regelbunden befordran mot avgift av brev och brevkort. Postavgifterna skall emellertid som regel vara enhetliga, vilket innebär att de utgår med samma belopp inom lönsamma områden som inom områden där något affärsmässigt trafikunderlag icke finns. Enhetsportona, som gör kundtjänsten lika över hela landet, underlättar dock även avsevärt det praktiska postala arbetet. För vissa rörelsegrenar måste postverket anpassa avgifterna efter de avgifter för motsvarande prestationer, vilka upptages av med postverket konkurrerande företag och vilka är avvägda med hänsyn till att dessa företag i regel driver sin rörelse enbart inom sådana områden, där trafiken är lönande, under det att postverket på grund av sin allmänna prestationsplikt skall betjäna hela landet. I fråga om postverkets tidningsrörelse har vidare av statsmakterna av andra skäl än hänsynen till avgiftssättningen hos konkurrerande företag fastställts så låga postavgifter, att postverkets inkomster av denna rörelse beräknas med betydande belopp understiga verkets merkostnader för rörelsen. Tillämpandet av enhetsporton har dessutom i fråga om de icke monopolskyddade rörelsegrenarna fått till följd att postverket i icke obetydlig omfattning går förlustig den mindre kostnadskrävande lokal- och närtrafiken, beträffande vilken postverkets avgifter ligger relativt högt, och får en jämförelsevis större andel av den långväga, mera kostnadskrävande trafiken, beträffande vilken postavgifterna ställer sig fördelaktigare för allmänheten.

Televerket kan icke heller såsom ett samhälleligt organ i alla avseenden genomgående tillämpa affärsmässiga principer vid verksamhetens bedrivande. De taxor, som tillämpas vid televerket är i stor utsträckning enhetstaxor, vilka i de enskilda fallen ofta icke täcker verkets självkostnader. Denna taxepolitik är föranledd av sociala skäl. Verket anser sig förpliktat att göra dess olika rörelsegrenar tillgängliga för alla medborgare i landet utan kostnadsgradering av villkoren. Oavsett televerkets verkliga kostnader anses sålunda att avgifterna för ett vanligt telefonabonnemang bör vara desamma oberoende av om abonnenten bor i tätort eller på långt avstånd från närmaste telefonstation på landsbygden.

Även för *statens järnvägar* gäller speciella förpliktelser som allmänföretag. SJ har skyldighet att i allmänhet ombesörja all trafik som söker sig till järnväg. Denna transportplikt innefattar skyldighet att upprätthålla driften även på trafiksvaga bandelar samt att taga hänsyn till

allmänna försörjnings- och försvarsberedskapssynpunkter vid dimensioneringen av anläggningarna och utformningen av driften. Genom förefintligheten av transportplikten måste SJ anläggningar och fasta organisation samt tidtabellsstandarden i fråga om tågantal ofta dimensioneras rikligare än som eljest ur enbart företagsekonomisk synpunkt kunde vara motiverat. SJ har vidare skyldighet att tillämpa enhetliga järnvägstariffer för samtliga bandelar. Dessa speciella ålägganden för SJ har tillkommit av sociala och näringspolitiska motiv i syfte att åstadkomma en utjämning i transportservice och transportkostnader mellan SJ olika trafikanter i alla delar av landet. Ur näringspolitisk synpunkt har det vidare ansetts angeläget att åstadkomma billiga transporter för råvaror och halvfabrikat och att genom starkt degressiva tariffer underlätta transporter på långa avstånd. De enhetliga avståndsberoende avgifterna, som gäller lika för alla bandelar inom SJ järnvägsnät, syftar till att ur social synpunkt utjämna resekostnaderna i persontrafik i olika landsdelar samt att ur näringspolitisk synpunkt åstadkomma möjligast likartade lokaliseringsförutsättningar för näringslivet. Utan denna långt gående utjämning av kostnader och service mellan olika bandelar och verksamhetsgrenar skulle trafikanterna vid de trafiksvagare linjerna och stationerna bli ojämförligt sämre ställda än för närvarande, vilket framför allt skulle drabba befolkningen i de mera avlägset belägna och glesare befolkade bygderna. Det allmänna järnvägsförstatligandet har ytterligare kommit att utvidga den regionala utjämningen i fråga om transportservice och taxor från att tidigare endast ha omfattat SJ gamla nät till att nu innefatta praktiskt taget samtliga järnvägar i landet. Med hänsyn till här angivna förpliktelser att tjäna samhällets behov torde det icke vara möjligt för SJ att för närvarande konkurrera på lika villkor med andra företagare på transportmarknaden.

Luftfartsverket bedriver i motsats till övriga affärsdrivande verk icke någon fullständig rörelse i fråga om luftfarten utan verket handhar endast den del av den civila luftfarten, som omfattar flygsäkerhetstjänsten samt tillhandahållande av själva flygplatserna, vilka båda uppgifter ger intet eller endast ett sämre ekonomiskt utbyte. Av avgörande betydelse för verkets inkomster är flygplatstaxan. Vid fastställande av taxan måste emellertid den principen följas att avgifterna icke sättes högre än vad trafiken kan bära. Av internationella hänsyn är vidare möjligheterna att öka inkomsterna genom taxehöjningar starkt begränsade. Luftfartsverket har även att räkna med en jämförelsevis begränsad kundkrets, som visat sig vara känslig för konjunkturskiftningar och prisvariationer. Med hänsyn till luftfartens speciella förhållanden är det vidare nödvändigt för verket att vidmakthålla omfattande kontinuerliga förbindelser med övriga länder. I samråd med utrikesdepartementet skall luftfartsverket även omhänderha den praktiska utformningen av den svenska luftfartspolitiken. Verkets dubbla

uppgift av affärsverk och administrativ myndighet kan självfallet försvåra verkets ekonomiska verksamhet.

Beträffande *försvarets fabriksverk* må framhållas att dess verksamhet främst är inriktad på tillverkning eller anskaffning av krigsmateriel för försvarsväsendet. Beredskapssynpunkter har främst motiverat att statsmakterna i detta fall valt affärsverksformen i stället för bolagsformen.

Domänverkets huvuduppgift är att bedriva skogsbruk på statens skogsegendomar. Denna uppgift är otvetydigt en verksamhet som kan karakteriseras som affärsmässig i den meningen att den ger inkomster, varmed erhålles icke bara kostnadstäckning utan även en icke obetydlig nettovinst. Det förhållandet att domänverket i sin huvuduppgift befinner sig i konkurrens med andra skogsföretag gör att denna verksamhets affärsmässiga karaktär än tydligare framträder. Verksamheten är därigenom också i hög grad beroende av prisbildningen för skogsprodukter å den fria marknaden.

Enligt de riktlinjer, som uppdragits för domänverket i dess handhavande av förvaltningen av samhällets egna skogar, skall skogsbruket inriktas på uthållighet och en så vitt möjligt jämn avverkning samt en hög avkastning i pengar. Denna målsättning skiljer sig i praktiken föga från den som tillämpas för större och moderna skogsbruk i enskild ägo, även om enskilt industriskogsbruk kan vara mera inriktat på högsta virkesavkastning än högsta värdeavkastning. För övriga enskilda skogar torde lönsamhetsprincipen allmänt tillämpas.

Lönsamheten för statsskogarna är emellertid mindre än för enskilda skogar och bolagsskogar, enär statsskogarna till större delen är belägna i övre Norrland, där klimatiska och andra förhållanden gör att boniteten är lägre, avverknings- och transportkostnaderna högre samt de skogsvårdande åtgärderna mera omfattande och dyrare. Sålunda kom i början av 1955 51 procent av kronoskogarna på Norrbottens län medan motsvarande procenttal var för övriga allmänna skogar 23, för bolagsskogar 7 och för övriga skogar 19 procent. I Norrbottens lappmark var 66 procent av skogsarealen kronoskogar, 8 procent övriga allmänna skogar, 7 procent bolagsskogar och 19 procent övriga skogar. För hela landet var motsvarande siffror 19 procent kronoskogar, 5 procent övriga allmänna skogar, 24 procent bolagsskogar och 52 procent övriga skogar.

Fordringarna på ett uthålligt skogsbruk kräver emellertid att föryngringsavverkning följes av åtgärder för uppdragande av nya bestånd, som med hänsyn till markens produktionsförmåga är godtagbara. Motsvarande gäller i princip enskilda skogsägare enligt allmänna skogsvårdslagen, men skogsägarens egna ekonomiska förpliktelser begränsas där av lönsamhetssynpunkter. Domänverkets kostnader för återväxten är vidare särskilt be-

tungande genom att skogarna till stor del är belägna inom svårföryngrade områden i Norrland med jämförelsevis låg bonitet. Kronoskogarnas belägenhet betyder även att transportvägarna blir långa och behovet av skogsbilvägar för virkets framforsling stort samt att avverkningarna försvåras och fördyras till följd av de klimatiska förhållandena.

Fordringarna på jämn avverkning medför vidare att uttagen av överårig skog i vissa fall måste ransoneras. På grund av skogarnas belägenhet och den tidigare ekonomiska utvecklingen har domänverket haft och har alltjämt större tillgång på sådan skog än övriga skogsägarekategorier.

Kravet på hög avkastning i pengar slutligen medför att verket principiellt måste hålla förhållandevis stora virkesförråd och producera högvärdigt virke. Detta leder till långa omloppstider och därmed följande sen slutavverkning. Allt detta gör att de för statsskogarna fastställda avverkningsprinciperna visserligen väl överensstämmer med statsskogsbrukets roll i näringarnas tjänst, men att statens skogar befinner sig i ett sämre utgångsläge än övriga skogar i fråga om förräntningen.

Dessa omständigheter torde böra beaktas vid bedömningen av domänverkets verksamhet. Denna måste å ena sidan gå ut på att åstadkomma största möjliga avkastning på skogskapitalet. Å andra sidan måste på grund av här ovan anförda omständigheter verksamheten läggas på mycket lång sikt och kostsamma åtgärder vidtagas för att säkra återväxten och föryngringen av skogen samt därigenom möjliggöra framtida god lönsamhet. Förhållandevis stora investeringar måste göras i föryngringsarbeten och andra skogsvårdande åtgärder, anläggning av vägar m. m. Detta jämte det förhållandet, att domänverket dels befinner sig i konkurrens med andra skogsbruk, dels är beroende av prisläget på världsmarknaden, gör att verket har behov av en tämligen stor frihet även i fråga om investeringarna.

Ehuru domänverkets särställning i förhållande till andra här behandlade verk kunde motivera, att verksamheten lämpligast borde bedrivas i bolagsform har vi, med hänsyn till att verket i högre grad än andra skogsägare har att bevaka samhälleliga intressen, ansett det riktigt att låta den företagsekonomiska förvaltningen vika för en modifierad form av statsadministration som affärsverksformen kan ge.

Vad här anförts ger enligt vår mening vid handen att omfattningen och inriktningen av de uppgifter, som åvilar de berörda affärsdrivande verken, visserligen till en väsentlig del innefattar ekonomiska bedömningar, vilka ställer särskilda krav på affärsmässighet och effektivitet i verksamheten hos respektive affärsverk. Verken skall emellertid, såsom framhållits, vid fullgörandet av sina uppgifter i viss omfattning även beakta näringspolitiska, försvarspolitiska, sociala eller andra därmed jämförliga betydelsefulla samhälleliga synpunkter. I många väsentliga frågor måste därför med nödvändighet verksamheten inom de områden, som skall omfattas av de här

berörda affärsverken bli beroende av statsmakternas beslut, vilket särskilt motiverar att dessa verk i det stora hela får en fastare anknytning till Kungl. Maj:t och riksdagen än vad aktiebolagsformen i och för sig syftar till. Det inom statsförvaltningen gällande systemet med en allt efter ärendenas beskaffenhet anordnad befogenhetsfördelning mellan riksdagen, Kungl. Maj:t och respektive affärsverk skulle nämligen i bolagsformen bortfalla. Något hinder för statsmakterna att på alla väsentliga punkter reglera och begränsa ett bolags handlande skulle visserligen icke förefinnas. Det egentliga syftet med bolagsformen, nämligen att ge bolaget en självständighet gentemot ägaren-staten, som överensstämmer med vad motsvarande företag har inom det enskilda näringslivet, skulle dock därigenom förfelas. Enligt vår uppfattning finnes med hänsyn till det anförda icke tillräckliga skäl att avskilja de i detta sammanhang berörda affärsverken från statsförvaltningen i övrigt genom att ombilda dem till aktiebolag.

Vi har även övervägt huruvida anledning kan finnas att vid sidan av aktiebolagsformen tillskapa en företagsform för affärsverken, som skulle göra dem till självständiga rättssubjekt. En sådan genomgripande lösning skulle enligt vårt förmenande bland annat medföra att affärsverkens ställning i förhållande till den egentliga statsförvaltningen skulle kunna klart avgränsas. En så väsentlig ändring i den nuvarande affärsverksformen skulle emellertid nödvändiggöra grundlagsändringar och medföra ett betydande antal andra lagstiftningsåtgärder, vilket skulle väsentligt fördröja möjligheterna att inom rimlig tid få en förbättring till stånd av affärsverkens nuvarande verksamhet.

Mot tanken att tillskapa ett särskilt rättssubjekt för varje affärsverk kan självfallet även göras den invändningen att det skulle innebära en onödig omväg att tillskapa en helt ny privaträttslig juridisk person för att uppnå mål som kanske kan nås inom den redan befintliga affärsverksformens ram. Det torde icke heller finnas anledning räkna med att det lagstiftningsarbete som skulle följa med en sådan ny företagsform skulle bli mindre komplicerat än den lagstiftning som kan krävas för att för affärsverkens vidkommande undanröja en del för dem nu rådande olägenheter i avseende på organisation och effektivitet.

Vi har med det anförda självfallet icke velat göra gällande att den organisatoriska form under vilken affärsverken för närvarande drives i alla avseenden kan anses rationell. Vi har emellertid vid våra ingående överväganden kommit till den uppfattningen att det borde vara möjligt att inom den nuvarande affärsverksformen skapa en organisation som skulle ge de affärsverk varom här är fråga betydligt större frihet än för närvarande dock utan att verken skulle behöva formligt lösgöras från statsförvaltningen.

I den mån sålunda därigenom skulle kunna uppnås rationaliseringar i de

avseenden som fördelaktigt skulle påverka affärsverkens drift såsom i fråga om vissa finansieringsspörsmål, lönepolitik och styrelseform m. m. skulle behovet av en övergång till bolagsform eller en annan fristående företagsform ytterligare minskas.

Med utgångspunkt i vad här anförts framlägger vi i de härefter följande fem kapitlen förslag som syftar till att med bibehållande av själva affärsverksformen som sådan ge utrymme för större affärsmässig handlingsfrihet för de affärsdrivande verken. Härigenom bör affärsverken även kunna få förutsättningar att lösa sina organisatoriska spörsmål mera rationellt och mindre traditionellt.

De ämbetsverk, som inom den egentliga statsförvaltningen huvudsakligen har att utöva icke-affärsmässig verksamhet, kan enligt sakens natur icke innefattas i vårt utredningsuppdrag. Många av dessa ämbetsverk har emellertid i större eller mindre omfattning även uppgifter, som kan anses ingå i den statliga affärsmässiga verksamheten. I den mån behov kan föreligga för en effektivisering av sådana ämbetsverks handhavande av den affärsmässiga delen av verksamheten torde detta bland annat kunna tillgodoses genom ändringar i de för dessa verk gällande *förvaltningsformerna* o. d.

Det ingår icke heller i våra direktiv att bedöma vilka uppgifter som i och för sig skall tillkomma affärsverken eller de statliga bolagen. Vid bedömandet av den för respektive affärsverk lämpligaste företagsformen har vi emellertid icke ansett oss kunna underlåta att här i korthet beröra några av de administrativa uppgifter, som för närvarande åligger domänverket.

Av de arbetsuppgifter som domänverket har att utföra tager skogsförvaltningen i anspråk inemot 99 procent av verkets personalstyrka och kapacitet i övrigt. Skogsbruket svarar även för praktiskt taget hela nettovinsten. De uppgifter av mer traditionell administrativ art, såsom förvaltningen av vissa bergverks- och boställsskogar, de jämtländska renbetesfjällens skogar och nationalparkerna, tillsynen av jakten och jaktvården i landet samt handhavandet av undervisningen vid statens skogsskolor, har därför i och för sig en helt underordnad betydelse för verksamheten. I den mån statsmakterna anser det nödvändigt eller lämpligt att dessa administrativa uppgifter alltjämt bör åligga domänverket såsom ett affärsföretag, torde det dock enligt vår mening vara riktigast att full kostnadstäckning erhålles för alla uppdragen samt att för den ifrågavarande administrativa verksamheten införes särredovisning.

Vi vill emellertid ifrågasätta om det icke vore ändamålsenligare att en del av de här nämnda uppgifterna överflyttades till andra statliga organ. Det borde sålunda vara naturligt att domänverket avlastades de naturvårdsuppgifter som nu åligger verket genom att ifrågavarande uppgifter tillfördes annan därför lämpad myndighet. Tillsynen av jakten och jaktvården i

landet, som bör ingå som en del av ett vidsträcktare naturskydd, borde likaledes i ett sådant sammanhang kunna avlastas domänverket. Sådana jaktfrågor — ävensom fiskefrågor — som berör de av domänverket förvaltade fastigheterna bör emellertid därvid alltjämt få handläggas av verket.

Enligt vår uppfattning kan skäl även föreligga för att handhavandet av undervisningen vid statens skogsskolor och statens förberedande skogskurser tillfördes annat statligt organ, förslagsvis skogsstyrelsen eller överstyrelsen för yrkesutbildning.

KAPITEL V

Affärsverkens ekonomiska befogenheter

Den hittillsvarande utvecklingen

Affärsverksformen har såsom tidigare nämnts successivt utvecklats ur den enhetliga ämbetsverksform som ursprungligen tillämpades för all statlig förvaltning. De reformer, som fört fram till den nu gällande organisationen av affärsverkens ekonomiska relationer till statsförvaltningen i övrigt, har delvis följt av generella budgetreformer, delvis ägt rum efter särskilda överväganden rörande affärsverkens speciella betingelser och behov.

Under senare delen av 1800-talet uppfördes bland ordinarie inkomster på riksstaten titlar för järnvägstrafikmedel och telegrafmedel samtidigt som för dessa verks utgifter anslag anvisades på riksstatens utgiftssida. Fr. o. m. 1879 ändrades emellertid statens järnvägars redovisning till nettoredovisning, varefter inkomsttiteln järnvägstrafikmedel endast upptog överskottet av järnvägsdriften. Tillgångar och skulder samt inkomster och utgifter för järnvägsdriften upptogs till redovisning på en kapitalfond, från vilken överskottet skulle överföras till budgeten. Därmed bildades den första affärsverksfonden.

Fram till 1911 avsåg regleringen av rikets finanser dels statsregleringen, d. v. s. de medel som riksdagen i riksstat ställde till Kungl. Maj:ts förfogande, dels anvisningar på riksgäldskontoret för reglering av kapitalinvesteringar. Denna vid sidan om riksstaten reglerade medelsförvaltning framstod som en fristående kapitalbudget. Genom att en viss sammanblandning av utgifter för drift och utgifter för kapitalökning förekom, blev emellertid de olika affärsverkens ekonomiska ställning svåröverskådlig. Vid 1911 års budgetreform sammanfördes därför riksstaten och anvisningarna på riksgäldskontoret till en enhetlig riksstat, vilken skulle omfatta såväl löpande inkomster och utgifter som lånemedel och utgifter för kapitalökning. Reformen innebar även att samtliga affärsverk i fortsättningen skulle företrädas av särskilda fonder i rikshuvudboken, liksom redan tidigare hade skett beträffande SJ.

Genom riksstatens omläggning erhölls en samlad redovisning för de investeringar som finansierades med nya kapitaltillskott och förhindrades användning av vinstmedel från den statliga affärsverksamheten för finansiering av investeringar. De fondförvaltande myndigheterna kunde emellertid alltjämt använda andra disponibla medel för investering. Affärsverken för-

fogade nämligen utan riksdagens hörande över likvida medel som uppkommit genom avsättning till verkens förnyelsefonder. Sådana medel avsågs komma till användning för materielens förnyelse. Även övriga fondmedel, framför allt till pensionsfonder avsatta medel, kunde i viss utsträckning investeras i verkens rörelse.

I samband med 1937 års budgetreform uppdelades budgeten i två delar, driftbudgeten och kapitalbudgeten. Detta innebar emellertid endast skenbart en återgång till det före 1911 tillämpade systemet, eftersom samtidigt gränsen skärptes mellan kapitalinvesteringar, egentliga statsutgifter och avskrivningar. Vid samma tid togs frågan om förnyelsefondsredovisningen inom statens affärsverksfonder upp till utredning, och resultatet blev att affärsverken vid 1944 års riksdag frånhändes dispositionen av avskrivningsmedel. Detta skedde under hänvisning till de efter hand allt mer svårbedömda gränsfallen mellan nyanskaffning och ersättningsanskaffning. Genom den omläggning av kapitalredovisningen och av kapitalbudgetens uppställning, vilken samtidigt genomfördes, fullbordades övergången till det system som nu tillämpas.

Enligt före år 1943 tillämpade regler anvisades medel för kapitalinvesteringar i huvudsak på reservationsanslag. Riksgäldskontoret hade att mot rekvisition i mån av behov utbetala medlen till de fondförvaltande myndigheterna. Anslagsmedlen ansågs investerade i ifrågavarande fond när de utbetalades från riksgäldskontoret. Denna utbetalning låg till grund för redovisningen i rikshuvudboken och budgetredovisningen.

Vid denna anslagsredovisning beaktades sålunda icke skillnaden mellan å ena sidan kapitalanvisningen, d. v. s. den form i vilken statens kapitaltillskott till de ifrågavarande fonderna skulle äga rum, och å andra sidan kapitalanvändningen, d. v. s. användningen inom respektive fonder av för investering disponibla medel. De utgifter som skulle finansieras med investeringsanslag behövde därför icke verkställas samtidigt som anslagen lyftes. De kunde göras tidigare eller senare. Lyftade anslagsmedel kunde inom vederbörlig fond reserveras för framtida användning. De fondförvaltande myndigheterna anpassade ofta tidpunkten för lyftning av medel från riksgäldskontoret med hänsyn till fondens tillgång till eller behov av likvida medel.

År 1943 infördes emellertid en ny anslagsform för kapitalbudgetens anslag. Huvudskälet var att redovisningen av kapitalbudgetens reservationer gav en oriktig bild av det faktiska budgetläget. Reservationer på kapitalbudgeten hade nämligen både sakligt och formellt en helt annan karaktär än reservationer på driftbudgeten. Dessa senare avsåg medel som fonderats för ett bestämt ändamål, medan reservationerna på kapitalbudgeten, vilken i regel finansierades med lånemedel, icke motsvarades av några reserverade medel utan endast av ett bemyndigande från riksdagen att upplåna medel för vissa bestämda ändamål.

I samband med den omläggning av kapitalbudgeten som beslöts vid 1944 års riksdag genomfördes även vissa andra ändringar. Redovisningen mot riksstaten av kapitalbudgetanslagen överflyttades från riksgäldskontoret till de fondförvaltande myndigheterna, varvid dessa ålades att vid genomförandet av investeringarna i första hand anlita avskrivningsmedel och övriga inom respektive fonder disponibla kapitalmedel och att först när dessa medel förbrukats utnyttja investeringsbemyndigandena för rekvisition av lånemedel från riksgäldskontoret.

Slutligen beslöts att avsättningen till de pensionsfonder, som då förekom inom de affärsdrivande verken och vilka kunde disponeras av dessa för investeringar, skulle upphöra. Härvid förutsattes att man vid bestämmandet av de årliga avskrivningarna i stället skulle taga viss hänsyn till de framtida pensionskostnaderna genom en kollektiv avskrivning av investerade kapitalmedel vid sidan av den för bestämda objekt eller objektgrupper erforderliga avsättningen till värdeminskningskonto.

För att icke verkens rörelsefrihet beträffande investeringsanslagen skulle komma att kringskäras alltför mycket genom de här berörda förändringarna i redovisningssystemet, infördes efter beslut vid 1945 års riksdag särskilda dispositionsanslag. De riktlinjer som samtidigt uppdrogs för dispositionsanslagens användning skilde sig endast i ett hänseende från dem som nu tillämpas.

Under tiden fram t. o. m. budgetåret 1954/55 förknippades nämligen i allmänhet Kungl. Maj:ts medgivande till ett anslags förstärkande från dispositionsanslaget med en föreskrift om att det belopp, som anvisats till täckning av brist på visst anslag, skulle återföras till dispositionsanslaget under nästföljande budgetår, då nya medel stod till förfogande på sakanslaget. Förstärkningens karaktär av ett lån från dispositionsanslaget till sakanslaget underströks genom benämningen tillfällig anvisning.

Återbetalningskravet ledde emellertid ofta till att de medel, som anvisades för det budgetår, då återbetalningen skulle äga rum, icke räckte till för både återbetalningen och den egentliga medelsförbrukningen, med påföljd antingen att bristen måste täckas genom ett tilläggsstatsanslag eller också att återbetalningen måste uppskjutas till dess ett nytt och med hänsyn till bristen uppräknat riksstatsanslag stod till förfogande. Merendels ledde sålunda återbetalningskravet till att ett anslag på tilläggsstat kom att erfordras eller att förstärkningen kunde regleras först andra budgetåret efter det, då den ägde rum. Dessa följdverkningar innebar självfallet olägenheter av budgetteknisk och bokföringsmässig art. Efter framställningar från affärsverken infördes därför fr. o. m. budgetåret 1954/55 vid sidan av de redan tidigare förekommande tillfälliga förskotten även möjligheten att medge permanent förstärkning av ett huvudanslag med anlitande av dispositionsanslaget.

Affärsverkens ställning inom statsförvaltningen i ekonomiskt hänseende

De tillgångar och skulder som uppstår i affärsverkens rörelse samt det i respektive verksamheter investerade statskapitalet upptages under särskilda kapitalfonder i rikshuvudboken, vilka vanligen benämnes statens affärsverksfonder. För finansieringen av investeringar i dessa affärsverksfonder anvisar riksdagen medel över kapitalbudgeten. Självständig upplåning får däremot ej företagas och ej heller får avskrivningsmedel eller vinstmedel användas efter verkens egna bedömanden.

Affärsverken skall som tidigare nämnts bestrida sina driftutgifter med sina inkomster och på driftbudgeten redovisas för varje verks rörelse endast det beräknade överskottet, utan avdrag av ränta på investerade lånemedel. Detta utgör en väsentlig skillnad mellan de affärsdrivande verken och statsförvaltningens övriga verk och inrättningar, eftersom för de senare en bruttoredovisning sker på driftbudgeten av utgifter och eventuella inkomster. Genom denna bruttoredovisning kommer de olika ämbetsverkens kostnadsstater under riksdagens prövning, varemot beträffande affärsverken endast Kungl. Maj:t, och icke riksdagen, fastställer kostnadsstaterna. Affärsverkens kostnadsstater består dessutom i huvudsak av beräkningsposter, vilka verken äger rätt att överskrida. Fastställandet blir därför en i stort sett enbart formell åtgärd.

Uppstående vinstmedel skall i allmänhet inlevereras till statsverket varför någon fondering av sådana ej äger rum inom vederbörande affärsverks fond. Avsättningar till värdeminskningskonton för ett verks anläggningstillgångar betraktas visserligen som tillgängliga kapitalmedel inom vederbörande affärsverksfond men ej heller dessa medel får fritt disponeras av verket.

Investeringsverksamheten

För varje affärsverksfond fastställes årligen en investeringsstat på vars ena sida redovisas beloppet av den sammanlagda bruttoinvesteringen i fonden enligt av riksdagen fattade anslagsbeslut och på vars andra sida upptages de medel som finnes tillgängliga eller måste ställas till förfogande för de beslutade investeringarnas genomförande. Bland tillgängliga medel märkes i regel främst kapitalmedel som tillförts fonden genom verkets avsättningar till värdeminskningskonton. Vidare redovisas här medel som i form av avskrivningsanslag anvisats över driftbudgeten, dels slutligen övriga eventuellt förekommande för investering disponibla kapitalmedel. Investeringsstatens saldo anger det nettotillskott av kapitalmedel som erfordras för de beslutade bruttoinvesteringarnas genomförande och betecknas investeringsbemyndigande. I riksstaten sammanställes investeringsbemyndigandena jämte vissa andra, i förevarande sammanhang irrelevanta poster till en investeringsplan, vars summa utvisar det totala nettobehov av lånemedel

som erfordras för genomförande av samtliga de av riksdagen beslutade investeringarna.

De i kapitalbudgetens investeringsplan uppförda investeringsbemyndigandena är närmast att betrakta som lånemedelsanvisningar på riksgäldskontoret, avsedda att tagas i bruk när disponibla kapitalmedel inom vederbörande fond ej förslår för de beslutade investeringarnas genomförande. Då ett verk tager investeringsbemyndigandet i anspråk ökas det på verkets kapitalfond bokförda nettokapitalet med det i anspråk tagna beloppet.

Om för någon fond disponibla medel under ett budgetår skulle överstiga beloppet av inom samma fond gjorda investeringar användes ej investeringsbemyndigandet utan skillnadsbeloppet inbetalas till riksgäldskontoret. Situationen uppkommer exempelvis när ett verks avsättningar till värdeminskningskonto överstiger verkets totala behov av investeringsmedel för året. Investeringsbemyndiganden kan å andra sidan om återbetalning förutses i riksstaten beräknas med negativa belopp. Verkets kapitalfond kommer i detta fall att minska med skillnadsbeloppet, vilket innebär att en del av det kapital som staten tidigare investerat i verket återbetalas. Någon annan form för amortering förekommer vanligtvis ej.

De medel som erfordras för de av riksdagen beslutade investeringarna beviljas av denna i form av investeringsanslag.

Anslagsgrupperingen

Som tidigare nämnts sker vid medelsanvisningen en uppdelning på olika anslag, varvid anslag till likartade ändamål sammanföres till kollektivanslag. Utförligheten i specifikationen var ursprungligen stor men småningom har en viss koncentration ägt rum. Syftet härmed har varit att bereda affärsverken en ökad handlingsfrihet vid dispositionen av anvisade anslagsmedel. För statens järnvägars vidkommande skedde sålunda en betydande anslagskoncentration med verkan fr. o. m. budgetåret 1958/59. Järnvägsstyrelsen föreslog i sina petita för nämnda budgetår att de omkring 25 olika anslag som verkets ramreglerade investeringsverksamhet dittills varit uppdelad på, skulle sammanföras till åtta anslag. Härigenom skulle verkets så gott som hela anskaffnings- och anläggningsverksamhet koncentreras till fem anslag, nämligen Bana och byggnader, Nybyggnad och ombyggnad av järnvägslinjer, Elektriska anläggningar, Rullande materiel och sjöfartsmateriel samt Biltrafik. Härutöver skulle anslagen till försvarsberedskap och till inventarier samt dispositionsanslaget kvarstå oförändrade.

Som motiv för sin framställning om ändrad anslagsgruppering anförde järnvägsstyrelsen bland annat följande.

Den dittills tillämpade, långt gående uppdelningen medförde avsevärda olägenheter på grund av det knappa investeringsutrymmet. Värdet av en fortsatt detaljerad anslagsuppdelning kunde ifrågasättas med hänsyn till att investeringsomfatt-

ningen för SJ närmast bestämdes av den av statsmakterna fastställda investeringsramen, vilken i sin tur bestämdes av den allmänna ekonomiska politik som statsmakterna fann skäl att lägga till grund för finansplanen.

Verkets investeringsverksamhet måste planeras omkring ett år före det aktuella budgetår då arbetena skulle igångsättas, och följaktligen cirka två år innan detta budgetårs utgång. Mellankommande, väsentliga ändringar i trafikförhållanden och liknande kunde leda till att det visade sig fördelaktigare att forcera vissa planerade arbeten och uppskjuta andra. Omläggningar kunde understundom även behöva företas till följd av att tillgången på arbetskraft och material ändrats. Om ett anslag avsåg ett större antal objektgrupper skulle ändringar av investeringsplanerna lättare kunna genomföras.

Likviderna för arbeten och beställningar kunde förskjutas med följd att ett anslag visade sig otillräckligt medan ett annat visade behållning. Om anslagen för besläktade objektgrupper sammanfördes, skulle vinnas ökade möjligheter att finansiera arbetena utan att något anslag behövde överskridas och utan att sammanlagt större anslag det oaktat bleve erforderligt.

I den mån permanent täckning inte medgavs vid anslagsöverskridanden under ett visst budgetår, måste anslagsbehoven räknas upp för nästföljande budgetår. Antalet sådana fall skulle efter en sammanslagning av anslagsrubrikerna minska automatiskt.

Vid den rådande knappheten på investeringsmedel var det särskilt angeläget att såväl medelsförbrukningsram som anslag kunde till fullo utnyttjas. Detta skulle väsentligt underlättas genom ett sammanförande av anslagen till större enheter.

Departementschefen tillstyrkte på de skäl järnvägsstyrelsen angivit att anslagsanvisningen fr. o. m. påföljande budgetår skulle ske på det av styrelsen föreslagna sättet. Detta blev även riksdagens beslut.

Även för luftfartsverkets vidkommande skedde efter framställning från verket och med verkan fr. o. m. budgetåret 1958/59 en anslagskoncentration — från nio till fyra anslag — huvudsakligen genom att för samtliga förutsebara arbeten och anskaffningar för den civila luftfartens markorganisation fortsättningsvis endast skulle anvisas ett anslag.

Luftfartsstyrelsen anförde motiv av i huvudsak samma art som järnvägsstyrelsen och underströk att behovet av att kunna anpassa de ursprungliga investeringsplanerna till ändrade förhållanden medfört, att styrelsen nödgats under de olika anslagsrubrikerna äska förhållandevis stora medelsbelopp, varjämte dispositionsanslaget måst dimensioneras för att fungera som en utjämningspost. Departementschefen anförde i statsverkspropositionen att han i likhet med luftfartsstyrelsen funnit de praktiska fördelarna med den föreslagna anslagskoncentrationen vara betydande, varför en omläggning på föreslaget sätt borde företagas.

Sedan telestyrelsen framställt förslag härom i sina petita för budgetåret 1959/60 har fr. o. m. samma budgetår en anslagskoncentration företagits även för televerkets vidkommande. Genom denna åtgärd som motiverats av liknande överväganden som de i tidigare här berörda fall har huvuddelen av verkets anskaffnings- och anläggningsverksamhet kunnat koncentreras till två anslag, nämligen Inköp och byggande av fastigheter samt Telefon och

telegrafanläggningar. Vid sidan av dessa anslag har man valt att bibehålla redovisningen av televerkets övriga investeringar på sex olika sakanslag, varför antalet anslag genom omläggningen nedbringats från tretton till åtta.

För investeringsanslagen gäller att de ej får överskridas samt att Kungl. Maj:t har rätt att förfoga över anslaget till dess de därmed avsedda arbetena blivit avslutade, under förutsättning att arbetena blivit påbörjade inom tredje budgetåret efter riksstatsåret. För de olika slag av anläggningar eller anskaffningar av kapitalföremål som förekommer inom varje fond anvisas såsom nämnts särskilda investeringsanslag. Dessutom anvisas för varje affärsverksfond ett dispositionsanslag för vars anlitande särskilda regler gäller.

Dispositionsanslaget är avsett dels för oförutsedda arbeten eller anskaffningar, dels för täckande av brist på annat anslag. För sådana oförutsedda investeringsbehov av vilka vart och ett beräknas innebära en kostnad av högst 100 000 kronor ställes viss del av anslaget till vederbörande verksstyrelses omedelbara disposition. Återstoden av anslaget disponeras av Kungl. Maj:t efter framställning från verksstyrelsen för de med anslaget i övrigt avsedda ändamålen.

Täckande av brist på annat anslag sker på ettdera av två sätt, nämligen antingen genom överföring av medel i form av tillfälligt förskott eller genom permanent förstärkning av ifrågavarande huvudanslag. Skillnaden mellan dessa båda typer av överföring är att vid tillfälliga förskott återbetalning från huvudanslaget till dispositionsanslaget skall ske under påföljande budgetår medan vid permanent förstärkning dispositionsanslaget småningom förbrukas.

Med hänsyn till att verkens anslagsäskanden baseras på beräkningar som tidsmässigt ligger ett à två år före anläggningsarbetenas utförande, kan angelägenhetsgraderingen mellan olika objekt endast anges preliminärt i petita. Det har emellertid ansetts påkallat att ge de affärsdrivande verken möjlighet att utan omgång vid behov företaga forcering, utvidgning eller tidigareläggning av pågående eller beslutade anläggningsarbeten, såvida motsvarande begränsningar kan göras beträffande andra planerade objekt. En sådan valfrihet åstadkommes dels genom anvisandet av kollektivanslag, inrymmande ett större antal objekt, dels genom förstärkning av hårt anlitade anslag med medel från dispositionsanslag. Det system som tillämpas för kommunikationsverkens investeringar i syfte att kombinera den önskade rörelsefriheten på fonderna med en smidig reglering av investeringsverksamhetens omfattning med hänsyn till skiftningar i konjunkturläget, innebär att omfattningen av investeringsverksamheten först bestämmes genom angivande av en medelsförbrukningsram för varje fond, varefter med ledning av denna ram anslagen fastställes under hänsynstagande till beräknade behållningar vid det aktuella budgetårets ingång. För att den önskade rö-

relsefriheten mellan olika anslag skall uppnås inom den fastställda ramen, beräknas tilldelning av anslagsmedel med en viss marginal som huvudsakligen lägges på dispositionsanslaget.

Ramregleringen omfattar i allmänhet huvuddelen av varje kommunikationsverks investeringar. Vissa investeringar lägges emellertid utanför ramregleringen, vilket alltså innebär att Kungl. Maj:t här ej ingriper inskränkande i dispositionen av de medel som av riksdagen beviljats för investering i vederbörande kapitalfond. Så är exempelvis fallet beträffande investeringsanslag för utbyggnad av ljudradio- och televisionsanläggningar.

Kungl. Maj:ts framläggande av statsverkspropositionen och riksdagens behandling av denna föregås beträffande de däri upptagna medelsäskandena för bl. a. investeringar i affärsverksfonderna av en budgetberedning. Förslag om investeringsanslag för olika ändamål och avseende närmast påföljande budgetår inges av affärsverksstyrelserna årligen före den 1 september. Förslagen bygger dels på den samlade erfarenheten hos vederbörande fackbyråer inom affärsverken rörande behovet inom respektive arbetsområden, dels ock på initiativ från de lokala instanserna inom varje affärsverk.

I samband med att medelsförbrukningsramen bestämmes beredes verksstyrelserna tillfälle att ange vilken fördelning på olika ändamål av den avsedda medelsförbrukningen som med hänsyn till varje verks situation anses böra förordas. Efter beredning i Kungl. Maj:ts kansli framlägges anslagsäskandena i statsverkspropositionen inför vårriksdagen. Sådana nytillkommande behov av investeringsmedel som ej hinner beaktas vid verkens petitaframställningar eller i statsverkspropositionen kan tillgodoses genom att medel begäres i form av tilläggsanslag eller, om riksstaten hunnit fastställas, i form av anslag på tilläggsstat. En förutsättning för att detta skall kunna ske är emellertid att riksdagen är församlad.

Affärsverken skall i princip, som tidigare framhållits, täcka sina driftsutgifter med hjälp av sina inkomster. Genom att ett affärsverks utgifter och inkomster ej uppträder i en jämn takt uppstår vid vissa tillfällen behov av likviditetsförstärkning medan vid andra tillfällen verkets likviditet är mer än tillräcklig. Det kan även förekomma att ett affärsverk uppvisar likviditetsöverskott samtidigt som ett annat verk är i behov av tillfällig likviditetsförstärkning. Med hänsyn till det ur ekonomiska synpunkter naturliga önskemålet att hålla den totala behållningen av bundna likvida medel för statsverkets räkning så lågt som möjligt har man valt att tillgodose behovet av likviditetsförstärkning genom att ställa rörliga krediter, vilka löper med ränta i den mån de utnyttjas, till affärsverkens förfogande och samtidigt föreskriva en skyldighet för verken att inleverera på statsverkets checkräkning i riksbanken vad som av tillgängliga löpande inkomster ej erfordras som förlag för den närmaste tidens rörelse.

Vid sidan av denna form för likviditetsförstärkning finnes även möjligheten att bemyndiga verksstyrelserna att disponera vissa av verken förval-

tade medel såsom rörelsemedel (domänverkets markinköpsfond, postverkets postanvisningsmedel m. m.). För att tillgodose mera långvariga behov av likviditetsförstärkning kan rörelsemedel dessutom i form av förlag för verkets rörelse ställas till förfogande, nämligen genom att likvida medel över ett investeringsanslag tillföres vederbörande fond.

Inkomster och utgifter i den löpande verksamheten

Till grund för vissa affärsverks prissättning ligger en ekonomisk målsättning, innebärande att affärsverket med sina intäkter skall täcka sina kostnader inklusive avskrivningar och därutöver lämna ett överskott motsvarande förräntning av det i vederbörande affärsverk nedlagda statskapitalet. På en sådan kostnadstäckningsprincip grundas exempelvis statens järnvägars, televerkets och vattenfallsverkets taxor liksom prissättningen för försvarets fabriksverks produkter. Domän- och luftfartsverken är däremot i så hög grad beroende av det internationella marknadsläget för prissättningen av sina produkter och tjänster att det icke befunnits ändamålsenligt att lägga en ekonomisk målsättning av denna art till grund för deras prissättning. För postverkets vidkommande slutligen medför postbefordringsavgifternas ställning som bevillning att dessa icke bestämmes med utgångspunkt från en ekonomisk målsättning och självkostnadskalkyl för verkets prestationer.

Inkomsterna i statens affärsverksamhet består av avgifter som inflyter enligt taxa, köpeskillingar för försålda produkter, hyresinkomster, räntor, tillfälliga intäkter samt ersättningar från budgeten för arbeten utförda för statens räkning m. m. Priserna för försålda produkter, hyror samt räntor på utlånade medel bestämmes regelmässigt av vederbörande affärsverksstyrelser eller av dem underställda organ.

Beträffande de taxor som ligger till grund för affärsverkens huvudsakliga inkomster gäller däremot olika regler. Med undantag för postavgifterna, vilka i egenskap av bevillning fastställes av riksdagen, ligger befogenheterna beträffande pris- eller taxesättning hos Kungl. Maj:t eller i vissa fall hos verken själva.

För postverkets vidkommande gäller att ehuru grundlagen fortfarande lägger postmedlen under riksdagens beslutanderätt, förhållandena i praktiken — huvudsakligen av lämplighetsskäl — utvecklat sig i riktning mot en modifikation av grundlagsstadgandet. Beslutanderätten i fråga om avgifter i den inrikes poströrelsen utövas visserligen av riksdagen men denna har överlåtit på Kungl. Maj:t att bestämma såväl samtliga avgifter i den utrikes som vissa avgifter i den inrikes rörelsen. Bemyndigandena för Kungl. Maj:t att besluta om dessa avgifter brukar lämnas för viss tid, som för närvarande är fyra år.

Kungl. Maj:t har i sin tur, särskilt under senare år, överlåtit åt generalpoststyrelsen att bestämma i fråga om vissa avgifter.

Avgifterna i den inrikes rörelsen är i intet fall avståndsberoende utan den klassindelning som förekommer anknyter enbart till försändelsernas vikt eller i förekommande fall värde. I den utrikes poströrelsen bestämmes däremot avgifterna såväl av försändelsernas vikt som av transportens längd.

Televerkets taxor för telefonabonnemang, rikssamtal samt telegram inom landet fastställes av Kungl. Maj:t. Avgifterna för telefonsamtal samt telegram till utlandet bestämmes däremot av verket, liksom även förekommande avgifter för speciella prestationer såsom flyttning av abonnemang, installation av större anläggningar m. m. Detsamma gäller avgifterna för installation och användande av telexanläggningar. Att märka är att licensavgifterna för ljudradio och televisionsapparater fastställes av riksdagen.

Avgifterna för inrikes telefonsamtal och telegram är avståndsdegressiva. Inträdesavgiften för telefonabonnemang var ursprungligen avsedd att täcka kostnaderna för nedmontering av telefonanläggningen och var således tillkommen för att hindra, eller i varje fall täcka televerkets särskilda kostnader i samband med s. k. okynnesabonnemang. Dessa synpunkter gäller alltjämt, men därutöver har — med hänsyn till investeringsutrymmets otillräcklighet — vid avgifternas fastställande beaktats önskvärdheten av en ökad självfinansiering av televerkets investeringar.

Den fasta abonnemangsavgift som utgår kvartalsvis är avpassad för att täcka de genomsnittliga fasta kostnaderna, nämligen ränta, amortering och underhåll för anläggningarna. Samtalsavgiften är beräknad så att den vid givna förutsättningar om avståndsdegression och samtalsfrekvens m. m. täcker återstoden av televerkets driftkostnader för telefonväsendet.

De allmänna järnvägstaxorna i såväl person- som godstrafik fastställes av Kungl. Maj:t och har i princip karaktären av maximitaxor som anger den övre gränsen för avgifterna. De enskilda järnvägarna kan därför i sin allmänna taxa tillämpa lägre avgifter än de av Kungl. Maj:t fastställda. I fråga om SJ fastställer Kungl. Maj:t direkt de olika avgifter som enligt den allmänna taxan normalt skall tillämpas i trafiken. Även vid SJ kan lägre avgifter än de av Kungl. Maj:t fastställda medges men dessa får då formen av speciella nedsättningar.

En viss begränsning i möjligheterna till prisdifferentiering gäller emellertid enligt 6 § järnvägstrafikstadgan. Nedsättningar skall nämligen i enlighet med den s. k. likabehandlingsprincipen gälla alla trafikanter som fullgör de för nedsättningen fastställda villkoren. För att garantera effektiviteten hos nämnda princip stadgas vidare i trafikstadgans 7 §, att alla ändringar i befordringsavgifterna skall offentliggöras.

Frågan om vidgade befogenheter för SJ att bl. a. med hänsyn till den rådande konkurrensen på transportmarknaden företaga taxenedsättningar är för närvarande under utredning inom 1953 års trafikutredning.

Vissa smärre avgifter för prestationer vid sidan av det egentliga transportarbetet, exempelvis för tillhandahållandet av lastpallar och containers,

bestämmes av järnvägsstyrelsen, som även äger befogenhet att bestämma speciella, med transportprestationerna sammanhängande avgifter, t. ex. för snälltågstillägg och platsbiljetter samt för godstransport i slutna vagnar.

Trafikens lönsamhet varierar starkt mellan olika delar av det statliga järnvägsnätet. Kostnaderna i järnvägsdriften är nämligen till stor del fasta, och stora olikheter råder i fråga om trafikens intensitet på olika bandelar. Den princip om taxans giltighetsområde, som taxornas konstruktion bl. a. bygger på, innebär emellertid att avgiften för en transport en viss väglängd alltid skall vara densamma, oberoende av varje olikhet i de med transporten förenade kostnaderna. Kostnadstäckning för hela statsbanenätet kan därför endast uppnås genom att en del av kostnaderna för trafiken på de trafiksvaga bandelarna bäres av trafiken på de bättre utnyttjade bandelarna. Möjligheterna härför begränsas emellertid av att konkurrensen från andra trafikmedel är koncentrerad till de delar av nätet som har den största trafikintensiteten. Efter förslag från 1948 års järnvägstaxekommitté utgår därför för närvarande ett årligt driftbidrag till SJ i form av ett anslag över driftbudgeten avsett som en partiell ersättning för förpliktelsen att uppehålla trafiken på de trafiksvaga bandelarna.

Taxa för begagnande av statens civila flygplatser fastställes av Kungl. Maj:t efter förslag av luftfartsstyrelsen. Hyres- och arrendeavgifter, vilka för luftfartsverket utgör en betydande del av inkomstsumman, fastställes av luftfartsstyrelsen, i förekommande fall efter inhämtande av hyresnämnds godkännande. Den av Kungl. Maj:t fastställda taxan grundas endast delvis på luftfartsverkets kostnadsförhållanden. I betydande utsträckning måste nämligen hänsyn vid taxesättningen tagas till taxenivån vid utländska flygförvaltningar.

Domänverket och försvarets fabriksverk åtnjuter till skillnad från övriga affärsverk full handlingsfrihet med avseende på sin prispolitik. Detta motiveras för domänverkets vidkommande av att verket vid sin prissättning bland annat är beroende av den internationella marknaden för skogsprodukter och för fabriksverkets vidkommande av att verksamhetens karaktär av industriell produktion försvårar ett centralt inflytande över prissättningen.

För de inkomstgivande verken har Kungl. Maj:t såsom nyss nämnts i huvudsak överlämnat utgiftsregleringen till verksstyrelsernas bedömande. Styrelsernas förslag till driftkostnadsstater skall dock enligt verkens instruktioner för varje räkenskapsår fastställas av Kungl. Maj:t. Driftkostnadsstaterna omfattar huvudsakligen beräkningsposter, men styrelsernas handlingsfrihet avser endast för driften erforderliga kostnader. Bidrag till idrottsföreningar, representationskostnader samt kostnader för civila beredskapsövningar m. m. maximeras och får alltså bestridas endast i den omfattning Kungl. Maj:t särskilt medgivit. För affärsverk som lämnar årliga underskott brukar emellertid även vissa med driften sammanhäng-

ande kostnader maximeras i driftkostnadsstaterna. För luftfartsverket fastställer Kungl. Maj:t sålunda avlönings- och omkostnadsstater på ett sätt, som erinrar om proceduren för centrala ämbetsverk.

I driftkostnaderna ingår — förutom personalkostnader, lokalutgifter och utgifter för underhåll och reparation — kostnader för utbetalning av pensioner till f. d. befattningshavare, avsättningar till värdeminskningskonton för anläggningstillgångar, avskrivning av tillgångar och osäkra fordringar, utredningar, skaderegleringar, oförutsedda utgifter m. m.

I fråga om personalkostnaderna är affärsverken i större eller mindre utsträckning bundna i sitt handlande, nämligen genom av riksdagen eller Kungl. Maj:t godkända personalförteckningar avseende alla ordinarie och vissa extra ordinarie befattningar, samt genom avlönings-, pensions- och resereglementen m. m.

De avskrivningssatser som skall tillämpas av de olika verken vid avsättningar till värdeminskningskonton för anläggningstillgångar, fastställes av Kungl. Maj:t. I konsekvens med det för finansieringen av affärsverkens investeringar tillämpade systemet gäller att de för olika objektgrupper bestämda avskrivningssatserna är avpassade så att i möjligaste mån en tillgångs förbrukningstid och avskrivningstid sammanfaller. Till grund för avskrivningarna ligger för vattenfallsverket, luftfartsverket och försvarets fabriksverk tillgångarnas historiska anskaffningsvärden. För vattenfallsverket har under senare budgetår därjämte medgivits vissa extra avskrivningar. För övriga affärsdrivande verk övergick man däremot fr. o. m. budgetåret 1951/52 till att till grund för avskrivningarna lägga tillgångarnas återanskaffningsvärden.

Skillnaden mellan intäkter och kostnader, avskrivningar inräknade, utgör verkets överskott. Enligt affärsverkens instruktioner skall verksstyrelserna på statsverkets checkräkning insätta dels månads- eller kvartalsvis vad som av tillgängliga kontanta inkomstmedel ej erfordras såsom förlag för rörelsen under den närmast följande tiden dels, sedan räkenskaperna för året avslutats, inkomstöverskottet för budgetåret i den mån detsamma överstiger vad som förut under budgetåret blivit insatt.

Från de regler för affärsverkens finansiering av drift och anläggningsverksamhet, som nu redovisats, förekommer en del undantag, vilka här för fullständighetens skull synes böra omnämnas.

Televerket

För finansieringen av televerkets ljudradiorörelse gäller den principen att av licensmedlen skall bestridas såväl de löpande kostnaderna för produktion och distribution av programmen som utgifter för avskrivning till 100 % av investeringarna i ljudradioanläggningar och radiohus. Överskott som kan uppstå vissa år, reserveras för ljudradiorörelsens behov under andra år, då de löpande inkomsterna ej förslår till att täcka utgifterna.

Fr. o. m. budgetåret 1959/60 gäller för televisionsrörelsens finansiering regler av likartat slag. Licensinkomsterna i televisionsverksamheten tas i första hand i anspråk för att täcka Sveriges Radios och televerkets behov av driftmedel, inberäknat avskrivning till 100 % av Sveriges Radios inventarier samt av byggnadsstyrelsens och televerkets investeringar, och disponeras i andra hand för bl. a. återbetalning av t. o. m. budgetåret 1958/59 förbrukade anslag till televisionsverksamheten. Därefter eventuellt uppkommande överskott avses balanseras å televerkets fond för televisionens framtida behov.

Domänverket

Domänverkets fond skiljer sig från övriga affärsverksfonder genom att till en del bestå av ett antal mindre fonder för vilka särskilda regler gäller beträffande avsättning och ianspråktagande. Ur förnyelsefonden bestrides sålunda kostnaderna för skogsodling, hägnad, skogsskydd och plantskogsvård samt skogsdikning och fr. o. m. 1932 även kostnaderna för nybyggnad av vägar. Nu gällande bestämmelser angående avsättningen godkändes av 1950 års riksdag och innebar att fr. o. m. 1950 en viss procentuell andel av domänverkets bruttoinkomst av skogsmedel skall avsättas till förnyelsefonden, innan inleverering av överskottsmedel äger rum. Procentsatsen bestämmes årligen av Kungl. Maj:t och har under senare år varit 12 %. De återväxtkostnader m. m. som bestrides med medel ur förnyelsefonden uppföres på verkets generalstatsförslag med maximibelopp, och dispositionsbeslut fattas alltså av Kungl. Maj:t.

Markfonden bildades i samband med domänfondens inrättande 1912. Köpeskilling vid försäljning av i domänfonden ingående kronoegendom eller lägenhet tillföres markfonden. Markfondens disponibla kontanta medel får av Kungl. Maj:t användas till inköp för domänfondens räkning av skogbärande eller till skogsbörd tjänlig mark.

Som en särskild fond, flottledsfonden, redovisas kostnader som utgått för nybyggnader m. m. i allmänna flottleder, vartill medel erhållits genom riksstatsanslag eller som förskott från domänfonden.

Karakteristiskt för detta system med fonder för särskilda ändamål är, att härigenom dispositionen av delar av verkets inkomster för investeringsändamål, eller i några fall ändamål på gränsen mellan drift och investering, av riksdagen delegerats till Kungl. Maj:t.

Även med avseende på avskrivningsprinciperna skiljer sig domänverket från övriga affärsverk. Kostnaderna för maskiner och anläggningar (nybyggnader, nybyggnad av vägar och nydikning) avskrives nämligen omedelbart i stället för att fördelas över ifrågavarande tillgångs brukningstid. Anskaffning av maskiner behandlas dessutom för domänverkets vidkommande som en driftkostnad och kan följaktligen bedrivas i den omfattning som verket finner lämplig. Som driftkostnad behandlas även uppförandet eller anskaffandet av arbetarbostäder. Denna post maximeras emellertid av Kungl. Maj:t i verkets driftkostnadsstat. Förvärv eller anskaffning av tjänstebostäder samt av kontorsfastigheter behandlas däremot som investeringar och kommer under riksdagens prövning under kapitalbudgeten.

Luftfartsverket

Luftfartsfondens ställning som underskottsfond har medfört vissa skillnader i budgetmässigt hänseende i förhållande till de övriga affärsverken. Vid de senare är medelsförbrukningen beroende av inkomsternas storlek. Skulle underskott uppkomma och detta inte kan täckas av följande års inkomster måste frågan om dess

täckning sålunda underställas riksdagens prövning. I avvaktan därpå kan dessa verk disponera rörliga krediter hos riksgäldskontoret. För luftfartsfonden däremot kan underskott oberoende av dess storlek täckas direkt från riksstaten. Detta sammanhänger med att det anses vara förenat med särskilt stora svårigheter att redan i statsverkspropositionen taga ståndpunkt till driftkostnadsstaten för luftfartsverket, varför även denna stat, trots att verket lämnar underskott, ansetts böra fastställas vid den tid på året då staterna för övriga affärsverk fastställes, d. v. s. omedelbart före det nya årets ingång. Huvuddragen av driftkostnadsstaten och därmed Kungl. Maj:ts avsikter redovisas dock för riksdagen.

Utredningens synpunkter och förslag

Spörsmålet om affärsverkens befogenheter i ekonomiskt hänseende präglas i hög grad av att ägarintresset är inriktat på en relativt komplicerad målsättning. Såsom redan tidigare i ett avsnitt av betänkandet framhållits har sålunda affärsverken i större utsträckning än jämförbara enskilda företag att i sin verksamhet taga i beaktande omfattande näringspolitiska, försvarspolitiska, sociala och andra hänsyn. Affärsverkens verksamhet kan icke heller uteslutande bedömas med utgångspunkt i att de skall i konkurrens med enskilda företag bedriva sin verksamhet efter rent företagsekonomiska principer. Med hänsyn till den utpräglat allmännyttiga verksamhet som affärsverken utövar måste nämligen samhällets behov av dessa verks tjänster och produkter tillgodoses efter rättvisa grunder och till lägsta möjliga kostnader. Av denna anledning måste med nödvändighet affärsverkens verksamhet i allmänhet grundas på även andra överväganden än det direkta vinstintresset. Här må dock framhållas att ej heller inom det enskilda näringslivet torde en enda entydig och klar, till högsta möjliga vinst syftande målsättning alltid föreligga.

Statens önskemål beträffande den allmänna inriktningen av ett affärsverks verksamhet kan därför nödvändiggöra vissa inskränkningar i bland annat verkets ekonomiska handlingsfrihet för att det skall bli möjligt för statsmakterna att leda och övervaka en verksamhet, där samhällsnyttan särskilt träder i förgrunden. Vi vill i sammanhanget även framhålla att beträffande de affärsverk vilka i detta betänkande beröres av våra förslag föreligger över huvud taget en väsentligt intimare sammanflätning av de samhällsekonomiska och de rent företagsekonomiska intressena än som fallet är vid de i konkurrens med motsvarande privata företag arbetande vattenfallsverket och reproduktionsanstalten. Förutsättningarna för ett framgångsrikt utnyttjande av aktiebolagsformen är ur dessa synpunkter avgjort större i fråga om dessa båda sistnämnda affärsverk än beträffande framför allt kommunikationsverken. Även om sålunda de enskilda affärsföretagens affärsmässiga prispolitik och det vinstsyfte, vari de drives, icke kan fullt ut tillämpas på affärsverken, bör självfallet kravet på en affärsteknisk drift så långt möjligt är det oaktat kunna tillgodoses. I avseende på den löpande skötseln av affärsverken bör således förutsättningar förefinnas för en vid-

sträckt handlingsfrihet. Med hänsyn till angelägenheten av att främja affärsverkens effektivitet är det därför av största vikt att varje möjlighet tillvaratages att till verksstyrelserna delegera beslutanderätten. Verksstyrelserna bör sålunda ha största möjliga handlingsfrihet beträffande utgiftsregleringen.

I de fall då mera komplicerade avvägningsproblem aktualiseras och affärsverkets intressen ur exempelvis samhällsekonomiska synpunkter måste underordnas helheten torde man däremot i allmänhet få räkna med att staten-ägaren måste direkt ingripa och taga ansvaret för besluten. De områden inom vilka statsmakterna enligt utredningens mening i sådant hänseende måste utöva ett avgörande inflytande är affärsverkens *investerings- och taxepolitik*.

Vad till en början gäller *investeringspolitiken* bör det få ankomma på statsmakterna att i fråga om utvecklingen i stort av affärsverken företaga de avvägningar, som måste läggas till grund för en bedömning av frågan om vilken utvecklingstakt som är lämplig för dessa olika delar av statens ekonomiska verksamhet. Den centrala bedömningen bör även omfatta en avvägning mellan å ena sidan de statliga affärsföretagen och den övriga statliga ekonomiska verksamheten och å andra sidan mellan de olika statliga affärsverksamheterna inbördes. Dessa avvägningar är i allmänhet väsentligt mera komplicerade inom den statliga sektorn — där hänsyn måste tagas till en mängd skilda samhällsintressen — än inom det enskilda näringslivets storföretag, där i huvudsak räntabiliteten får avgöra om det enskilda företaget skall expandera eller ej.

På sätt som närmare beskrivits inledningsvis finansieras affärsverkens investeringar genom anslag över kapitalbudgeten. Någon ändring i detta förhållande anser vi icke böra ske. Däremot kan ifrågasättas om det icke inom det tillämpade budgetsystemets allmänna ram skulle vara möjligt att öka affärsverkens handlingsfrihet med avseende på användandet av de medel som ställes till förfogande för investeringar.

Detta spörsmål berördes i en motion (I: 311) vid 1950 års riksdag, därvid bland annat framhölls följande.

För utverkande av anslag till investeringar krävas med den nuvarande ordningen grundliga förberedelser och utredningar i olika instanser, även då det är fråga om jämförelsevis begränsade anslagsbelopp. Det kan vidare starkt ifrågasättas, huruvida det kan vara i statsmakternas intresse, att medelsanvisningarna alltför mycket specificeras. Det väsentliga synes här vara det totala investeringsbehovets storlek. Riksdagens grundlagsfästa rätt inom detta område skall givetvis upprätthållas. Detta synes emellertid icke behöva eller böra hindra att få till stånd en ordning, som innebär önskvärd förenkling av arbetsproceduren och samtidigt ger ökad effektivitet åt den statliga verksamheten. Det nuvarande förfaringssättet för med sig, att både ett och två år kunna förflyta från det ett visst behov konstaterats till dess medel finnas tillgängliga för behovets täckande. Särskilt om det gäller angelägna behov måste en sådan tidsutdräkt an-

ses alltför lång. Ifrågasättas kan om icke en lämplig anordning vore, att rörelsekapital ställdes till verkens förfogande för tillgodoseende av investeringsbehoven.

I sitt utlåtande över motionen hänvisade statsutskottet till nödvändigheten att sätta in denna fråga i sitt större sammanhang vid en allsidig utredning av de statliga affärsverkens ställning.

Av intresse i detta sammanhang är även det förslag som i yttrande över motionen framfördes av *1948 års budgetutredning*. Inom ramen för rådande budgetprinciper fann budgetutredningen nämligen att större frihet skulle kunna beredas affärsverken vid dispositionen av anläggningsmedel, exempelvis genom ett mera summariskt angivande av anslagsändamålen samt eventuellt genom begagnande i högre grad av ett bemyndigandesystem. Med det sistnämnda skulle närmast avses en utsträckning av den tid inom vilken anslag skulle få disponeras, och förutsättningen skulle alltså vara att såväl affärsverken som statsmakterna skulle kunna mera långsiktigt bedöma anslagsbehoven med ledning av långtidsprognoser för respektive verks utveckling. Med hänsyn till de svårigheter som härvid skulle möta och för att göra systemet effektivt, måste ett utvidgat bemyndigandesystem kompletteras med ett sammanförande av anslagsändamål under färre anslagsrubriker samt befogenhet för verken att företaga även sådana arbeten som ej förutsetts då bemyndigandet meddelades.

Vid 1957 års riksdag tog *statsutskottet* upp frågan om nödvändigheten av en fortsatt ramreglering vid behandlingen av affärsverkens investeringar för budgetåret 1957/58. Utskottet uttalade därvid (utl. 9/1957), att det vore önskvärt att ramregleringen så snart som möjligt avvecklades, så att av riksdagen beviljade anslag helt kunde utnyttjas.

I samband med framläggandet av investeringsplanen för kommunikationsverken (statsverksprop. 1958, bil. 27) anförde *chefen för kommunikationsdepartementet* vissa synpunkter på frågan om lämpligheten av fortsatt ramreglering men kom även in på alternativa möjligheter att ge ökad rörlighet åt affärsverkens investeringar. Efter att ha redogjort för hur en viss rörelsefrihet med hjälp av dispositionsanslaget beredes verken inom de fastställda ramarna, anförde han att en avveckling av ramregleringen syntes leda till att anslagen fortsättningsvis måste bestämmas till sådana belopp att de jämte ingående behållningar kom att motsvara den eftersträvade medelsförbrukningen. Ett sådant system skulle inte ge utrymme för extra marginaler. Den rörlighet som vid det rådande systemet låg i möjligheterna att med hjälp av marginalerna på dispositionsanslagen förstärka otillräckliga anslag, skulle därigenom försvinna och verkens valfrihet avsevärt begränsas.

Man kunde visserligen enligt departementschefens mening tänka sig andra anordningar, som medgav den eftersträvade rörligheten, exempelvis att i princip anvisa ett enda kollektivanslag för varje fond. En annan möjlighet skulle vara att generellt medge överföringar mellan de olika sakansla-

gen inom vissa på förhand bestämda gränser. Översikten och kontrollen av det faktiska utfallet under fondernas olika objektgrupper skulle dock därigenom försvåras. Vinsten med en övergång till ett system utan ramregleringar skulle inskränka sig till att man under själva övergångstiden kunde ernå en viss reducering av anslagsanvisningen genom att draga in de förefintliga marginalerna i form av ingående behållningar på fonderna. Nackdelar skulle visa sig genom antingen minskad rörelsefrihet inom fonderna eller försämrade möjligheter till översikt och kontroll.

Statsutskottet återkom till frågan i sitt utlåtande nr 9/1958 och anförde därvid följande.

Utskottet vill för sin del icke bestrida att vissa fördelar kunna vara förenade med ramregleringen i dess hittillsvarande form även om det icke är övertygat om att ytterligare förenklingar av densamma ej vore möjliga. En tänkbar lösning härutinnan synes exempelvis det av departementschefen antydda systemet med ett kollektivanslag under varje fond erbjuda. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om den utveckling i denna riktning som skett genom den anslagskoncentration som föregående år beslutades i fråga om vattenfallsverkets fond och tillstyrkts beträffande statens järnvägars fond och luftfartsfonden. Ett oeftergivligt villkor för ett system av ifrågasatt slag är dock enligt utskottets uppfattning att verkens investeringsplaner redovisas på ett sådant sätt, att de i kollektivanslagen ingående delanslagen eller objekten kunna särskiljas.

Utöver de här berörda förslagen har i olika sammanhang framhållits att en ökning av dispositionsanslagets andel i ett affärsverks totala anslagssumma i förening med ändring av reglerna för detta anslags användning skulle vara en tänkbar möjlighet att bereda den önskade valfriheten mellan olika beslutade arbeten.

Enligt vår mening torde det emellertid vara mindre lämpligt att i högre grad än som nu är fallet anlita dispositionsanslaget för att nå ökad valfrihet mellan olika projekt. I samma mån som dispositionsanslagets relativa storlek ökas och reglerna för dess utnyttjande liberaliseras, förlorar nämligen den i övrigt tillämpade anslagsspecificeringen i viss mån sitt berättigande.

Om affärsverket skulle få utnyttja ett relativt stort dispositionsanslag fritt, utan att behöva tillföra det medel ett senare budgetår, skulle anslaget komma att tjäna som förstärkning av de övriga anslagen på de punkter där verket så skulle finna lämpligt, varvid verkan av Kungl. Maj:ts och riksdagens specificering på olika anslagsposter bleve mer eller mindre betydelselös. Om man däremot kräver att dispositionsanslaget skall tillföras medel vid ett senare tillfälle har statsmakterna visserligen möjlighet att taga ställning till den gjorda dispositionen av anslaget, men eftersom detta då kommer att ske först i efterhand sedan investeringarna redan verkställts blir statsmakternas möjligheter till inflytande begränsat.

Att söka den önskvärda ökade handlingsfriheten för affärsverken genom att ge ett relativt sett större dispositionsanslag, skulle alltså innebära att

man bibehölle ett detaljerat system för budgetens uppställning, syftande till att möjliggöra kontroll av anläggningsverksamhetens inriktning och bedrivande, men samtidigt genom att införa ett drag av villkorlighet avstode från att uppnå detta syfte.

Såsom tidigare nämnts har man under de senaste åren vid utarbetandet av budgeten beträtt en väg som varit ägnad att minska affärsverkens olägenheter av det tillämpade redovisningssystemet, nämligen genom en koncentration av anslagens antal för varje verk.

Av de olika möjligheter som finnes till en lösning av det föreliggande problemet vill vi i första hand förorda en ytterligare dylik koncentration till ett enda kollektivanslag under varje affärsverksfond. Motiven för att på så sätt fortsätta på den inslagna reformvägen sammanfaller helt med dem som anförts i samband med tidigare genomförda förslag till anslagskoncentration. Verkens anläggningsverksamhet måste under alla förhållanden planeras så lång tid före det budgetår under vilket vederbörande arbeten skall påbörjas, att det med hänsyn till mellankommande förändringar i verksamhetsbetingelserna ter sig vanskligt att iakttaga en på förhand lämnad, bindande fördelning överhuvud taget på olika anslagsändamål.

En anslagskoncentration till ett enda kollektivanslag kommer att innebära, utöver att den medger ökad handlings- och valfrihet i affärsverkens planering, en ytterligare förenkling och ökad smidighet i budgetarbetet.

Liksom genom införandet av ett större dispositionsanslag kan det synas som om genom en sådan föreslagen reform statsmakternas kontrollmöjlighet i viss mån skulle förloras, men verkan härav synes kunna reduceras genom att verken, såsom förutsatts vid de under senare år företagna anslagskoncentrationerna, ålägges att även fortsättningsvis i sina petita framlägga specificerade investeringsplaner, så att de i anslaget ingående delprojekten lätt kan särskiljas. Härigenom beredes statsmakterna möjlighet att liksom hittills pröva frågan om utförande av skilda investeringsobjekt samt att följa investeringsmedlens användning. Framläggandet av detaljerade investeringsplaner motiveras givetvis även därav att kännedom om dessa är en förutsättning för att statsmakterna skall kunna taga ställning till de olika verkens totala medelsbehov. I fråga om investeringar som helt eller delvis finansieras medelst avskrivningsmedel över driftbudgeten, d. v. s. skattefinansieras, synes dock av redovisningstekniska skäl en separat anslagsanvisning böra bibehållas. Liksom hittills torde därjämte böra anvisas ett dispositionsanslag för varje fond. Härigenom ges Kungl. Maj:t möjlighet till anslagsanvisning för sådana arbeten eller anskaffningar som icke kunnat förutses vid budgetförslagets framläggande och som är av sådan art att ett uppskov skulle lända det allmänna till men. Å andra sidan följer av den föreslagna omläggningen att ifrågavarande dispositionsanslag kan uppföras med väsentligt mindre belopp än vad nu är fallet.

Genom att den här föreslagna anslagskoncentrationen skulle bereda ett väsentligt större utrymme än tidigare för rörlighet i tiden mellan de av statsmakterna beslutade investeringsprojekten aktualiseras även behovet av att affärsverken framlägger långsiktiga prognoser för utvecklingen inom sina respektive verksamhetsområden. Det måste vara av väsentligt värde såväl för statsmakternas ställningstaganden i anslagsfrågor som för bland annat planeringen av beredskapsarbeten att de prognoser som redan nu tid efter annan färdigställes inom de olika verken i fortsättningen utvecklas på sådant sätt att de kan tjäna som underlag för bedömning av verkens investeringsbehov på såväl längre som kortare sikt. Övergången till det förordade systemet med ett anslag för varje affärsverksfond bör följaktligen förknippas med att affärsverken ålägges att fortlöpande upprätta prognoser för utvecklingen av såväl den löpande verksamheten som anläggningsverksamheten.

Övergången till ett enda anslag ger inte anledning att frångå nu gällande dispositionsregler för investeringsanslag, som innebär rätt att förfoga över anslag under en följd av år. Ej heller motiverar övergången att det nuvarande systemet för ramreglering av verkens investeringsutgifter frångås. Med hänsyn till skiftningar i konjunktursituationen kan det även framdeles komma att te sig ändamålsenligt att ange medelsförbrukningsramar som är lägre än motsvarande anslag och omvänt att bevilja större anslag än som är för dagen erforderligt.

Det föreliggande förslaget bör gälla samtliga affärsverk, nämligen post-, tele-, SJ, domän- och luftfartsverken samt försvarets fabriksverk. Det synes då ändamålsenligt att även framdeles särbehandla ljudradio- och televisionsradioanläggningarna inom televerkets fond, med hänsyn till de speciella självfinansieringsregler som gäller för dessa grenar av televerkets rörelse.

Det finnes här anledning att något beröra även ett par alternativ till den metod för kapitalanskaffning som för närvarande tillämpas och som i närmast föregående avsnitt förutsatts komma till användning även fortsättningsvis. Den nuvarande metoden skulle nämligen i och för sig kunna tänkas ersatt eller kompletterad med en fullständig eller partiell självfinansiering eller med en av affärsverken själva bedriven lånefinansiering.

En *fullständig självfinansiering* skulle innebära att såväl nyinvesteringar som ersättningsinvesteringar skulle finansieras med medel som frambragts inom verket, d. v. s. genom avskrivningsmedel och vinstmedel. En förutsättning härför är att verkens prissättning ger utrymme för vinst utöver normal förräntning på det nedlagda statskapitalet och att sålunda uppstående vinstmedel får kvarhållas och disponeras efter verksstyrelsernas bedömande. Detta innebär alltså att investeringarna ej skulle finansieras över kapitalbudgeten utan antingen på så sätt att staten avstår från sin

inkomst av affärsverket eller att konsumenterna på kort sikt får betala alltför höga avgifter för verkets tjänster.

En rätt till *partiell självfinansiering* skulle närmast avse möjlighet för affärsverken att disponera avskrivningsmedel för finansiering av ersättningsanskaffningar. En reform av detta slag skulle innebära en återgång till det system med förnyelsefonder som enligt vad som inledningsvis redovisats förekom fram till 1945. Det motiv som då anfördes för att frångå detta system var svårigheten att särskilja ersättnings- och nyinvesteringar.

Genom att disponera avskrivningsmedel för nyinvesteringar kunde ett affärsverk utan statsmakternas medverkan förändra verksamhetens inriktning. I detta avseende bör emellertid enligt vårt förmenande bestämmanderätten tillkomma statsmakterna. Det ter sig också angeläget att den ägarrepresentation som vid återkommande tillfällen skall taga ställning till ett affärsverks anmälda behov av medel för nyinvesteringar, kan kontrollera jämväl hur verket använder och under den närmast förflutna tiden använt sina avskrivningsmedel. Även här inverkar svårigheten att särskilja ersättnings- och nyinvesteringar menligt.

Affärsverken är för närvarande såväl formellt som reellt avstängda från möjligheten att upptaga lån i öppna marknaden för finansiering av anläggningsarbeten eller för tillfällig likviditetsförstärkning. Något grundlagsenligt hinder mot att affärsverken av riksdagen medges rätt att själva upptaga lån i öppna marknaden föreligger emellertid ej. I och för sig skulle verken kunna agera som ombud för staten och sålunda av riksdagen bemyndigas att företaga en upplåning som ledde till en ökning av den korta eller långa statsskulden. Ifrågasättas kan emellertid huruvida något skulle vara att vinna på att även andra statsorgan än riksgäldskontoret ombesörjer den statliga upplåningen. Den mest rationella anordningen synes i själva verket vara den som nu tillämpas, d. v. s. att statens hela upplåning verkställes av ett enda organ. Man undviker på så sätt att statliga företag konkurrerar med varandra i fråga om ränteförmåner och andra villkor. Lån för olika ändamål kan vidare sammanföras till ett större lån, vilket ofta kan innebära fördelaktigare lånevillkor.

Skulle åter avsikten med en lånerätt för affärsverken endast vara att ge dem vidgad frihet att disponera medel för investeringsutgifter eller för förbättring av likviditeten, borde detta kunna ordnas på annat sätt, exempelvis genom att den av statsmakterna fastställda investeringsramen och ramen för företagens rörelsekrediter vidgades. Det synes däremot onödigt att bereda affärsverken möjlighet att vid sidan av investeringsanslagen företaga upplåning för investeringsändamål. Omfattningen av affärsverkens anläggningsverksamhet skall nämligen enligt den principiella uppfattning

som ligger till grund för våra ståndpunktstaganden, bestämmas icke av verken utan av statsmakterna.

Beträffande rörelsekrediter synes affärsverken via riksgäldskontoret kunna erhålla önskade belopp, då några meningsskiljaktigheter mellan affärsverken och statsmakterna på denna punkt icke rimligtvis kan föreligga.

Vad därefter beträffar affärsverkens *pris- och taxepolitik* får vi anföra följande.

Principiellt bör det vara statsmakterna förbehållet att i egenskap av representanter för på samma gång företagens ägare som deras kunder träffa avgöranden beträffande företagens prispolitik, i den mån denna icke anses böra bestämmas enbart av företagens konkurrenssituation. Det bör alltså ankomma på statsmakterna att avgöra huruvida ett affärsverk skall lämna överskott eller bedrivas enligt en självkostnadsprincip eller subventioneras med statsmedel.

Statsmakterna bör vidare utöva ett avgörande inflytande i frågan huruvida vinster till följd av rationalisering eller andra förhållanden bör komma staten till godo i form av ökad utdelning på det investerade kapitalet eller leda till lägre priser för konsumenterna eller utnyttjas i företaget för investeringar.

Ur näringspolitiska, lokaliseringspolitiska, sociala och andra synpunkter kan det vara motiverat att statsmakterna förbehålles ett avgörande inflytande över ett affärsverks taxepolitik. Inflytandet över vissa av kommunikationsverkens taxesättning kan med hänsyn till dessa verks dominerande ställning i icke oväsentlig grad på respektive områden påverka prisbildningen. Sålunda har den allmänna järnvägstaxan alltjämt viss betydelse för transportkostnadsnivån i landet eftersom med järnvägarna konkurrerande transportföretag vid sin prissättning måste taga hänsyn till de priser till vilka järnvägstransporter erbjudes.

Möjligheten av att ge affärsverken ökade befogenheter i fråga om taxesättning har vid några tillfällen kommit under mera allmänt bedömande. I *motion vid 1950 års riksdag* (I: 311) framhölls sålunda att de affärsdrivande verkens inflytande på inkomstgivningen ej medgav sådan affärsmässig skötsel som var önskvärd inom ramen för samhällets intressen. Den snabba utvecklingen inom exempelvis transportväsendet ansågs kräva omdispositioner av taxepolitisk natur, vilka smidigt och utan dröjsmål kunde anpassas efter den nya situationen. Det framhölls att Kungl. Maj:t endast borde fastställa de maximitaxor, som skulle tillämpas samt därutöver förbehålla sig bestämmanderätten, då fråga vore om större taxerevisioner och väsentligare ändringar i grunderna för taxebyggnaden. Det förutsattes, att verksledningarna vid handhavandet av dessa uppgifter icke förbisåge sin skyldighet att taga vederbörlig hänsyn till olika trafikant- och näringsgruppers berättigade intressen.

Statsutskottet erinrade i anledning av motionen i sitt utlåtande (223/1950) att förslag av samma innebörd framförts av 1947 års järnvägsutredning, att detta utredningsförslag var föremål för Kungl. Maj:ts prövning samt att frågan om affärsverkens befogenheter i taxefrågor måste prövas i sitt sammanhang med affärsverkens ställning överhuvud.

1948 års järnvägstaxekommitté fann det böra vara tillräckligt att Kungl. Maj:t förbehöll sig bestämmanderätten i fråga om taxenivån och huvudgrunderna i taxebyggnaden.

I fråga om postbefordringsavgifterna må erinras om generalpoststyrelsens framställning 1931 hos Kungl. Maj:t om vidtagande av åtgärder för sådan ändring av 60 § regeringsformen, att postmedlen icke längre skulle hänföras till bevillningar utan, såsom fallet är med järnvägs- och telegrafavgifterna, fastställas av Kungl. Maj:t. Proposition i ämnet framlades till 1932 års riksdag. Konstitutionsutskottet hemställde om avslag, men propositionen bifölls av båda kamrarna, varigenom förslaget antogs som vilande för vidare grundlagsenlig behandling. När ärendet upptogs till slutligt avgörande vid 1933 års riksdag, avslogs emellertid propositionen.[1]

Grunderna för *luftfartsverkets* taxesättning är för närvarande föremål för utredning inom en skandinavisk flygtaxekommitté, vilkens uppdrag bl. a. omfattar att fastställa vad den civila luftfarten kostar de engagerade staterna och att utarbeta ensartade riktlinjer för vilka kostnader som skall täckas genom landnings-, passagerar- och liknande avgifter och vilka kostnader som bör täckas skattevägen.

Till vägledning för sin verksamhet har SJ och televerket, såsom tidigare nämnts, en ekonomisk målsättning innebärande i stort sett kostnadstäckning däri inbegripet förräntning av i verket nedlagt kapital. Vi anser att en dylik målsättning även fortsättningsvis bör ligga till grund för dessa verks prispolitik.

Postbefordringsavgifterna fastställes efter andra grunder och någon ekonomisk målsättning har därför ej på sätt som gäller för de sistnämnda kommunikationsverken uppställts för postverket. Bringas postbefordringsavgifternas särställning såsom bevillning att upphöra, torde emellertid även för postverket böra uppdragas vissa riktlinjer för prissättningen och den ekonomiska målsättningen.

Den berörda ekonomiska målsättningen såvitt angår kostnadstäckningsprincipens innebörd torde här något böra diskuteras. Av väsentlig vikt blir givetvis de avskrivningsregler som tillämpas för de olika verken. Närmast till hands ligger att såsom nu sker beräkna avskrivningarna med hänsyn till normal förslitning, liksom att vid prissättningen överhuvud taget bygga på en förutsättning om ett normalt kapacitetsutnyttjande, och att till grund för avskrivningarna lägga återanskaffningsvärdena för respektive tillgångar.

[1] Jfr även SOU 1954: 40 sid. 59.

Vid verkens avsättningar för att möta framtida behov av ersättningsanskaffningar synes det emellertid även finnas anledning att beakta att anläggningstillgångarnas ekonomiska livslängd under den nuvarande hastiga tekniska utvecklingen ofta ej sammanfaller med den tidrymd under vilken de överhuvud är brukbara. Den tekniska utvecklingen kan sålunda göra det nödvändigt att överge exempelvis en maskintyp, innan denna ännu helt förbrukats. De affärsverk för vilka vi förordat en ekonomisk målsättning, byggande på kostnadstäckning, bör alltså bland kostnader att taga hänsyn till vid prissättningen även få inkludera sådana avskrivningar som syftar till finansiering av en fortskridande modernisering av anläggningstillgångarna. Verken bör alltså vid avskrivningarnas beräkning beakta ej endast att återanskaffningsvärdet för en viss tillgång eventuellt är högre än dess ursprungliga anskaffningspris utan även att tillgången i fråga vid utbytestillfället lämpligen bör ersättas med en annan, modernare typ. Det bör framhållas att denna innebörd av kostnadstäckningsprincipen ej innebär någon förändring av befogenhetsfördelningen mellan statsmakterna och affärsverken i fråga om finansieringen av investeringar med hjälp av avskrivningsmedel. Vad som avses är endast att vidmakthållandet av en tidsenlig produktionsapparat inom ett affärsverk enbart skall finansieras med hjälp av inom rörelsen alstrade medel och ej till en del med hjälp av lånemedel.

De avskrivningssatser som skall tillämpas i fråga om de affärsdrivande verkens anläggningstillgångar bör enligt vår mening liksom hittills fastställas av Kungl. Maj:t. Detta motiveras såväl av att ansvaret för finansieringen av affärsverkens investeringar även i fortsättningen föreslagits skola åvila statsmakterna som med hänsyn till avskrivningarnas betydelse som underlag vid prissättningen.

En viss stabilisering av kommunikationsverkens taxenivåer är givetvis önskvärd. Ett strikt tillämpande av kostnadstäckningsprincipen skulle kunna leda till att variationer i det ekonomiska utfallet från år till år skulle föranleda ständiga taxeändringar. Det får dock förutsättas att ett tillfälligt underskott lika litet bör ge anledning till taxehöjning som ett tillfälligt överskott bör föranleda en taxesänkning. Det torde däremot ej vara motiverat att genom särskilda bestämmelser modifiera kostnadstäckningsprincipen för att möjliggöra något slag av resultatutjämning mellan olika år. Den ekonomiska målsättning som här förordats avser nämligen kostnadstäckning samt normal förräntning i genomsnitt under längre tidsperioder, vilket torde vara fullt tillräckligt, eftersom det här saknas anledning att uppställa något oeftergivligt avkastningskrav utan snarare torde röra sig om en riktpunkt för prispolitiken.

Såsom ovan framhållits bör statsmakterna göra sitt inflytande gällande på kommunikationsverkens prispolitik. Det inflytande som vi funnit oss böra förorda avser de allmänna principerna för taxesättningen, såsom till-

lämpningen av kostnadstäckningsprincip, och utformningen av de ordinarie taxornas huvudsakliga struktur.

Frågan huruvida taxorna bör fastställas av Kungl. Maj:t eller av affärsverken själva torde däremot få bedömas från fall till fall. Det kan visserligen göras gällande att ej endast taxornas struktur utan även deras absoluta nivå är av så allmänt intresse att ett samhälleligt inflytande är motiverat. Med den konstruktion som här förordats bestämmer emellertid kostnadstäckningsprincipen sådan den här angivits den totala bruttointäkt som skall eftersträvas, medan de av Kungl. Maj:t fastställda grunderna för taxekonstruktionen blir bestämmande för hur den huvudsakliga fördelningen av denna intäkt skall göras på olika slag av prestationer. Vi anser att kommunikationsverken inom den ram som sålunda uppdrages av Kungl. Maj:t bör tilldelas befogenhet att själva fastställa sina taxor. Denna utökade handlingsfrihet möjliggör ett smidigare arbetssätt och bereder ökade möjligheter till anpassning av taxorna med hänsyn till konkurrens eller andra särskilda omständigheter.

Vad nu anförts torde få gälla även beträffande postbefordringsavgifterna. Frågan om dessa avgifters fortsatta särställning som bevillning är för närvarande under övervägande såväl inom författningsutredningen som inom 1956 års postutredning. Resultatet av dessa utredningar torde få avvaktas. Utan att föregripa detta finner vi oss emellertid böra framhålla, att postbefordringsavgifterna, för den händelse deras särställning skulle upphävas, i likhet med järnvägs- och teletaxorna i fortsättningen bör få fastställas av verkets styrelse inom den av Kungl. Maj:t angivna ramen med avseende på målsättning och struktur.

Som tidigare anförts ankommer det på statsmakterna att fatta beslut om avsteg i positiv eller negativ riktning från den uppställda ekonomiska målsättningen. Det är därvid närmast variationer i avkastningskravet som skulle vara aktuella. I konsekvens med vårt förslag att taxenivån bör få bestämmas av vederbörande affärsverk gäller sålunda att därest statsmakterna av exempelvis fiskaliska eller konjunkturpolitiska skäl skulle finna det önskvärt att ett visst affärsverks taxor höjes över den med hänsyn till den ekonomiska målsättningen lämpliga nivån, bör detta ske genom införande av en särskild avgift.

Statens järnvägar erhåller numera övergångsvis, efter förslag av 1948 års järnvägstaxekommitté, en särskild ersättning för partiellt täckande av underskottet på trafiksvaga bandelar.[1] Genom denna anordning har man bland annat syftat till att inom ramen för ett system med enhetliga taxor förbättra förutsättningarna för en konkurrenskraftig prissättning för ekonomiskt försvarbara verksamhetsdelar. Huruvida uppskattade kostnader av denna art på förhand täckes genom särskilda anslag över statsbudgeten

[1] Jfr SOU 1959:28 sid. 106 ff.

eller endast i efterhand redovisas som underskott är visserligen av mindre betydelse ur statsfinansiell och samhällsekonomisk synpunkt, men vi finner det vara av värde ej minst med hänsyn till ansvarsfördelningen mellan statsmakterna och affärsverkets styrelse att öppet redovisa de ekonomiska konsekvenserna av att rörelsegrenar upprätthålles för vilka det ekonomiska underlaget är otillräckligt.

Domänverket och försvarets fabriksverk åtnjuter till skillnad från kommunikationsverken full handlingsfrihet i fråga om prissättningen.

För domänverkets vidkommande motiveras detta av att priserna på företagets produkter i huvudsak är beroende av världsmarknaden. Verkets intäkter kan därför icke undgå att väsentligt variera samtidigt som möjligheterna att anpassa kostnadssidan efter dessa variationer är relativt obetydliga. Härtill kommer att domänverket i sin verksamhet står i ett framträdande konkurrensförhållande till en mängd svenska företag. Det torde inte nu finnas anledning att införa någon form av priskontroll från statsmakternas sida i fråga om verkets produkter. Av likartade skäl torde den rådande ordningen för försvarets fabriksverks vidkommande böra accepteras.

I fråga om luftfartsverkets befogenheter att bestämma olika förekommande avgifter torde få erinras om att verkets avgifter i stor utsträckning måste bestämmas under hänsynstagande till avgiftspolitiken vid utländska flygplatsförvaltningar. Ett förslag om vidgade befogenheter för luftfartsverket i detta hänseende torde bliva beroende av de resultat som uppnås inom den ovan nämnda skandinaviska flygtaxekommittén.

Vi har i ett tidigare avsnitt av detta kapitel framhållit att det är av största vikt att affärsverken beträffande de rent affärsmässiga dispositionerna, som har betydelse för affärsdriftens konkurrensförmåga och lönsamhet, har en så självständig ställning, som det överhuvud är möjligt, så att icke affärsverksamheten i sina detaljer blir beroende av statsmakternas beslut. Vi har sålunda förutsatt att affärsverksstyrelserna i princip skall ha handlingsfrihet i fråga om för driften erforderliga kostnader. En följd av affärsverksstyrelsernas självklara uppgift att söka tillvarataga alla möjligheter till affärsmässighet i sitt handlande bör emellertid vara att om styrelserna i sin verksamhet finner att gällande författningsbestämmelser eller instruktioner befinnes utgöra hinder för affärsdriften, bör de taga initiativ till de åtgärder, som — under beaktande av allmänna samhälleliga synpunkter — anses böra vidtagas för undanröjande av dessa hinder.

Vi vill i detta sammanhang beröra ett par detaljspörsmål som i sådant hänseende synes böra tagas under övervägande.

Nu gällande regler för avskrivning av kronans fordringar grundas på en författningsbestämmelse från 1830-talet, vilken kompletterats genom en kungörelse den 29 september 1911 (nr 106). Då ifrågavarande regler om avskrivning innebär vissa olägenheter för affärsverken anser vi det önskvärt att dessa verk får rätt att i större utsträckning än som nu gäller pröva och avgöra frågor om avskrivning av i affärsdriften uppkomna osäkra fordringar. Vi vill även framhålla lämpligheten av att det möjliggöres för styrelserna i affärsverken att i fråga om fordringar, som härleder sig ur verkens affärsverksamhet, biträda ackordsavtal. Det slutliga bedömandet av här berörda spörsmål torde dock få bliva beroende av de ställningstaganden, som kan komma att göras av utredningen angående redogöraransvaret m. m.

Ett annat spörsmål som vi i detta sammanhang anser bör upptagas till övervägande är frågan om domänverkets rätt till *försäljning av mark*. De nuvarande bestämmelserna innebär att beslut av Kungl. Maj:t erfordras om värdet överstiger 20 000 kronor. I den mån värdet överstiger 50 000 kronor erfordras därjämte riksdagens medgivande. Domänstyrelsen har för oss framhållit, att det beträffande de markförsäljningsärenden, som riksdagen skall besluta om, i allmänhet uppstår ett års fördröjning innan ärendet är avgjort än som fallet skulle vara om styrelsen själv ägt att besluta i ärendet. Även för köparen kan ett sådant dröjsmål många gånger vara till avsevärd olägenhet. Genom att Kungl. Maj:ts eller riksdagens prövning erfordras kan ofta lämpliga försäljningssituationer och för staten fördelaktiga transaktioner försittas. Enligt vår mening är ur anförda synpunkter de regler som nu gäller alltför snäva. Vi vill därför förorda en höjning av de gällande maximibeloppen till 100 000 respektive 200 000 kronor. Av domänverket beslutade försäljningar bör dock anmälas årsvis till Kungl. Maj:t.

Vad angår domänstyrelsens befogenheter i fråga om *markinköp* vill vi erinra om att beslutanderätten i fråga om vissa inköp av tomtmark redan delegerats från Kungl. Maj:t till styrelsen. I proposition nr 80 till 1960 års riksdag har inhämtats riksdagens medgivande till ytterligare delegeringsbemyndiganden i fråga om markinköp.

KAPITEL VI

Affärsverkens nuvarande och framtida personalpolitik

För att skapa bättre förutsättningar för effektivitet och affärsmässighet i de affärsdrivande verkens handlande har vi såsom i kapitel IV närmare utvecklats intagit den ståndpunkten att affärsverkens särställning i förhållande till statsförvaltningen i övrigt i olika hänseenden bör markeras starkare än som för närvarande är fallet. I syfte att undanröja en del av de speciella svårigheter, som affärsverken ur rent ekonomisk synpunkt sålunda har att arbeta under, har vi i det föregående kapitlet framlagt förslag som i vidgad omfattning skall kunna ge verken en rimlig finansiell frihet i syfte att förbättra verkens möjligheter till en ökad inriktning mot affärsmässighet. Det är emellertid lika viktigt att affärsverkens styrelseform och övriga inre organisatoriska förhållanden är sådana att de icke verkar hindrande i verkens strävan att uppnå största möjliga utbyte av verksamheten. I detta kapitel avser vi nu att upptaga till behandling den centrala del av de organisatoriska problemen, som hänger samman med affärsverkens personalpolitik.

Inom det enskilda näringslivet liksom hos de statliga bolagen regleras i allmänhet anställningsvillkoren för såväl arbetare som tjänstemän genom kollektivavtal. Arbetstagarna anställes visserligen individuellt men de allmänna anställningsvillkoren fastställes genom avtal i uppgörelser mellan organisationer för arbetstagare och arbetsgivare. Vid större företag är det dock vanligt att även särskilda reglementen utfärdas rörande villkoren för arbetstagarna tillhörande framför allt tjänstemannagruppen. I dylika reglementen upprepas då kollektivavtalets bestämmelser men därjämte kan regleras frågor, som icke behandlats i avtalet. Ett undantag utgör industritjänstemännens kollektivavtal, som icke reglerar lönesättningen. Icke heller i de för dessa tjänstemän utfärdade reglementena brukar lönen anges utan denna bestämmes i personligt avtal. Vid de förhandlingar mellan arbetstagare- och arbetsgivaresidan som föregår en uppgörelse uppträder arbetstagarna genom sina organisationer såsom likaberättigad part vid arbetsvillkorens utformning. Förhandlingarna föres vidare under förutsättning av att stridsmedel skall kunna tillgripas på ömse sidor. Erinras må i sammanhanget om det s. k. huvudavtalets regler för behandling av samhälls-

farliga konflikter samt arbetsmarknadsnämndens uppgift att söka nå en samstämmig uppfattning mellan parterna i dit hänskjutna tvistefrågor.

Anställningstiden bestämmes i avtalspraxis på många skiftande sätt. Utan jämförelse är det emellertid vanligast att anställningen gäller tills vidare. Inom det enskilda näringslivet har arbetsgivaren liksom arbetaren i princip rätt att själv bestämma, huruvida han genom uppsägning vill göra sig fri från anställningsförhållandet. Den fria uppsägningsrätten har emellertid i olika hänseenden begränsats på grund av lag eller allmänna rättsgrundsatser. Särskilda begränsningar i arbetsgivarens rätt till avskedande kan även föreligga på grund av en kollektivavtalsklausul. En sådan klausul kan innebära att arbetsgivaren vid varje uppsägning blir skyldig att styrka, att han haft ett objektivt godtagbart skäl för uppsägningsåtgärden. Vid uppgörelse efter konflikt brukar i kollektivavtalet intagas en klausul om återgång till arbetet, som vanligen innebär att vid konfliktens utbrott anställda arbetstagare skall återtagas och skall äga företrädesrätt till arbete, ehuru företrädesrätten endast gäller i den mån arbete finnes att tillgå. Såväl det s. k. huvudavtalet som avtalet om företagsnämnder ger vidare bestämmelser om att förhandling skall ske vid uppsägning.

Rätten för arbetsgivaren att disciplinärt bestraffa en arbetstagare kan tilläggas arbetsgivaren avtalsvägen. Bestraffningsregler i kollektivavtal lämnar icke arbetsgivaren frihet att handla efter gottfinnande utan arbetsdomstolen kan pröva bestraffningsbeslutets överensstämmelse med de i avtalet angivna förutsättningarna.

Arbetstagares skyldighet att ersätta skada som drabbat arbetsgivaren kan vara reglerad i kollektivavtal i vilket fall tvist om ersättningsskyldigheten hör under arbetsdomstolens prövning. Arbetsgivare torde som regel utkräva skadestånd endast då fråga är om grov vårdslöshet med egendom, som arbetstagaren har i sin vård. Utkräves skadestånd vid lindrig vårdslöshet brukar oftast skadeståndet jämkas av arbetsgivaren.

Ett kollektivavtal innebär att de arbetstagare som faller under avtalet tillförsäkras en viss normallön eller minimilön enligt i avtalet intagna tariffer. Arbetsgivaren har skyldighet att följa kollektivavtalets bestämmelser. Genom de olika lönetarifferna i avtalet sker en viss schematisering och standardisering av lönen. Den enskilda tariffen i katalogen skall tillämpas på alla arbetstagare som sysselsättes med arbetet i fråga. På olika sätt tager kollektivavtalen emellertid hänsyn till arbetstagarens ålder och erfarenhet i yrket. Ibland angives i avtalet att uppflyttning skall ske automatiskt efter viss tids arbete i facket.

Den här berörda regleringen i ett kollektivavtal av en arbetstagares lönevillkor gäller även till en viss del för affärsverken. Såsom framgår av den i kapitel III intagna tabellbilagan rörande affärsverkens personal är sålunda en icke oväsentlig del av det totala antalet arbetstagare hos verken kollektivavtalsanställda. Avtalen avviker icke heller i sina huvuddrag från

vad som gäller på den privata arbetsmarknaden. Särskilda författningsbestämmelser gäller dock rörande pensionsförmåner för arbetare i statens tjänst.

Beträffande arbetarpersonalen förhandlar affärsverken liksom de privata företagen och var för sig träffar verken överenskommelser om kollektivavtal i fråga om denna personal. Som ett centralt organ för samordnande av kollektivavtalsförhandlingarna på statens och på de för statlig verksamhet inrättade statliga bolagens sida fungerar statens avtalsnämnd och avtalsnämnden för de statliga aktiebolagen. Förhandlingar om slutande av kollektivavtal, som är av större vikt för verket eller som kan antagas få konsekvenser för annat verk, skall för verkets räkning föras av ordföranden eller annan ledamot i avtalsnämnden med biträde av någon av nämndens övriga ledamöter eller av en eller flera av verksmyndigheten utsedda representanter. Kollektivavtal som är av större vikt för verket eller för annat verk kan icke heller slutas av vederbörande verk med mindre avtalsnämndens ordförande godkänt avtalets innehåll. Bindande avtal kan slutas utan att avtalen underställes riksdagen eller Kungl. Maj:t.

Den ojämförligt största gruppen av anställda inom affärsverken utgöres emellertid av tjänstemän, vilkas rättsläge icke bestämmes av kollektivavtal utan av de statliga avlöningsförfattningarna och annan lagstiftning. Dessa tjänstemäns ställning är även i flera andra hänseenden särpräglad i jämförelse med de enskilda företagens tjänstemän.

Vad som först ur denna synpunkt tilldrager sig uppmärksamheten är de speciella anställningsformer som gäller för de statliga tjänstemännen.

Såsom huvudanställningsformer tillämpas ordinarie, extra ordinarie och aspirantanställning. Dessutom förekommer extra tjänst, arvodesbefattning samt kontraktsanställning. De ordinarie tjänstemännen tillsättes genom fullmakt eller konstitutorial, förordnande för viss tid, förordnande för begränsad anställningstid eller förordnande tills vidare. Vid de affärsdrivande verken tillämpas så gott som uteslutande konstitutorial såsom anställningsform för de ordinarie tjänstemännen. Skillnaden mellan konstitutorial och fullmakt är främst den att en tjänsteman som tillsatts genom fullmakt endast kan avsättas efter allmän domstols prövning under det att tjänsteman tillsatt medelst konstitutorial kan avsättas i administrativ väg, ehuru endast för fel eller försummelse i tjänsten. De genom konstitutorial tillsatta byråcheferna i affärsverken kan dock endast avsättas efter allmän domstols prövning. Såväl fullmakt som konstitutorialformen innebär i princip oavsättlighet.

Tillsättningsformen förordnande för viss tid — i regel sex år — tillämpas för generaldirektörer och vissa andra chefstjänstemän, såsom över-

ingenjörer och verkstadsdirektörer. Skälet för tillämpning av denna anställningsform är att tjänsten har sådan karaktär, att fullmaktsformen eller konstitutorial inte lämpligen bör komma till användning.

Vissa ordinarie tjänstemän, som förordnats för viss tid, kan enligt 35 § regeringsformen entledigas av Kungl. Maj:t enbart av lämplighetsskäl. Denna anställningsform gäller för flertalet av de affärsdrivande verkens generaldirektörer.

För de extra ordinarie tjänstemännen gäller tre månaders uppsägningstid vid uppsägning från verkets sida och minst en månad om uppsägningen sker från tjänstemannens sida.

Möjligheten till entledigande av extra ordinarie tjänsteman utgör den mera betydande olikheten i förhållande till de ordinarie tjänsterna. En extra ordinarie tjänsteman har dock i verkligheten efter en icke alltför kort anställningstid en betydande trygghet i anställningen.

Den tredje huvudanställningsformen, aspirantanställningen, är avsedd att tillämpas på en befattningshavare som formellt sett är kompetent att inneha första extra ordinarie eller ordinarie tjänst i den befordringsgång som avses, men vars praktiska duglighet inte prövats. Det har ansetts att aspiranttjänst i allmänhet inte skall behöva avse längre tid än aderton månader. Uppsägningstiden är här minst en månad.

Anställningen som extra tjänsteman eller arvodesanställning är avsedd att användas i de fall där någon av huvudanställningsformerna inte är lämplig. I första hand bör därvid anställning som extra tjänsteman komma i fråga. Arvodesanställning anses böra undvikas för heltidsanställd personal. Extra anställning användes för överåriga personer, underåriga personer med bristande formell kompetens med avseende å teoretisk eller praktisk utbildning, partiellt arbetsföra och för anställningar av säsongbetonad eller tillfällig karaktär. Uppsägningstiden är för extra anställda minst en månad.

En väsentlig skillnad mellan extra anställning och arvodesanställning är att en extraanställds förmåner noga är reglerade i avlöningsförfattningarna, medan förmånerna för den som är arvodesanställd regleras från fall till fall.

Framhållas må att i praktiken har anställningsakten kommit att få tjänstgöra som avgränsningsinstrument vid avgörandena, huruvida viss tjänsteman kan anses hänförlig under 36 § regeringsformen eller ej. Härvid har de, som å sin befattning erhåller fullmakt och endast dessa ansetts vara att betrakta som oavsättliga i regeringsformens mening.

Utmärkande för tjänstemännens i affärsverken ställning är vidare att deras avlöning bestämmes genom ett fast uppbyggt lönesystem, som i sina väsentligaste delar är fastställt i det för hela statsförvaltningen gällande statens allmänna avlöningsreglemente. Tjänsterna är indelade i lönegrader, vilka hänföres till olika löneplaner. Det övervägande antalet tjänstemän i affärsverken avlönas enligt löneplan A, som är indelad i 26 lönegrader och

som upptager lönebelopp för 29 löneklasser med fördelning på fyra ortsgrupper. Löneplan B avser befattningshavare i chefsställning.

Medan det för statsförvaltningen i allmänhet gäller, att inrättandet och lönegradsplaceringen av ordinarie tjänster generellt förutsätter riksdagsbeslut, kan Kungl. Maj:t utan riksdagens hörande vid affärsverken inrätta ordinarie tjänster i lönegraderna 1—19 enligt löneplan A. Affärsverken har beträffande dessa ordinarie tjänster själva erhållit befogenhet att utbyta en tjänst i en viss lönegrad mot en annan i samma eller lägre lönegrad. Inrättande och lönegradsplacering av extra ordinarie tjänster i lägst lönegraden Ae 20 i andra delar av statsförvaltningen än affärsverken förutsätter riksdagens beslut, medan extra ordinarie tjänster i lägre lönegrader kan inrättas och lönegradsplaceras av vederbörande myndighet. Affärsverken däremot har befogenheter att inrätta extra ordinarie tjänster i högst lönegrad Ae 24, och högre extra ordinarie tjänster vid dessa verk kan inrättas och lönegradsplaceras av Kungl. Maj:t utan riksdagens hörande. Ett av affärsverken, nämligen luftfartsstyrelsen, äger dock icke inrätta tjänster i högre lönegrad än Ae 19.

Vid lönegradsplaceringen av de tjänster som vederbörande myndigheter själva inrättar skall de iakttaga, att extra ordinarie tjänster skall åsättas samma lönegradsnummer som gäller för ordinarie tjänster med motsvarande arbetsuppgifter. Finnes den extra ordinarie tjänsten upptagen i en särskild av Kungl. Maj:t fastställd personalförteckning för verket skall den placeras i den lönegrad som framgår av förteckningen. Sådana extra ordinarie tjänster som inte upptagits i förteckningen, eller för vilka motsvarigheter saknas bland de ordinarie tjänsterna, får affärsdrivande verk lönegradsplacera efter eget skön. Andra myndigheter skall i sådana fall underställa frågan om tjänstens lönegradsplacering Kungl. Maj:ts prövning.

Även på lönegradsplaceringen av aspiranttjänster och extratjänster utövar de ordinarie tjänsternas lönegradsplacering ett normerande inflytande.

Det förekommer att lönegraden för vissa tjänster i personalförteckningen anges på sådant sätt, att två eller flera lönegrader är möjliga att tillämpa. Undantagsvis förekommer även att tjänsten i fråga skall vara placerad i högst viss lönegrad, s. k. högstlönegradssystem. Detta gäller exempelvis vissa extra ordinarie tjänster vid försvarets fabriksverk.

Affärsverkspersonalen redovisas i en av Kungl. Maj:t för varje verk fastställd personalförteckning. Denna omfattar all ordinarie personal samt extra ordinarie personal i högre lönegrad än Ae 24. Antalet ordinarie personal i lönegrad fr. o. m. Ao 20 fastställes av riksdagen. Personalförteckningen anger icke endast i vilka lönegrader de olika tjänsterna skall vara placerade utan även hur många tjänster det skall finnas i varje grad. Detta innebär alltså att om affärsverken vill öka antalet anställda i ordinarie ställning måste de hos Kungl. Maj:t begära sådana ökningar.

Beträffande icke-ordinarie personal, d. v. s. främst extra ordinarie och

extra tjänstemän, är såsom framgått av det föregående, affärsverkens befogenheter något större. De har i allmänhet rätt att själva inrätta dylika tjänster. Gränsen går beträffande e. o. tjänster vid lönegrad 24 å löneplan A samt beträffande extra tjänster vid lönegrad 1 å löneplan B. Affärsverken har här befogenhet att själva inplacera tjänsterna i lönegrad och likaså bestämma dessa tjänsters antal.

En väsentlig inskränkning i möjligheterna att lönegradsplacera icke-ordinarie personal utgör bestämmelserna i förordningen om reglerad befordringsgång, som innebär att befattningshavare inom vissa tjänstemannagrupper utan ansökningsförfarande garanterats en normerad befordran, byggande på tjänstetid. Verken har här icke möjlighet att, utan statens befordringsnämnds hörande, befordra tjänstemän till av regleringsgången omfattade lönegrader eller att inplacera tjänstemän i dessa i vidare mån än vad som följer av förordningens bestämmelser.

Avlöningsförmånerna utgöres förutom av lön, av semester och semesterersättning, vikariatsersättning, övertidsersättning, vissa naturaförmåner, sjukvård och begravningshjälp, vartill under vissa förutsättningar kan tillkomma särskilda ersättningar, lönetillägg och tilläggsarvoden m. m.

Lönebeloppen för de olika löneklasserna är införda i statens grundlöneförordning. Gällande lönebelopp, vilka inkluderar ett rörligt tillägg till minimibeloppen, redovisas i tabeller intagna i svensk författningssamling.

Under begreppet särskilda ersättningar samt lönetillägg och tilläggsarvoden redovisas i avlöningsförfattningarna en lång serie tillägg till lönen. Hit hör exempelvis de rese- och traktamentsersättningar som utgår enligt allmänna resereglementet, vidare kallortstillägg som utgår med vissa fasta belopp i kallortsklasser, samt för vissa tjänstemän kallortstraktamenten och enslighetstillägg. Obekvämhetstillägg utgår till tjänstemän med obekväm arbetstid. Ytterligare må nämnas lönetillägg vid tågtjänstgöring och arvoden för särskilda uppdrag.

I fråga om tjänster vilka lönegradsplacerats enligt löneplan A gäller att normalt lönen från början skall utgå enligt lönegradens lägsta löneklass och att uppflyttning i löneklass skall ske automatiskt efter tre års tjänstgöring.

Från bestämmelserna om löneklassuppflyttning kan undantag i vissa fall göras. Kungl. Maj:t eller, efter Kungl. Maj:ts bemyndigande, vederbörande myndighet kan sålunda om och i den mån så prövas skäligt meddela beslut eller utfärda bestämmelser varigenom i vissa fall eller viss grupp av fall förmånligare placering eller uppflyttning i löneklass inom lönegrad kan erhållas än som följer av de generella bestämmelserna. I praktiken har dessa bestämmelser emellertid hittills inte utnyttjats i någon nämnvärd utsträckning.

I begränsad omfattning förekommer även kontraktsanställning av teknikerpersonal.

Då fråga är om att i statens intresse behålla särskilt kvalificerad tjänsteman, vilken innehar tjänst i lönegrad inom löneplan A, äger Kungl. Maj:t tilldela tjänstemannen lön enligt än högre löneklass, dock högst två löneklasser över den högsta för lönegraden gällande. Förmånen berör emellertid ej tjänstemannens verkliga löneklassplacering. Vid en senare befordran eller nedflyttning sker den nya löneklassplaceringen utan hänsyn till den nu berörda förmånen.

Anställning av tjänsteman sker som regel efter ett offentligt ansökningsförfarande genom utnämning eller annan tillsättning genom överordnad myndighets beslut och på grundval av villkor, vilkas innehåll och avfattning på förhand fastställts av statsmakterna.

De regler efter vilka tjänstemännen anställes och avlönas utfärdas i princip ensidigt av statsmakterna och skiljer sig i detta hänseende radikalt från det system som gäller för den enskilda arbetsmarknaden, där såsom här tidigare framhållits anställningsvillkoren utgör resultatet av direkta förhandlingar mellan arbetstagarnas och arbetsgivarens organisationer, vilka leder till slutande av kollektivavtal. Någon liknande avtals- och förhandlingsrätt gäller icke för statstjänstemännen. Arbetsnedläggelse är icke heller ett för dem tillåtet kampmedel.

Genom sina organisationer har dock tjänstemännen på senare tiden beretts ett ökat inflytande på beslut om lönesättning och andra anställningsvillkor. Förebilden till denna utveckling är att söka i kollektivavtalsrätten inom det enskilda näringslivet.

Den förhandlingsrätt som tillerkänts de arbetstagare i statens tjänst, som är underkastade ämbetsansvar, regleras i kungörelsen angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän. Denna författning innebär icke att ett system tillskapats med två jämbördiga parter som träffar överenskommelse med varandra, utan villkoren bestämmes alltfort ensidigt av arbetsgivarparten. De anställdas rätt är begränsad till en rätt att få komma till tals med arbetsgivaren och att få lägga fram sina synpunkter. De har ingen rätt att få medverka i besluten och har heller ingen rätt att tillgripa arbetsnedläggelser som stridsåtgärd för att söka få igenom sina krav. Den statsanställde har om han är ordinarie, inte rätt att själv skilja sig från tjänsten, utan han måste begära avsked hos arbetsgivaren. Eftersom det är fråga om ordinarie tjänstemän har arbetsgivaren å andra sidan icke möjligheten att använda lockoutvapnet mot de anställda.

Extra ordinarie tjänsteman som har uppsägningsrätt har däremot en möjlighet att lämna sin tjänst efter uppsägningstiden. Massuppsägningar av extra ordinarie tjänstemän kan därför åstadkomma något som får likartade konsekvenser som en strejk. Skillnaden är emellertid den, att vid en strejk anställningsförhållandet kvarstår så att efter strejkens upphörande de strejkande brukar förbehållas rätt att återgå till arbetet som förut. Enligt de

statliga anställningsnormerna kan det efter en uppsägning inte finnas någon rätt för de anställda att återgå till sina arbeten. Enligt bestämmelserna skall tjänster i allmänhet ledigförklaras och den sökande erhåller tjänsten som är mest meriterad. Det finnes i och för sig inget som säger att detta behöver vara den som tidigare innehade tjänsten. Arbetsgivaren å sin sida är visserligen formellt berättigad till att säga upp extra ordinarie personal som ett led i en arbetskonflikt men det torde vara tveksamt om detta överensstämmer med lagens avsikt med extra ordinarie tjänster och det torde stå i uppenbar strid mot den utveckling som förhållandena på den statliga arbetsmarknaden genomgått. Någon parallell mellan stridsåtgärder beträffande extra ordinarie tjänstemän och de strejk- och lockoutåtgärder som finnes på den allmänna arbetsmarknaden finnes därför icke.

De regler om tjänstemäns förhandlingsrätt som tillskapades 1937 tillerkände sålunda tjänstemännens organisationer endast en rätt att taga del av och avge yttranden över utkast till ändrade eller nya avlöningsvillkor m. m., medan beslutanderätten förbehölls myndigheterna. Någon rätt till formliga förhandlingar med statsmakterna förelåg därför icke.

Reglerna i 1937 års kungörelse, som närmast utgör bestämmelser för de former under vilka parterna skall ha kontakt och där arbetstagarparten skall söka förmå arbetsgivaren att fatta beslut, som tillgodoser dennas intressen, skall tillämpas på de förhandlingar som föres med myndigheten. De viktigaste löne- och anställningsvillkoren avgöres emellertid icke på detta plan utan efter centrala förhandlingar, vid vilka staten representeras av civildepartementet. Vid dessa förhandlingar träffade överenskommelser utgör underlaget för Kungl. Maj:ts löneproposition utan att myndigheterna avgivit yttranden.

Numera föres årliga förhandlingar om tjänstemännens löner, vilka leder till formliga överenskommelser. Ett betydelsefullt led i denna utveckling mot förhållandena vid den privata arbetsmarknaden utgör de riktlinjer för handläggningen av lönegradsplacering m. m., som framlades vid 1956 års riksdag (prop. 124/1956) att tills vidare tillämpas på försök. Enligt dessa riktlinjer skall indelning av frågor om ändrad lönegradsplacering ske i dels A-frågor, d. v. s. frågor som avser ändrad lönegradsplacering på grund av organisationsändringar, nytillkomna arbetsuppgifter eller dylikt och dels B-frågor, d. v. s. frågor som avser omprövning av gällande normer för lönegradsplacering av vissa tjänster eller grupper av tjänster. Frågan huruvida en tjänst bör vara exempelvis en kanslibiträdes- eller en kontoristtjänst är sålunda en A-fråga, medan frågan om vilken lönegrad gruppen kanslibiträden eller gruppen kontorister bör placeras i är en B-fråga. B-frågorna skall enligt den överenskomna procedurordningen alltid bli föremål för förhandlingar med organisationerna, medan vad beträffar A-frågorna organisationerna skall beredas tillfälle till överläggningar.

Vid löneplansrevisionen 1957 togs ytterligare ett betydelsefullt steg till närmande av den statliga ordningen till den privata arbetsmarknadens. Till statens löneplansförordning den 1 juli 1957 fogades övergångsbestämmelser, däribland en av innehåll att tjänsteman, å vilken löneförordningen erhåller tillämpning, skall vara underkastad generell ändringsskyldighet i fråga om bestämmelser rörande avlönings- och pensionsförmåner. I 1957 års statsverksproposition bil. 2 uttalas i anslutning härtill att vid träffad förhandlingsöverenskommelse rörande löneplansrevision m. m. har förutsatts att ändring icke utan *förhandlingsöverenskommelse* skall göras i bestämmelser, beträffande vilka tjänsteman hittills icke varit underkastad ändringsskyldighet. Organisationerna har här tillagts verklig medbestämmanderätt i ett ämne, som tidigare varit förbehållet statsmakternas ensidiga beslutanderätt.

Avtalsförhandlingarna föres mellan staten och de statsanställda om samtliga anställningsvillkor. Förhandlingar förekommer numera i allmänhet årligen, varvid avtalskomplexet delas upp i olika frågor, vilka tidsmässigt icke behöver behandlas samtidigt.

Detaljerna i gången av förhandlingsarbetet och de principiella konsekvenserna av därvid tillämpat förfarande har utförligt behandlats i 1956 års förhandlingsrättsutrednings betänkande (SOU 1960: 10 sid. 13 ff) till vilket vi torde få hänvisa.

Inom enskilda företag utgöres garantin för att de anställda lojalt fullgör sina uppgifter i sista hand av företagsledningens möjlighet att i motsatt fall avskeda anställd från tjänsten. I viss utsträckning förekommer såsom redan nämnts tidigare i detta kapitel även möjlighet för arbetsgivaren att med stöd av kollektivavtalet utöva disciplinär bestraffningsrätt.

Inom affärsverken liksom inom statsförvaltningen i övrigt spelar däremot verkens disciplinära befogenheter en större roll. Bestraffningsrätten är här inte begränsad till den krets som är hänförlig till de egentliga tjänstemännen utan kan även omfatta dem som har privaträttsliga anställningsformer. Generalpoststyrelsen har sålunda bestraffningsrätt över poststationsföreståndare, postombud och lantbrevbärare, vilka är avtalsanställda. Beslut om åläggande av disciplinstraff kan i likhet med vad som gäller förvaltningsbeslut i allmänhet överklagas till högre myndighet. Skall ändring sökas hos Kungl. Maj:t hör ärendet under regeringsrättens prövning.

Statstjänstemännen intager i förhållande till de privatanställda även en särställning i så måtto att de är underkastade ämbetsansvar som innebär å ena sidan en utvidgning av det straffbara området, i det att dels straff stadgas för vissa särskilda brottstyper och dels åsidosättande av tjänsteåligganden generellt straffbelägges, och å andra sidan att straffskärpning möjliggöres vid brott varom stadgas i allmänna strafflagen. Dessa regler gäller emellertid icke enbart för statstjänstemän utan även för befattnings-

havare hos kommuner och vissa andra offentligrättsliga subjekt i den mån dessa befattningshavare intager en någorlunda självständig ställning eller i sin verksamhet kommer i närmare kontakt med allmänheten. Gränsen för ämbetsansvar drages däremot icke med hänsyn endast till anställningsakt, tjänsteinnehav eller annan formell omständighet. Vissa av reglerna rörande ämbetsbrott gäller vidare för sådana befattningshavare vid av enskilda företag drivna kommunikationsanstalter, som genom Kungl. Maj:ts förordnande förlänats förhöjt straffskydd.

Bland andra för statstjänstemännen specifika förhållanden märkes reglerna om förhöjt straffskydd för tjänsteman gentemot våld och missfirmelse. Statstjänsteman är vidare skyldig att efter i författning intagna eller i rättspraxis utbildade särregler gälda skadestånd antingen på grund av fel och försummelse i tjänsten eller på grund av det särskilda garantiansvar som föreligger för redogörare som omhänderhar allmänna medel.[1] I sammanhanget må även omnämnas de särskilda regler som tjänsteman enligt HB 17 kap. § 11 och 199 § konkurslagen är underkastad.

Beslut i tillsättningsärende kan överklagas av sökanden. Besvärsrättens faktiska betydelse inom affärsverken är starkt skiftande. Ett jämförelsevis stort antal besvär anföres sålunda över generalpoststyrelsens tillsättningsbeslut, ett mindre antal över järnvägsstyrelsens och ett obetydligt antal över domänstyrelsens och telestyrelsens beslut.

Utredningens synpunkter och förslag

Den frihet som företag i det enskilda näringslivet och de statliga bolagen har beträffande den betydelsefulla del av personalpolitiken, vilken avser anställningsvillkor, personalbeståndets storlek och dess lämpliga fördelning på olika slag av befattningar, gör det möjligt för dessa företag att allt efter sitt ekonomiska intresse och föreliggande uppgifter skapa en organisation som möjliggör ett fullt utnyttjande av tjänstemännens kvalifikationer och som lätt kan ändras efter nya förutsättningar för verksamheten. Möjligheten till individuell lönesättning ger vidare dessa företag en fördel genom att de i fri konkurrens med andra företag kan försäkra sig om och behålla särskilt kvalificerad arbetskraft. Uppnåendet av en sådan frihet i personal- och organisationsavseende som här angetts måste självfallet vara eftersträvansvärt även för de statliga affärsdrivande verkens del. Nödvändigheten av större rörlighet i dessa verks personalpolitik och tjänsteorganisation har också i förhållande till vad som gäller för statsförvaltningen i övrigt i olika hänseenden redan framtvingat vissa särregler för dessa verk. Den budgetära redovisningen för verken har sålunda givit dem större frihet att använda tillgängliga medel för inrättande av tjänster. Personalbestån-

[1] Jfr SOU 1960:7. Redogöraransvaret och anmärkningsprocessen.

dets storlek är emellertid i väsentliga delar beroende av icke bara verkens utan även av andra instansers beslut. Sålunda bestämmes såsom i ett tidigare avsnitt av detta betänkande närmare belysts antalet ordinarie tjänster i högre lönegrader än 19 av Kungl. Maj:t och riksdagen samt i lägre grader av Kungl. Maj:t. I fråga om antalet icke ordinarie tjänster bestämmer verken själva med det väsentliga undantaget att antalet extra ordinarie tjänster i högre lönegrader än 24 fastställes av Kungl. Maj:t. Vid fastställandet av löne- och anställningsvillkoren för de olika kategorierna av tjänster är affärsverken dessutom i realiteten bundna vid det lönesystem som fastställts i statens allmänna avlöningsreglemente. Detta avlöningsreglemente är emellertid i huvudsak utformat för statliga verk och myndigheter av helt annan struktur än affärsverkens. Det på de senare årtiondena långt gående arbetet på sagda avlöningsreglementes förenhetligande för hela statsförvaltningen har självfallet ytterligare försvårat möjligheterna att därvid beakta affärsverkens särpräglade förhållanden. De nuvarande möjligheterna att genom en individuell lönesättning få en högt kvalificerad befattningshavare eller behålla en sådan tjänsteinnehavare är sålunda mycket begränsade. Bestämmelserna i avlöningsreglementet om inplacering av tjänsteman i högre löneklass än begynnelseklassen vid nyanställning och möjligheten att under vissa förutsättningar ge tjänsteman lön enligt en högre löneklass än den normalt högsta inom lönegraden har ofta visat sig vara otillräckliga. Föreskrifterna om reglerad befordringsgång utgör även ett hinder för affärsverken att inrätta tjänster i de lönegrader som omfattas av denna befordringsgång, vartill kommer att affärsverken själva icke äger besluta om en snabbare befordringsgång än vad dessa föreskrifter medgiver.

En smidigare anpassning av de statliga teknikerlönerna till löneläget på den enskilda arbetsmarknaden än som kan ske inom ramen för gällande avlöningsreglemente har man sökt uppnå genom att medge rätt för affärsverken och vissa andra verk att anställa särskilt kvalificerade tekniker enligt personliga kontrakt. Då kontraktsanställningsformen endast kan tillämpas under speciella förutsättningar på en begränsad kategori av anställda har anordningen icke visat sig kunna lämna något väsentligare utrymme för en friare lönepolitik ens för denna mindre personalgrupp.[1]

En annan omständighet som menligt kan påverka ett affärsverks organisation är den att vid avgörandet av till vad slags tjänst föreliggande arbetsuppgifter skall hänföras har affärsverken att följa givna tjänstebeteckningar och allmänna normer, vilket kan medföra vissa olägenheter. Genom vida bestämningar om tjänsternas innebörd har bestämmandet av arbetsuppgifterna dock i många fall kunnat bliva mindre formbundet. Detta gäller särskilt tjänster i lönegraderna 13—24. Även inom denna grupp kan emellertid förekomma specificerade tjänstebeteckningar.

[1] I proposition nr 151 till 1960 års riksdag föreslås dock vissa uppmjukningar och utvidgningar i fråga om användningen av kontraktsanställning.

Det nuvarande för affärsverken gällande lönesystemet med i realiteten för hela statsverksamheten enhetliga lönebestämmelser och schematisk klassificering av tjänster i lönegrader och fasta löneklasser har otvivelaktigt kommit att medföra en uniformering mellan befattningar icke bara inom de olika affärsverken utan även i förhållande till statsförvaltningen i övrigt, som knappast synes vara ägnad att på ett rationellt, praktiskt och ekonomiskt sätt påverka verksamheten hos de affärsdrivande verken. De särregler som inom det statliga lönesystemets ram tillskapats för affärsverkens del har icke heller visat sig vara tillräckliga för att tillgodose affärsverkens särskilda behov av ett ändamålsenligt personval och en effektiv organisation. Med utgångspunkt från vad här sagts synes det oss erforderligt att man för affärsverkens del nu söker finna en för dessa verk lämpligare ordning för löne- och arbetsvillkorens bestämmande. Av vikt är även att man då söker beakta att affärsverken själva beredes ett avgörande inflytande i personalpolitiken. Endast därigenom anser vi att det kan skapas möjlighet till en fullt enhetlig och effektiv ekonomisk ledning av varje särskilt affärsverk.

En särbehandling av affärsverkens personal- och lönepolitik motiveras enligt vår uppfattning främst av att affärsverken till skillnad från den egentliga statsförvaltningen skall bedriva sin verksamhet efter övervägande affärsmässiga principer. För den affärsmässiga driften fordras anpassning till näringslivet och ett beaktande av olika och växlande omständigheter med hänsyn till det ekonomiska motivet. Personalorganisationen och lönepolitiken hos affärsverken bör på grund härav och andra föränderliga faktorer i affärsdriften vara rörlig och ägnad att anpassa sig efter föreliggande behov. Mot affärsverkens krav på effektivitet svarar inom den egentliga statsförvaltningen med dess myndighetsutövande verksamhet rättssäkerhetskravet. Detta motiverar för förvaltningsorganen en fastare och bunden organisation med ett arbetssätt som får sitt innehåll av de regelomslutna, offentligrättsliga formerna, vilka däremot endast i begränsad omfattning skall beaktas av de affärsdrivande verken. Vi är å andra sidan medvetna om att även inom den egentliga statsförvaltningen finns ämbetsverk, som i vissa delar av sin verksamhet kan ha att iakttaga affärsmässighet och beakta förhållanden i övrigt som är fullt jämförliga med affärsverkens. Spörsmålet om dessa förvaltningsorgans personalpolitik ligger emellertid utanför vårt uppdrag. Vi vill i detta sammanhang hänvisa till de förslag som framlagts av 1956 års förhandlingsrättsutredning i dess betänkande om statstjänstemäns förhandlingsrätt (SOU 1960: 10).

Vi har från nu angivna allmänna utgångspunkter övervägt ett par alternativ för en reformering av affärsverkens personal- och lönepolitik.

Det ena alternativet, i det följande benämnt alternativ 1, skulle vara att för affärsverken bibehålla det statliga lönesystemet i stort sett oförändrat. Verkens möjligheter att tillämpa kontraktsanställningsformen och inrätta

ordinarie eller extra ordinarie tjänster skulle emellertid vidgas. Utrymme skulle vidare lämnas för affärsverken att tillskapa tjänster i högst-lönegrader, varjämte verken skulle tilldelas större befogenheter i fråga om rätten till uppflyttningar i löneklass av särskilt kvalificerade befattningshavare.

Enligt det andra alternativet, i det följande benämnt alternativ 2, skulle en genomgripande omläggning ske av ordningen och principerna för bestämmandet av affärsverkspersonalens löner, arbetsvillkor, anställningsformer och övriga personalpolitiska förhållanden genom att en övergång skulle ske till den ordning som gäller inom såväl de statliga bolagen som det privata näringslivet. Affärsverksledningarna skulle därigenom få full befogenhet att anställa personal och skulle i de individuella fallen få fastställa lönevillkoren inom ramen för de generella överenskommelser som träffats vid förhandlingar med personalorganisationerna.

Till belysande av vad de sagda alternativen i detalj skulle innebära lämnas i det följande en mera ingående redogörelse för de båda alternativen.

Enligt alternativ 1 skulle affärsverkens ökade befogenheter inom gällande lönesystem i första hand böra innefatta ett bemyndigande att själva tillskapa ordinarie och extra ordinarie tjänster på löneplan A samt en rätt att efter förhandlingar med personalorganisationerna fastställa principerna för lönegradsplaceringen av dessa tjänster. Rätten att besluta i tjänsteförteckningsrevisioner skulle därigenom sålunda delegeras till affärsverken. Alternativet skulle vidare innebära att användningen av kontraktsanställningsformen skulle utvidgas att gälla för alla kategorier av tjänstemän. Med kontraktsanställningen bör även få följa möjlighet till uppgörelse i fråga om pensionsförmånerna.

För att bereda större utrymme för en friare lönesättning inom löneplan A bör vidare efter affärsverkens eget bestämmande lön kunna utgå till särskilt kvalificerade befattningshavare enligt löneklass som med upp till fem enheter överstiger den högsta löneklassen i lönegraden. Affärsverken bör även själva få avgöra ärenden om snabbare befordran av tjänstemän inom den reglerade befordringsgången. Rätten att med tillämpning av bestämmelserna i 24 § statens allmänna avlöningsreglemente anpassa lönen med hänsyn till tjänstemannens duglighet bör vidare delegeras till affärsverken. En friare lönesättning bör även kunna uppnås om systemet med befattningar i högst-lönegrader medgives för samtliga affärsverk.

Förhandlingar med personalorganisationer om beloppen på löneplanerna förutsättes enligt detta alternativ skola såsom för närvarande är fallet föras av civildepartementet. Affärsverkens förhandlingar i B-frågor bör däremot ske genom en särskild förhandlingsdelegation, bestående av en av Kungl. Maj:t utsedd ordförande samt representanter för affärsverken.

Enligt alternativ 2 skulle affärsverkspersonalens anställnings- och avlöningsförhållanden uteslutande utformas efter de regler som tillämpas hos

de statliga bolagen och på den privata arbetsmarknaden. Rättsförhållandet i fråga om tjänstevillkoren skulle därigenom i väsentlig grad komma att bestämmas av ett system med kollektiva uppgörelser. Lagarna om kollektivavtal och om arbetsdomstol skulle därigenom få giltighet och i förekommande fall tillämpning inom affärsverkssektorn. De villkor som efter förhandlingar mellan respektive affärsverk såsom arbetsgivare och de anställdas organisationer reglerats i kollektivavtal skulle komma att utgöra en del av själva det individuella tjänsteavtalet eller anställningsbeviset. Medan det enligt alternativ 1 alltjämt skulle vara statsmakterna i princip som ensidigt beslutar om anställnings- och avlöningsvillkoren för samtliga tjänstemän inom hela förvaltningen skulle enligt det här framlagda förslaget den privata arbetsmarknadens modell flyttas över på den del av den statliga sektorn som avser affärsverken. Arbetsgivare- och arbetstagarparterna skulle här få på jämställd fot sluta kollektivavtal. Avlöningsformer och olika arbetstagargruppers inpassning i löneskalor kommer därvid att höra till avtalsparternas förhandlingsämnen. Affärsverken skulle vidare själva äga sluta bindande avtal utan att avtalen underställes riksdagen eller Kungl. Maj:t.

I ett kollektivavtalssystem kan sådana tillsättningsakter rörande de anställda såsom förordnande som extra ordinarie och extra tjänsteman samt förordnande som aspirant, vilka anställningsformer enligt nu gällande lönesystem är förenade med uppsägningsrätt från verkens sida, alltjämt äga tillämpning. Däremot torde den nuvarande anställningsformen såsom ordinarie, vare sig tillsättningen skall ske medelst fullmakt eller konstitutorial, icke lämpligen böra komma i fråga med hänsyn till att ordinarie tjänst skulle tillförsäkra tjänstemannen oavsättlighet, innebärande att tjänstemannen icke skulle kunna skiljas från tjänsten annat än på grund av tjänstefel. Något formellt hinder att i vissa fall använda en anställningsform, som liknar den nuvarande ordinarie anställningen i statens tjänst torde emellertid icke föreligga. Sålunda kan enligt vår mening en sådan ordinarie anställningsform som regleras i exempelvis städernas normaltjänstereglemente mycket väl vinna tillämpning även inom affärsverken. Enligt sagda reglemente kan den som innehaft ordinarie tjänst ett visst antal år därefter uppsägas av staden endast om hans tjänst blir överflödig. De anställningsformer som kan komma att mera allmänt få tillämpning i affärsverken efter övergången till systemet med kollektivavtal blir emellertid helt beroende av de anställningsvillkor varom överenskommelse kan träffas mellan respektive affärsverk och de anställdas organisationer.

I och för sig anser vi icke att rätten att sluta kollektivavtal har något nödvändigt samband med frågan om de anställda därjämte skall äga tillgripa ekonomiska stridsåtgärder genom strejk för att hävda sina intressen. Enligt vår uppfattning synes dock övervägande skäl tala för att de anställda i likhet med arbetstagarna hos de statliga bolagen och å den privata arbets-

marknaden skall få använda arbetsnedläggelse som stridsmedel med däremot svarande rätt för respektive affärsverk att använda sig av lockout såsom stridsmedel. Den möjlighet till avskedstagande i kollektivt påtryckningssyfte som nu förefinnes och som innebär en slutgiltig uppsägning av det individuella anställningsförhållandet utbytes genom rätten till strejk till ett bevarat anställningsförhållande, såsom regeln i princip är på den enskilda arbetsmarknaden.

Härigenom löses även de problem som kan uppkomma om en tjänsteman under strejk skulle insjukna, bli invalid eller avlida. Den anställdes och hans familjs rätt till pensionsförmåner o. d. skall då bedömas som om den anställde under hela konflikten varit i tjänst. En sådan regel medför emellertid även att en tjänsteman i strejk icke kan hos annan arbetsgivare taga sådant arbete som kan komma i konflikt med hans tjänsteplikt och ställning i övrigt såsom tjänsteman.

I stället för rätten till stridsåtgärder skulle även kunna tänkas att verken och de anställda skulle ha att underkasta sig obligatorisk skiljedom. Vi anser det emellertid principiellt riktigast att reglering av lönerna även för affärsverkens del sker genom fria överenskommelser. I den mån det ur samhällets synpunkt skulle visa sig bliva av utomordentlig betydelse att i vissa fall arbetsnedläggelse förhindras bör tillfällig tjänsteplikt få tillgripas under samma förutsättningar som gäller för det enskilda näringslivet. Å andra sidan uteslutes härigenom icke möjligheten att i stället tillgripa skiljedomsförfarande.

Vissa moment i tjänstemannaförhållandet bör i likhet med vad som gäller på den enskilda sektorn vara helt förbehållna de statliga organens ensidiga bestämmanderätt såsom i fråga om organisation, antagnings- och befordringsärenden, fördelning av arbetsuppgifter, allmänna behörighetsregler samt bestraffning.

För att tillskapa större effektivitet i förhandlingsarbetet från affärsverksledningarnas sida torde deras förhandlingsarbete böra samordnas. En sådan samordning bör icke ske genom Kungl. Maj:ts kansli. 1956 års förhandlingsrättsutredning framhåller i sitt nyligen avgivna betänkande (SOU 1960: 10 sid. 92) i denna fråga vådorna av att Kungl. Maj:t direkt engageras som part i kollektivavtalsuppgörelser. Fördelen ur olika synpunkter av att överhuvud taget de högsta statliga instanserna åtminstone i princip ställes fria i förhållande till de agerande i avtalsfrågor finner samma utredning påtaglig.

Samordningen för affärsverkens del bör enligt vår mening kunna ske inom statens avtalsnämnd som redan har att bygga på erfarenheter från förhandlingsförfarandet beträffande kollektivavtalsbundna arbetargrupper. I fråga om avtalsnämndens kompetens beträffande handläggande av kollektivavtalsärenden bör den för nämnden nu gällande ordningen då i princip

kunna vara lämplig. Förhandlingar om kollektivavtal, som är av större vikt för det ifrågavarande affärsverket eller med hänsyn till sannolika konsekvenser för annat affärsverk, bör sålunda för verksmyndighetens räkning föras av ordföranden i nämnden och, där så finnes påkallat, av någon av nämndens övriga ledamöter jämte en eller flera av verksmyndigheten utsedda representanter för verket eller för samtliga affärsverk. Kollektivavtal, som är av större vikt för verket eller för annat affärsverk, bör sålunda icke få slutas av vederbörande verksmyndighet med mindre avtalsnämndens ordförande godkänt avtalets innehåll. Vidare bör nämndens ordförande underrättas, innan förhandlingar, som föres av annan än honom, avbrytes utan att överenskommelser med motparten kunnat ernås. Avtalsnämnden skall självfallet icke mot affärsverkets veto kunna för verket sluta något bindande kollektivavtal.

I konsekvens med vad vi redan framhållit om önskvärdheten av att skilja förhandlingarna rörande affärsverken från de allmänna förhandlingarna rörande statstjänstemännens löner anser vi att, därest en centralisering av det statliga förhandlingsväsendet till civildepartementet eller ett för ändamålet uppbyggt statligt verk skulle komma till stånd, affärsverkens förhandlingar bör ombesörjas av en affärsverkens egen förhandlingsorganisation.

Övergången till kollektivavtalssystem nödvändiggör i och för sig icke att alla de regler rörande tjänstemännens rättsförhållanden som nu vilar på offentligrättslig grund måste slopas. Någon författningsreglering av löne- och pensionsförmånerna kan visserligen icke komma i fråga. Däremot finnes icke något hinder för att det nuvarande disciplinansvaret liksom ansvaret för ämbetsbrott alltjämt bibehålles. På samma sätt som en arbetsgivare på den privata arbetsmarknaden har rätt att själv bestämma om sitt företags ledning och om vilka personer han skall anställa i sin tjänst bör det kunna förbehållas verket att bestämma även i dessa och liknande hänseenden.

Vad till en början rör disciplinansvaret må framhållas att påföljder som i sak är likartade med disciplinstraffen skulle kunna regleras i själva kollektivavtalet. Sådana regler förekommer ju redan i avtal som slutits inom den privata arbetsmarknadssektorn. Nu gällande föreskrifter om disciplinstraff för statstjänstemän skiljer sig emellertid från dylika avtalsstraff genom att deras användning regleras genom bestämmelser i allmän författning, som kan bidraga till att stärka auktoriteten. Den principiella möjligheten till överklagande i administrativ väg bibehålles vidare om disciplinstraffen regleras offentligrättsligt. Med hänsyn till det anförda bör disciplinansvaret även enligt detta alternativ bibehållas för affärsverkens del. Skulle ett kollektivavtal komma att reglera en fråga som strider mot de tvingande lagreglerna om disciplinansvaret blir kollektivavtalet ogiltigt i denna del.

Vi anser att även ämbetsansvaret bör bibehållas för affärsverkspersona-

len samt att denna alltjämt även erhåller förhöjt straffskydd. Vid ett bibehållande av ämbetsansvaret medför detta på samma sätt som skulle komma att gälla för disciplinansvaret att kollektivavtalsrättens omfattning begränsas i motsvarande mån. Ämbetsansvaret och kollektivavtalet förutsätter vi sålunda skola kunna bestå vid sidan av varandra.[1] Endast i ett avseende torde oförenlighet dem emellan föreligga, nämligen i fråga om rätten till strejk och den med ämbetsansvaret följande tjänsteplikten. Då enligt vår uppfattning strejk enligt föreliggande alternativ skulle erkännas såsom lagligt stridsmedel för affärsverkspersonalen och en sådan rätt bör tillkomma även tjänstemän med ämbetsansvar torde en jämkning i strafflagens bestämmelser om ämbetsbrott i så måtto bli nödvändig att i lagen uttryckligen utsäges att ett deltagande i arbetsinställelse i och för sig icke innebär ett ämbetsbrott utan endast ett tillfälligt suspenderande av tjänsteavtalet. På liknande grund bör anställningsförhållandet icke kunna bringas till upphörande annat än temporärt då från statens sida vidtages stridsåtgärd i form av lockout.

Vår principiella inställning till att låta disciplinrätten och ämbetsansvaret kvarbliva å nuvarande grund och bibehållas i sin nuvarande utformning även efter en övergång till kollektivavtalsreglering av tjänstemannavillkoren i övrigt överensstämmer med den ståndpunkt 1956 års förhandlingsrättsutredning i berörda hänseenden intagit (SOU 1960: 10 sid. 33—40 och sid. 49—54).

Vid en jämförelse av de båda här framlagda alternativen till en reformering av affärsverkens löne- och personalpolitik bör till en början konstateras att ett genomförande av alternativ 2, som syftar till en fullständig frigörelse från gällande statliga lönesystem, otvivelaktigt ökar möjligheterna att uppdraga en klarare gränslinje mellan å ena sidan den sektor av statsverksamheten som företrädesvis skall bedrivas affärsmässigt i affärsverken och i de statliga bolagen och å andra sidan den offentligrättsliga verksamhet som skall bedrivas av de myndighetsutövande förvaltningsorganen. Man kan icke heller bortse från att det sagda alternativet står i bättre överensstämmelse med den allmänna strävan i arbetslivet som syftar till att utjämna olikheterna mellan de stats- och privatanställda i fråga om löne- och arbetsvillkoren. Det bör också framhållas att detta alternativ gör det lät-

[1] Straffrättskommittén anförde i sitt betänkande SOU 1944: 69 sid. 435 f i detta spörsmål bland annat följande: "Det är visserligen otvivelaktigt att ett kollektivavtal skulle kunna innebära hinder för att fullständigt genomföra ämbetsansvaret, såvitt angår i avtalet meddelade bestämmelser om anställnings- och arbetsvillkor, d.v.s. villkor om antagande, entledigande och skyldigheter i tjänsten. Däremot synes sådant hinder icke kunna föranledas av ett till avlöningsvillkor, d.v.s. det ekonomiska mellanhavandet, begränsat kollektivavtal. — I princip bör alltså förutsättningarna för förhandlingsrätt enligt 1936 års lag och för den lagliga möjligheten att reglera avlöningsförhållanden genom kollektivavtal bedömas oberoende av ämbetsansvaret. Denna av kommittén förutsatta uppmjukning av den utav regeringsrätten år 1942 intagna ståndpunkten synes kunna genomföras genom förmedling av praxis men bör, därest en sådan utveckling icke skulle komma till stånd, regleras i lagstiftningsväg."

tare för affärsverken att genom den rätt till friare lönesättning som de därigenom får upptaga en effektiv konkurrens med det enskilda näringslivet för att förvärva och behålla önskvärd arbetskraft.

Alternativ 1 innebär att affärsverken alltjämt i princip skulle bli bundna vid det gällande statliga lönesystemet. De modifikationer som föreslagits i detta system för att bereda affärsverken möjlighet att lösa uppkommande lönespörsmål efter vad som synes dem skäligt i det enskilda fallet kan självfallet lösa en del av verkens mera aktuella personalproblem och då främst inom de områden där för närvarande brist råder på kvalificerad arbetskraft. Det bör framhållas att detta alternativ däremot icke medger en lika smidig anpassning till lönesättningen på den privata arbetsmarknaden som det andra alternativet. Den förhållandevis ingående materiella detaljreglering och klassificering av tjänstemännen i fasta löneplaner och löneklasser, som det nuvarande statliga avlöningssystemet innebär, skulle enligt det mindre långtgående alternativet fortfarande i sina väsentligaste grunddrag äga tillämpning på affärsverken. Enligt vår uppfattning synes detta vara en nackdel för affärsverken även i det avseendet att det gällande lönesystemet för dem medför administrativa besvärligheter. Så länge affärsverken principiellt har samma regler för lönesättningen att följa som förvaltningen i övrigt torde dessutom alltid betydande risker finnas för att en icke önskvärd konsekvensspridning sker av lönesättningen. Endast genom att man för affärsverkens del bryter med de nu till hela statsförvaltningen koncentrerade avlöningsbestämmelserna torde man kunna räkna med att det skall bli möjligt att komma bort från det system av konsekvenser och ömsesidigt beroende som nu präglar den statliga lönesättningen.

Vid våra bedömanden av dessa båda alternativ har vi ansett oss böra förorda alternativ 2, som innebär att affärsverken helt frigöres från det nu gällande statliga avlöningssystemet. För detta alternativ talar förutom de omständigheter som tidigare angivits framför allt det förhållandet att en sådan ordning bäst kan tillgodose önskemålet om en effektiv och lönsam affärsmässig förvaltning av de affärsdrivande verken.

Enligt det av oss förordade alternativet blir affärsverkspersonalens rättsställning icke beroende av regler som staten ensidigt skapar utan personalens anställning kommer i stället att grundas på avtal där civilrättens och kollektivavtalslagens arbetsrättsliga regler förutsättes skola tillämpas. Frågan om anställningsärendena skall kunna överklagas i administrativ väg måste bedömas från samma utgångspunkter. Redan det krav vi uppställt i fråga om effektivitet och rörlighet beträffande affärsverkens personalurval strider mot förvaltningens reglerade tillsättningsförfarande med åtföljande besvärsrätt hos i sista hand Kungl. Maj:t. Affärsverkens diskretionära val av arbetskraft avses i stället skola utgöra ett nödvändigt led i

deras affärsdrift och motsvarar i detta hänseende vad som gäller i fråga om de statliga bolagens tjänstetillsättningar. Att tjänstetillsättningarna även i den förordade nya ordningen för affärsverken skall ske efter konkurrens och sakligt bedömande finner vi uppenbart. Erinras må även om att reglerna om affärsverkens tillsättningsförfarande kan i det av oss förordade systemet bli föremål för förhandlingar såväl i frågor som rör allmänna befordringsgrunder som indragning av tjänster o. d. I överensstämmelse med gällande praxis bör däremot förhandlingarna icke få gälla konkreta ärenden rörande någon enstaka tjänsteman, utan det skall vara ärende av betydelse för en hel tjänstemannakår eller för ett obestämt antal tjänstemän. Personalärendena kan vidare antagas komma att inom respektive affärsverk handläggas på så sätt att på styrelsen endast skall ankomma att tillsätta de högsta tjänsterna under det att tillsättningen av övriga tjänster får förutsättas delegeras till generaldirektören, dennes närmaste medhjälpare eller distriktsförvaltningar o. d. Styrelsen kommer därigenom såsom sista instans att kunna där så visar sig påkallat få överpröva antagnings- och befordringsärenden. Vid tvister rörande ett kollektivavtals innehåll eller rätta tillämpning står även, sedan i avtalet eventuellt befintliga bestämmelser om förhandlingar iakttagits, till buds möjligheten av att få tvisten hänskjuten till arbetsdomstolen.

Någon administrativ besvärsrätt i egentlig mening anser vi följaktligen icke böra föreligga i fråga om anställningsärendena.

En fråga som i detta sammanhang något torde få beröras är huruvida den i § 36 i regeringsformen fastslagna principen, att ämbets- och tjänstemän skall vara oavsättliga, kan utgöra hinder för ett genomförande — utan grundlagsändring — av det av oss förordade kollektivavtalssystemet, som ju bland annat innebär att oavsättlighetsprincipen i grundlagens mening icke skulle kunna vinna tillämpning inom affärsverken.

§ 36 regeringsformen synes förutsätta att statsförvaltningen skall vara uppbyggd så att det i viss utsträckning skall finnas oavsättliga tjänstemän inom respektive ämbetsverk. Enligt det av oss förordade alternativet skulle en sådan möjlighet för affärsverkens del icke kunna stå till buds i fortsättningen. Vi har emellertid den uppfattningen att denna genomgripande inskränkning i valet av anställningsform för affärsverkens del icke kan innebära något avsteg från den tolkning som getts berörda grundlagsstadgande. Till en början må framhållas att bestämmelsen i § 36 regeringsformen endast har ansetts gälla sådana befattningshavare, som erhållit *fullmakt* på sina befattningar. Några objektiva grunder efter vilka det skall avgöras, om en befattning med hänsyn till sin uppgift och karaktär i övrigt skall tillhöra gruppen av genom fullmakt tillsatta oavsättliga tjänster finnes dock icke utan det har överlämnats åt Kungl. Maj:t och riksdagen att efter diskretionär prövning fälla avgörandet. Man har därvid i regel funnit

oavsättligheten främst skola gälla för sådana befattningshavare, som utövar statlig myndighet gentemot medborgarna och därför bör äga en självständig och oberoende ställning i förhållande till både Kungl. Maj:t och allmänheten. Inom affärsverken gäller nu sedan länge att inga befattningar överhuvudtaget tillsättes medelst fullmakt. I stället tillsättes befattningshavarna i affärsverken genom konstitutorial i den mån innehavare av befattningar i dessa verk icke erhåller förordnanden eller anställes genom privaträttsliga avtal. Ursprungligen hade visserligen vid postverket, televerket och domänverket befattningshavarna i viss utsträckning fullmakt på sina befattningar. I början av 1900-talet utbyttes dessa emellertid mot konstitutorial. Befattningshavarna vid statens järnvägar och statens vattenfallsverk har däremot aldrig tillsatts medelst fullmakt. Erinras må även om att i 1919 års avlöningsreglemente för statens järnvägar, post, telegraf- och vattenfallsverken (SFS nr 343) uttalades att tillsättning medelst konstitutorial skulle för de i reglementet åsyftade befattningarna anses innebära, att befattningshavaren kunde i administrativ väg avsättas från sin befattning på grund av fel eller försummelse i tjänsten. Omnämnas må dock att de genom konstitutorial tillsatta byråcheferna i affärsverken endast kan avsättas efter allmän domstols prövning. Anställningsformen konstitutorial har sålunda sedan länge vunnit hävd inom affärsverken och frångåendet av anställning medelst fullmakt har därvid icke befunnits påkalla någon grundlagsändring. Framhållas må även att de i affärsverken anställda befattningshavarna i stor omfattning har uppgifter, som erinrar om de privatanställdas. Det torde därför ha ansetts bäst överensstämma med andan i § 36 regeringsformen att icke ge någon viss grupp av affärsverkspersonalen fullmaktsanställning motsvarande den som gäller för tjänstemän, vilka är satta att utöva vad som brukar kallas statens maktbefogenheter.

Vid den nuvarande affärsverkspersonalens övergång till det nya systemet torde med visshet kunna förutsättas att denna sker med vederbörligt hänsynstagande till de enskilda tjänstemännens befogade intressen. Ordinarie tjänstemän, som icke önskar övergå till avtalsanställning, torde vara berättigade att behålla sina nuvarande tjänster. I den mån sålunda den nuvarande anställningsformen såsom ordinarie skulle av anställda tillhörande denna grupp tillmätas så avgörande betydelse att de anmäler önskan att kvarstå i innehavda tjänster, medför detta givetvis att det nya systemet endast kan träda i kraft successivt i den mån ny personal antages eller den förutvarande önskar frivilligt övergå till avtalsanställning eller tjänsteman lämnar sin tidigare ordinarie tjänst på grund av befordran till tjänst i annan anställningsform. Någon mera betydande olägenhet av en sådan successiv avveckling synes icke behöva befaras uppkomma.

KAPITEL VII

Styrelseformen för affärsverken

Den äldre formen för besluts fattande inom den centrala förvaltningen är den kollegiala där beslut fattas vid sammanträden genom omröstning av ledamöter som är tjänstemän. Området för denna kollegiala behandling av ärenden är nu mycket begränsat. Jämförelsevis stor betydelse har den kollegiala formen däremot fått i sådana verk, där styrelsen i större eller mindre utsträckning anförtrotts åt icke-tjänstemän. Det system för besluts fattande som emellertid är förhärskande inom de centrala verken är i stället det som innebär, att beslut regelmässigt fattas av verkets chef ensam. Detta enrådighetssystem gäller för närvarande inom de affärsdrivande verken, med undantag för vattenfallsstyrelsen och luftfartsstyrelsen, i fråga om flertalet hos dessa affärsverk förekommande ärenden. Vanligen gäller dock inom detta system att verkets chef beslutar först efter det ärendet beretts och inför honom föredragits av en byråchef eller annan tjänsteman. Föredraganden är därvid tillika skyldig att uttala sin mening och skulle chefens beslut icke överensstämma med föredragandens åsikt har denne att till ett protokoll anmäla sin skiljaktiga mening, varigenom föredraganden blir fri från ansvar för beslutet.

Vattenfallsstyrelsen är ett av de affärsverk för vilket den kollegiala beslutsformen däremot i princip gäller. Redan vid sin tillkomst erhöll vattenfallsstyrelsen en kollegial organisation liksom en vanlig bolagsstyrelse, med en chef och fyra utomstående från det praktiska livet hämtade ledamöter. Denna form hade gällt för Trollhätte kanal- och vattenverk ur vilket vattenfallsstyrelsen utvecklats. 1920 föreslog Kungl. Maj:t att den kollegiala organisationsformen skulle avskaffas inom vattenfallsstyrelsen och att styrelsen skulle ombildas efter mönstret av järnvägsstyrelsen. Detta förslag avvisades emellertid av riksdagen främst därför att man ej utan starkt vägande skäl ville ändra en bestående organisation. Kraven på en affärsmässig drift ansågs emellertid i detta fall även tala för att man borde bibehålla en organisationsform som nära anslöt sig till de stora enskilda affärsföretagens. Då luftfartsverket inrättades 1945 erhöll även detta affärsverk en motsvarande kollegial organisationsform som vattenfallsstyrelsen.

Förslag att ombilda andra affärsdrivande verks styrelser efter mönster av privata affärsföretag har framlagts i olika sammanhang. Socialiseringsnämnden föreslog sålunda att järnvägs- och domänstyrelserna skulle ombil-

das till kollektiva styrelser, vilkas ledamöter skulle tagas från en krets av personer verksamma på det ekonomiska livets område. Man var angelägen att framhålla från socialiseringsnämndens sida att dessa affärsverks fristående förvaltning under en kollektiv styrelse icke skulle innebära att chefens initiativkraft och auktoritet skulle inskränkas jämfört med de rådande förhållandena. Erfarenheten från större ekonomiska företag i allmänhet vilka ju nära nog undantagslöst leddes av en kollektiv styrelse visade, förmenade nämnden, att en duglig chef i regel åtnjöt erforderlig självständighet i sitt värv och att samverkan mellan chefen och styrelsen i övrigt icke kunde förnimmas såsom en nackdel, utan såsom för verksamheten naturlig och gagnelig.

Förslag har i andra sammanhang framlagts om att utomstående representanter för det enskilda näringslivet borde såsom fullmäktige i respektive styrelser få vidgade möjligheter att påverka ärendenas avgörande. Åtskilliga verk, bland andra järnvägs-, telegraf- och domänstyrelserna erhöll också sådana fullmäktige, men dessa tilldelades ingen beslutanderätt i de ärenden i vilkas handläggning de skulle deltaga.

En annan ställning intager postsparbanksfullmäktige vilka deltager i beslutens fattande. Fullmäktigesystemet, vilket på 1920-talet utsattes för stark kritik, har senare slopats i tele- och domänverken. Ett förslag om inrättande av en kollegial lekmannastyrelse för SJ framfördes av 1944 års trafikutredning, som hänvisade till denna styrelseforms utbredning inom såväl allmän förvaltning som privat företagande. Den av utredningen föreslagna lekmannastyrelsen skulle medverka vid utseendet av verkschef samt fungera som rådgivare åt denne. Härvid skulle styrelsen koncentrera intresset på de stora riktlinjerna och på den ekonomiska avvägningen. Ledamöterna skulle utses av Kungl. Maj:t och flertalet av dem borde äga erfarenhet av ekonomisk företagarverksamhet samt såsom konsumenter ha beröring med järnvägstrafik. För att styrelsen på avsett sätt skulle kunna komplettera verkschefen borde till dess ordförande utses någon av lekmannaledamöterna.

Trafikutredningen erinrade om att de funktioner och erfarenheter som åsyftades i utredningens förslag visserligen redan var representerade i järnvägsstyrelsens organisation genom järnvägsfullmäktige, men då dessa saknade beslutanderätt och således svårligen kunde förväntas känna samma direkta ansvar för företaget som en beslutande styrelse, ansåg utredningen att järnvägsfullmäktiges förhandenvaro ej kunde åberopas som skäl mot den förordade reformen. Vid ett genomförande av reformen borde därför enligt trafikutredningens åsikt fullmäktigeinstitutionen avskaffas.

Som en följd av bland annat trafikutredningens förslag i fråga om järnvägsstyrelsens sammansättning och organisation tillsattes året efter det trafikutredningen avlämnat sitt betänkande 1947 års järnvägsorganisationsutredning.

Denna utredning upptog till ny diskussion frågan om styrelseformen för SJ. Därvid framhölls att i en kollegial lekmannastyrelse ledamöterna endast med svårighet skulle kunna helt frigöra sig från de intressen de i sin dagliga gärning hade att företräda. Den synnerligen värdefulla kontakten med representanter för trafikanter och personal borde ordnas på annat sätt än genom dessa intressegruppers representation i styrelsen.

Utredningen fann även den omständigheten att flera skulle ha att bära det slutgiltiga ansvaret vore föga ägnad att befrämja enhetlighet och kraftfullhet i ledningen. Det kunde även befaras att besluten icke skulle komma att präglas av målmedvetenhet och konsekvens, enär än den ena än den andra riktningen kunde erhålla majoritet.

Järnvägsorganisationsutredningens överväganden resulterade i förslaget att den befintliga fackmannastyrelsen med generaldirektören såsom ensam beslutande borde bibehållas. Den borde emellertid kompletteras med ett rådgivande lekmannainslag effektivare än den nuvarande ordningen med fullmäktige.

Då man för nya centrala förvaltningsmyndigheter valt den kollegiala formen i stället för enrådighetssystemet har detta ibland skett utan att man funnit sig ha anledning att gå in på någon principiell motivering för den ena eller den andra organisationsformens företräden. När man inom de affärsdrivande verken velat bereda plats för personer från näringslivet eller industrien har man dock främst strävat efter att söka få till stånd en kollegial organisationsform med icke-tjänstemän såsom ledamöter i styrelsen för att på så sätt begränsa tjänstemannaförvaltningen inom dessa verk. Då luftfartsstyrelsen inrättades 1945 tvekade emellertid departementschefen om den lämpligaste organisationsformen. Han förklarade att det låg närmast till hands att låta styrelsen bestå av verkschefen och chefer för verkets olika avdelningar. Det slutliga ställningstagandet från departementschefens sida blev dock att han förordade en kollegial organisationsform. Från departementschefens sida framhölls i sammanhanget att det åtminstone till en början torde få anses önskvärt att erfarenhet och sakkunskap från verksamhetsfält utanför styrelsens egen personalorganisation kunde i vissa frågor tillföras styrelsen. I överensstämmelse härmed och i likhet med vad som gäller för vattenfallsverket utgöres luftfartsverkets styrelse nu av verkschefen, vilken tillika är styrelsens ordförande, samt fyra ledamöter, vilka skall ha god insikt i och överblick över de områden som i främsta rummet är av betydelse vid bedömandet av frågor rörande luftfartens allmänna utveckling.

Utredningens synpunkter och ställningstagande

Inledningsvis torde få konstateras att kollegial styrelseform redan förekommer hos vattenfallsverket och luftfartsverket samt att en därmed jämförlig

anordning finnes i postsparbanksfullmäktige, vilka ju deltager i beslutens fattande. Inom statens järnvägar fungerar i stället ett rådgivande lekmannainslag genom järnvägsfullmäktige. Ett dylikt rådgivande organ finnes också som tidigare nämnts hos försvarets fabriksstyrelse. En utvidgning av systemet med lekmannainslag skulle alltså komma att beröra post-, tele- och domänstyrelserna, som nu saknar en sådan organisationsform. I sammanhanget aktualiseras då även frågan om utbyte av fullmäktigeinstitutionen hos statens järnvägar varjämte torde få övervägas om försvarets fabriksstyrelse, som nu har ett rådgivande organ, bör få en styrelse med beslutande funktioner.

Då i olika sammanhang förslag framlagts om att det nuvarande systemet med verkschef som ensam beslutande borde ändras genom att hos dessa helt eller delvis införa en kollegial arbetsform har detta särskilt motiverats med att verken icke ägde erforderlig kontakt med det industriella och kommersiella livet. Fullmäktigeinstitutionen har icke heller ansetts motsvara de förväntningar man hade då den tillskapades. Framför allt har mot denna institution anmärkts att den icke kunnat ge ett tillräckligt nyanserat uttryck för de synpunkter, som bort få tillfälle att göra sig gällande och som skulle kunnat vara av värde för verksledningen. Fullmäktige har icke heller kommit att deltaga i förvaltningen i någon större utsträckning, vartill bl. a. medverkat att de endast haft en rådgivande funktion.

Om skälen för övergång till en kollegial styrelseform endast skulle vara att man därigenom ville tillföra verkens ledning värdefulla impulser och erfarenhet från industri och näringsliv kunde måhända båda de vägar som hitintills valts för att nå en åsyftad medborgarrepresentation, nämligen övergången till kollegial lekmannastyrelse eller inrättandet av fullmäktige såsom hos statens järnvägar eller rådgivande organ såsom hos försvarets fabriksverk, i och för sig fullt tillfredsställande tillgodose de nyssnämnda önskemålen. Förhandenvarande olägenheter med fullmäktigeinstitutionen skulle därvid kunna undanröjas om, såsom 1947 års järnvägsutredning föreslog, antalet fullmäktigemedlemmar ökades samt lekmannainslaget i övrigt bereddes möjlighet till mera aktiv medverkan. Lägger man sålunda huvudvikten enbart på den rådgivande funktionen hos lekmannarepresentationen bör båda berörda systemen anses vara acceptabla. Vill man däremot lägga huvudvikten på medansvarighet och på styrelsens uppgift att ägna intresse åt riktlinjerna för verksamheten, de mera betydelsefulla ekonomiska dispositionerna och tillsynen över den löpande förvaltningen anser vi att systemet med en kollegial styrelse måste medföra större effekt än anordningen med fullmäktige eller liknande rådgivande organ.

Invändningar har även i olika sammanhang framförts mot den kollegiala organisationsformens lämplighet för affärsverken. Vi anser att det kan vara av intresse att se i vad mån de skäl, som härutinnan anförts gent-

emot denna organisationsform, äger giltighet, när det gäller att för affärsverken tillskapa en effektiv ledning. Ett av de skäl, som framförts mot en kollegial styrelse med lekmannarepresentanter har varit att verkschefens initiativkraft och auktoritet skulle inskränkas jämfört med nuvarande förhållanden. En annan omständighet som åberopats mot en sådan styrelse är den att det kan befaras att besluten icke kommer att präglas av målmedvetenhet och konsekvens. Rörande dessa invändningar torde det vara tillräckligt att erinra om att man i aktiebolagsformen lagt det fulla ansvaret på en kollegial styrelse. Erfarenheten från större ekonomiska företag i allmänhet torde även ha visat att en duglig chef i regel åtnjuter betydande självständighet i sitt krävande värv och att samverkan mellan chefen och styrelsen i övrigt icke förnimmes som en nackdel utan såsom naturlig för verksamheten. Vad som så allmänt tillämpas i ekonomisk förvaltning i det enskilda och där befunnits fördelaktigt bör, synes det oss, även nyttiggöras för samtliga statliga affärsdrivande verk. Vad gäller den påtalade risken för bristande målmedvetenhet och konsekvens i besluten i den kollegiala verksamhetsformen har erfarenheten hos de affärsverk, som redan tillämpar denna arbetsform, icke givit vid handen några sådana olägenheter. Framhållas må vidare att risken för bristande målmedvetenhet blir i väsentlig grad beroende av efter vilken grundläggande princip som urvalet av ledamöter skall ske. En olägenhet har det också ansetts vara att den kollegiala styrelsen skulle få svårigheter att nöjaktigt medhinna den mångfald ärenden, vilkas behandling komme att åligga styrelsen. Beträffande denna invändning vill vi framhålla att vid gränsdragning mellan styrelsens och chefens befogenheter i verket uppenbarligen måste tillämpas den principen, att endast ärenden av större vikt skall åvila styrelsen medan verkställighetsärenden och ärenden rörande den löpande förvaltningen förutsättes skola handhavas av verkschefen eller, efter hans bemyndigande, av souschef eller annan befattningshavare.

Nu anförda omständigheter synes sålunda knappast kunna anföras som vägande skäl mot lämpligheten av den kollegiala styrelseformens användning inom affärsverken. Med denna beslutsform är tvärtom enligt vårt förmenande betydande fördelar förenade. Genom den kontakt med det industriella och kommersiella livet som genom de utsedda medborgarrepresentanterna kan ernås möjliggöres att förvaltningen hos affärsverken kan inrättas på ett praktiskt sätt oberoende av de former som gäller för den allmänna civilförvaltningens enrådighetssystem. Med hänsyn till den vidgade handlingsfrihet som vi föreslår skall lämnas åt de affärsdrivande verken och som nödvändiggör en aktiv medverkan från medborgarrepresentanterna anser vi det nödvändigt att dessa representanter även tager ansvaret för besluten. Vi finner det sålunda icke vara tillfyllest med enbart ett rådgivande lekmannainslag. Genom att styrelseledamöterna skall deltaga i besluten förstärkes deras inflytande och de tvingas vidare att konfrontera

sina fack- och intressesynpunkter med de mera allmänna överväganden, som affärsverksstyrelsen kan ställas inför. För verkets chef bör det även kunna bli ett värdefullt stöd att inom en styrelse av detta slag kunna dryfta och taga ställning till betydelsefulla frågor, vilka fordrar överblick över näringslivets utveckling.

Mot bakgrunden av vad här anförts har vi kommit till den uppfattningen att en kollegial styrelse bör inrättas hos järnvägsstyrelsen, generalpoststyrelsen, telestyrelsen, domänstyrelsen och fabriksstyrelsen. Vid ett genomförande av denna reform bör enligt vår åsikt som en följd härav fullmäktigeinstitutionen hos järnvägsstyrelsen samt det rådgivande organet hos fabriksstyrelsen avskaffas. Med hänsyn till de speciella förhållanden, som bör gälla för behandlingen och beslut i vissa postsparbanks- och postgiroärenden anser vi att postsparbanksfullmäktige inom postverket däremot alltjämt bör bibehållas vid sidan av den kollegiala styrelsen i verket.

En förutsättning för att de, som i sista hand innehar bestämmanderätten inom verket, skall kunna personligen medverka vid utformningen av verksamheten och i kontrollen av verksamhetsresultatet är, att de bildar en så arbetsduglig grupp som möjligt. Med hänsyn härtill måste gruppens medlemsantal vara relativt begränsat. Styrelsen för vart och ett av de av den föreslagna reformen berörda affärsverken bör därför förutom av verkschefen såsom självskriven styrelseledamot bestå av högst sex av Kungl. Maj:t förordnade särskilda styrelseledamöter. Styrelsen bör få en sammansättning, som är lämplig med hänsyn till affärsverkets roll i näringslivet och verksamhetens gynnsamma utveckling på lång sikt. Styrelseledamöterna bör därför utses uteslutande med hänsyn till den sakkunskap och erfarenhet som bedöms värdefull för verksamheten. Det bör eftersträvas att olika erfarenhetsområden blir representerade och vi anser, att bland annat sakkunskap rörande arbetsmarknadens förhållanden bör tillföras styrelsen. Vi vill framhålla att politiska meriter och uppfattningar icke bör vara avgörande vid valet av styrelseledamöter. Mandattiden för de särskilda styrelseledamöterna bör begränsas till fyra år, dock bör intet hinder finnas att efter denna tid förordna samma ledamot. Lämpligen bör ledamöterna förordnas så att mandattiden icke utlöper för samtliga vid en och samma tidpunkt. Suppleanternas antal synes lämpligen kunna fixeras till högst fem, däribland inräknat verkschefens ställföreträdare.

Vid tidigare diskussioner av styrelseformen har frågan om styrelseledamöterna skulle utses med eller utan föregående förslag från olika enskilda korporationer tilldragit sig viss uppmärksamhet. Det är givetvis önskvärt att, såsom då framhållits, ledamöterna frigör sig från varje hänsyn till de särintressen som de eventuellt företräder i sin dagliga gärning. Oavsett huruvida förutsättningarna härför påverkas av hur ledamöterna utses, finner vi det nödvändigt, att ledamöternas oberoende ställning i affärsver-

ken understrykes genom att de skall utses utan föregående förslag från intresseorganisationer.

Beträffande frågan huruvida verkschefen skall ha ställning som ordförande i styrelsen må framhållas att det i och för sig kunde synas naturligt att förutsätta valfrihet för Kungl. Maj:t. Mot en valfrihet talar emellertid den betydelse som ordförandeposten äger för styrelsens arbetssätt och avvägningen mellan olika intressen inom denna samt lämpligheten av att samma system tillämpas för samtliga affärsverk. Framhållas må även att det med avsende å den allmänna tillsyn, som styrelsen skall utöva, icke torde ur vedertagna kontrollsynpunkter vara lämpligt att verkschefen, som skall vara den som närmast under styrelsen är ansvarig för verkets förvaltning, även är styrelsens ordförande. Vi har därför funnit övervägande skäl tala för att som styrelsens ordförande bör fungera annan ledamot än verkschefen. I detta avseende kommer motsvarighet att föreligga till aktiebolagslagens regler om styrelsens sammansättning i ett aktiebolag. Strävan har även där varit att skapa balans mellan å ena sidan den för den dagliga verksamheten närmast ansvarige verkställande direktören och å andra sidan den av aktieägarna valda styrelsen. Det betraktelsesätt som varit vägledande för lagstiftaren i fråga om ordförandeskapet i aktiebolagets styrelse, finner vi böra tillmätas avgörande betydelse även då det gäller styrelsens sammansättning i det statliga affärsdrivande verket.

Gränsdragningen mellan styrelsens och verkschefens befogenheter synes i stort sett kunna i tillämpliga delar ansluta till den arbetsfördelning som gäller enligt aktiebolagslagen för motsvarande organ.

De närmare detaljerna för gränsdragningen i förevarande hänseende torde dock icke här behöva uppdragas. Översiktligt må här dock framhållas att styrelsens allmänna uppgift bör vara att i stora drag leda verksamheten. Styrelsen bör avgöra förvaltningsfrågor av den beskaffenhet och vikt, att de icke faller under den löpande förvaltningen samt utöva den allmänna tillsynen över verkschefens verksamhet. Vi förutsätter att vid utformningen av detaljerna för den förordade organisationsformen denna icke sker efter en allmän schablon utan att arbetsformerna så noga som möjligt anpassas efter varje affärsverks uppgifter och förhållanden så att varje verk får en ur affärsteknisk synpunkt fullgod organisation med förmåga av smidig anpassning efter det praktiska livets krav.

Med hänsyn till vikten av att styrelsen håller sig kontinuerligt underrättad om verksamheten torde få förutsättas att styrelsen sammanträder så ofta behovet det påkallar dock minst sex eller åtta gånger om året. Vid dessa sammanträden bör jämte de förekommande ärendena verkschefen framlägga en sammanfattande redogörelse om verkets förhållanden, vilket är av värde för vidmakthållande av styrelseledamöternas allmänna kännedom om verksamheten och känslan av styrelseansvar. Vidare bör ett efter om-

ständigheterna avpassat system med periodiska rapporter till styrelsen rörande verkets ekonomiska förhållanden anordnas.

Såsom redan berörts bör styrelsen utöva den allmänna ledningen av verkets verksamhet. Bestämmanderätt över och ansvar för den löpande förvaltningen liksom för medelsförvaltningen m. m. bör i regel däremot åvila verkschefen. Till den löpande förvaltningen torde få hänföras ärenden som enligt sin natur från praktisk synpunkt skall handläggas omedelbart. Hit kan exempelvis höra leveranskontrakt även till betydande värden, anställningsavtal med tjänstemän i relativt hög ställning under det att utanför den löpande förvaltningen faller icke bara åtgärd, som med hänsyn till verkets förhållanden är av stor betydelse utan även sådana som eljest är av osedvanlig beskaffenhet såsom exempelvis anställande av en tjänsteman på helt andra villkor än som är brukligt. Gränsen för den löpande förvaltningen blir enligt sakens natur ganska svävande. Verkschefen bör emellertid äga all den rörelsefrihet, som är nödvändig för en effektiv och rationell ledning. Även om en åtgärd klart skulle falla utanför den löpande förvaltningen bör han vara berättigad att företaga den, om styrelsens beslut i frågan ej kan avvaktas utan väsentlig olägenhet för verksamhetens gång. I sådant fall bör emellertid styrelsen snarast underrättas om åtgärden.

Styrelsen bör vara beslutmässig då halva antalet ledamöter, verkschefen inberäknad, är närvarande och om beslutet ense. Med hänsyn till det begränsade antal ledamöter som i dylika fall skall kunna besluta om verkets angelägenheter anser vi det erforderligt att verkschefen alltid här är närvarande och deltager i besluten. Är flera närvarande skall ärendena avgöras genom majoritetsbeslut.

Ordförande och vice ordförande i styrelsen bör förordnas av Kungl. Maj:t. I fråga om styrelseordförandens uppgifter må framhållas att han bland annat bör följa verksamheten samt då så erfordras göra denna till föremål för överväganden inom styrelsen. Beträffande ordförandens allmänna skyldigheter i övrigt vill vi erinra om det uttalande som vid aktiebolagslagens tillkomst gjordes i vederbörande riksdagsutskott angående styrelseordförandens uppgifter i ett bolag. Utskottet framhöll bland annat att ordföranden bör övervaka att styrelsens tillsynsplikt icke eftersättes samt att han överhuvudtaget bör handhava sitt uppdrag så att han intager en samlande ställning och med sin personliga mellankomst, där det kräves för ett enande av stridiga uppfattningar om vad som är till bolagets bästa, åstadkommer en verklig effektivitet i styrelsens förvaltning av företaget.

Verkschefen kommer även i affärsverket med kollegial organisationsform att intaga en nyckelställning genom att han blir den närmast under styrelsen för driften ansvarige. Även tillsättandet av verkschefen bör ske av Kungl. Maj:t på förslagsvis sex år och självfallet bör anställningen därefter kunna förnyas. Styrelsens intresse av att såsom i sista hand ansvarig för verkets förvaltning medverka vid valet av verkschef bör tillgodoses genom

att tillsättandet av chef och fastställande av anställningsvillkor för denne skall ske efter samråd med styrelsen.

Bestämmandet över tillsättande och entledigande av personal kommer i övrigt såsom framgår av vad vi i avsnittet rörande affärsverkens personalpolitik föreslagit att åvila respektive styrelse eller verkschef.

Avslutningsvis vill vi understryka vikten av att affärsverken i den kollegiala organisationsformen icke bindes i detaljerade instruktionsbestämmelser utan att de inom ramen för det av statsmakterna uppdragna verksamhetsfältet får största möjliga frihet att bedriva sitt arbete på det sätt som verken finner lämpligast.

KAPITEL VIII

Offentlighetsprincipens tillämpning på affärsverken

I fråga om förvaltningsförfarandet inom ämbetsverken gäller att handläggningen i allt övervägande grad är undandragen offentligheten. I tjänsteförhållandets egen natur ligger även skyldighet att iakttaga förtegenhet med vad tjänsten rör. Bestämmelser om tystnadsplikt förekommer därutöver i olika instruktioner eller andra författningar. Överträdelser av den tystnadsplikt, som kan finnas föreskriven, kan jämlikt allmänna verkstadgan föranleda disciplinär bestraffning från myndigheten beträffande lägre personal eller också ansvar jämlikt strafflagen kap. 25, § 3 om förseelsen begås av högre befattningshavare.

I motsats till själva handläggningsförfarandet skall förvaltningens allmänna handlingar däremot vara fritt tillgängliga för var och en som önskar taga del av dem.

Genom regeln om allmänna handlingars offentlighet har man velat främja en allmän upplysning och ett fritt meningsutbyte rörande myndigheternas åtgärder och förhållanden. Myndigheterna ställes på det sättet under en insyn från allmänhetens sida i syfte att bidraga till rättssäkerhet och ändamålsenlighet i förvaltningen. Det är i detta hänseende som offentlighetsregeln har sin största betydelse. Vid sidan om den offentliga kontrollen över myndigheternas verksamhet tillgodoser offentlighetsregeln även mera begränsade enskilda intressen. Genom den fria tillgången till allmänna handlingar får den enskilde bättre möjligheter att tillvarataga sin rätt. Av betydelse är att hans rättighet att taga del av handlingarna icke begränsar sig till ärenden, i vilka han själv är part. Tillgången även till ärenden, som icke omedelbart rör honom själv, ger honom ökade möjligheter t. ex. att överblicka myndigheternas praxis i liknande fall.

Med allmänna handlingar menas alla hos statlig eller kommunal myndighet förvarade handlingar, vare sig de inkommit till myndigheten eller upprättats hos myndigheten. Handlingar som finnes hos privata rättssubjekt är däremot icke allmänna handlingar, även om dessa rättssubjekt utför uppgifter av allmän natur eller är ställda under statlig eller kommunal kontroll. Hos de statliga eller kommunala aktiebolagen förvarade handlingar är därför icke heller offentliga, trots att deras verksamhet kan avse betydelsefull driftsförvaltning för offentligrättsligt subjekts räkning.

Helt naturligt har undantag uppställts från regeln om de allmänna hand-

lingarnas offentlighet. Åtskilliga allmänna handlingar har sålunda ansetts böra hållas hemliga under längre eller kortare tid.

Genom de allmänna grunderna i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen har fixerats vad undantagen i huvudsak får omfatta under det att detaljbestämmelserna i detta hänseende finnes i 1937 års sekretesslag. Dispens från handlings hemlighållande kan lämnas av såväl enskilda i fråga om dem berörande handlingar, som av vederbörande myndighet och i sista hand av Kungl. Maj:t.

De förbud som i sekretesslagen uppställts beträffande utlämnande av handlingar anses däremot icke utgöra hinder för myndighet att utlämna handlingar till annan myndighet, som i sin verksamhet har behov av dessa, med skyldighet dock för myndigheterna att tillse att innehållet i handlingarna icke kommer till obehörigas kännedom.

De bestämmelser som i sekretesslagen närmast är av intresse för denna utredning finnes i 34 § som skyddar statens egna ekonomiska intressen. Enligt denna bestämmelse behöver vissa handlingar rörande ekonomiska transaktioner icke utlämnas till offentligheten förrän av handlingarna berört avtal slutits eller ärendet eljest slutförts. Vederbörande myndighet äger vidare besluta att nämnda handlingar sekretessbelägges ytterligare viss tid, i somliga fall högst två år, då det gäller handlingar som anger villkoren i slutna avtal, och i andra fall upp till högst tjugo år. Denna möjlighet att sekretessbelägga ärenden ytterligare viss tid får icke tillämpas generellt beträffande hela grupper av upphandlingar, försäljningar o. d. utan endast då anledning därtill föreligger. Skälig anledning till sekretess anses sålunda föreligga om hemlighållande erfordras för att myndighetens åtgärder skall kunna ske i fullt affärsmässiga former, eller om offentlighet skulle lända till allvarligt förfång för det allmänna eller för enskildas berättigade ekonomiska intressen. Beslut om sekretess skall vara förda till myndighetens protokoll och avse varje särskilt fall för sig.

Av de tryckfrihetsvårdande myndigheterna har dock understrukits att ifrågavarande handlingar i princip skall vara offentliga med hänsyn till det behov av offentlig kontroll som särskilt kan framträda på områden, där stora ekonomiska intressen står på spel, så att exempelvis maktmissbruk och obehörigt gynnande av enskilda kan beivras. För att i den offentliga kontrollens intresse bringa sekretessbesluten under granskning av riksdagens revisorer har myndigheterna ålagts anmälningsskyldighet till Kungl. Maj:t beträffande meddelade sekretessbeslut.

Utredningens ställningstagande

Vid de kontakter vi haft med affärsverken har dessa riktat kritik mot den offentlighet som råder i upphandlingsärenden. Det har sålunda bland annat från vattenfallsstyrelsens och domänstyrelsens sida framhållits såsom

en olägenhet att offentligheten kunnat systematiskt utnyttjas av anbudsgivarna till deras fördel och till statsverkets nackdel. Det förhållandet, att anbudsgivarna känner till de priser, som konkurrenterna offererat vid föregående upphandling, medför en snedvridning av offerterna så till vida, att de i en del fall icke kommer att grunda sig på en kostnadskalkyl utan på vad andra anbudsgivare i tidigare sammanhang begärt. Om man vill ha en beställning, går man ner med sitt pris minsta möjliga steg i syfte att komma strax under den, som senast fått beställningen. Konkurrensens prispressande verkan blir härigenom mindre. En annan nackdel ur upphandlingssynpunkt kan vara vissa anbudsgivares rädsla för att ett lågt pris i ett anbud kan bliva känt för andra medlemmar i mer eller mindre påtagliga kartellbildningar eller för återförsäljare.

Det är självfallet omöjligt att säkert bedöma hur offentligheten påverkar avtalen i upphandlingsärendena. Uppenbart torde emellertid vara att offentlighetens betydelse varierar med hänsyn till upphandlingens karaktär. Där det råder en öppen konkurrens mellan ett någorlunda stort antal leverantörer kan man sålunda ha anledning att räkna med att offentligheten, om den överhuvud påverkar anbuden, snarast gör det i för staten förmånlig riktning. På marknader, där antalet anbudsgivare är ringa och en fast organiserad prissamverkan lätt kan åstadkommas även med andra medel, är det åter ovisst om offentligheten spelar någon väsentlig roll för anbudsgivningen. Uteslutet är dock icke att offentligheten i sådana fall av anbudsgivarna uppfattas som ett hinder för en prisdifferentiering till förmån för ett statligt företag. I de fall då samarbete mellan anbudsgivare är svagare utvecklat och efterlevnaden av eventuella kartellöverenskommelser är svåra att på andra vägar kontrollera för anbudsgivarna underlättar däremot offentlighetsregeln en sådan kontroll till nackdel för statsverket.

Såsom här tidigare omnämnts innebär 34 § sekretesslagen ett visst skydd för anbudsgivaren genom att handlingar i upphandlingsärenden icke må utlämnas utan myndighets tillstånd innan avtal slutits. Då anledning därtill föreligger kan dessutom myndighet sekretessbelägga handlingar avseende villkoren i slutna upphandlingsavtal dock högst för tiden till dess två år förflutit från det avtalet slöts. Sistnämnda möjlighet till sekretessbeläggande av upphandlingsärenden synes emellertid icke ha fått någon större praktisk betydelse, dels därför att föreskriften anses kunna tillämpas endast då vägande skäl förebringats för sekretess dels ock för att bestämmelsen allenast ger uppskov med offentliggörandet i två år.

Självfallet måste frågan om hemlighållande enligt 34 § andra stycket prövas från fall till fall under hänsynstagande till omständigheterna i det särskilda fallet. Föredragande departementschefen underströk emellertid i propositionen nr 107 till 1937 års riksdag, då han anmälde frågan om ändringar i sekretesslagen, att möjligheterna till sekretess enligt 34 § icke borde alltför mycket inskränkas. Det var av detta skäl som det av 1935 års sakkun-

niga för utredning av frågan om allmänna handlingars offentlighet föreslagna uttrycket »då särskilda omständigheter det föranleda» i propositionen och den slutliga lagtexten utbyttes mot det mindre restriktiva »då anledning därtill föreligger». Departementschefen anmärkte särskilt, att med denna ändring alla behöriga sekretessbehov borde kunna tillgodoses. Kan offentlighållande sålunda antagas komma att medföra påvisbara olägenheter för det allmänna eller skada leverantörs ekonomiska intresse torde förutsättning föreligga för sekretess. Beträffande frågan om anbudsgivares rädsla för att anbud skall komma till kartellmedlemmars kännedom bör sålunda 34 § andra stycket sekretesslagen kunna tillgripas. En något vidgad tillämpning av stadgandet i de enskilda ärendena i förhållande till vad som för närvarande är fallet skulle även kunna undanröja en del av de påtalade svårigheterna hos upphandlingsmyndigheterna. Med hänsyn till vad förarbetena till lagstiftningen ger vid handen torde en dylik vidare tolkning av stadgandet icke ligga utanför lagstiftarens intentioner.

I och för sig skulle ett generellt stadgande i tryckfrihetsförordningen om skydd mot offentliggörande av handlingar, hänförande sig till statens affärsverksamhet inom de affärsdrivande verken undanröja de svårigheter som dessa verk kan ha vid fullgörandet av statsmakternas krav på affärsmässighet. En avvägning av offentlighet och sekretess i dessa fall har emellertid såsom framgår av förarbetena till sekretesslagen befunnits vara förenad med synnerliga vanskligheter. Å ena sidan har behovet av offentlig kontroll ansetts framträda med särskild styrka på de områden, där stora ekonomiska intressen står på spel och där en alltför långt gående sekretess lätt skulle kunna bana vägen för förfaranden mot vilka offentlighetsregeln är tänkt som ett korrektiv. Å andra sidan borde inom sådana områden, där staten driver rörelse med rent ekonomiska syften såsom exempelvis inom vattenfallsverket och domänverket en betydande inskränkning i offentligheten på särskilt goda grunder kunna försvaras, särskilt som staten här så att säga befinner sig på samma plan som de statliga bolagen och enskilda företagare. Så mycket mindre betänkligheter borde föreligga med hänsyn till att det grundläggande intresset av offentlig kontroll fortfarande skulle tillgodoses genom såväl riksdagens revisorer som den statliga revisionen över huvud taget.

Vi har från dessa utgångspunkter övervägt om icke de svårigheter med vilka de affärsdrivande verken har att kämpa, delvis under konkurrens från enskilda företag, i någon mån skulle kunna avhjälpas genom att utsträcka den tid på två år, under vilken handlingar, som anger villkoren i slutna avtal, för närvarande enligt 34 § sekretesslagen må sekretessbeläggas.

Till en början vill vi erinra om att gränserna för sekretessen beträffande de i 34 § sekretesslagen angivna grupperna av handlingar är olika alltefter deras innehåll. För en grupp handlingar är sålunda sekretesstidens maxi-

mum ända upp till tjugo år. För den grupp av handlingar, som angiva villkoren i slutna avtal är tidsgränsen däremot endast två år från det avtalet fullgjorts eller upphört att gälla eller högst två år från det avtalet slöts.

Enligt vår uppfattning talar starka skäl för att samtliga här nämnda tidsgränser om två år förlänges till fem år i de fall, då erfarenheten på något område skulle ge vid handen, att offentligheten länder till allvarligt förfång för det allmänna eller för enskildas berättigade ekonomiska intressen. Genom en sådan ändring anser vi att en del av här tidigare berörda olägenheter i affärsverkens upphandlingsverksamhet i icke ringa mån borde kunna undanröjas. Vårt förslag har därvid grundats på i huvudsak följande överväganden. Till en början vill vi understryka, att det här icke endast är ett fall där det ur det allmännas synpunkt är särskilt påkallat med en förlängning av sekretesstiden. Även det enskilda sekretessintresset gör sig här särskilt starkt gällande. Dessa förenade intressen är i och för sig vid avvägningen av sekretesstidens längd förtjänta av större beaktande än kontrollbehovet. Även den offentliga kontrollens intresse kan emellertid tillfredsställande tillgodoses vid den föreslagna förlängningen av sekretesstiden. Framhållas må sålunda att den i 34 § sekretesslagen föreskrivna anmälningsskyldigheten i fråga om myndigheternas sekretessbeslut bringar alla dessa beslut under granskning av riksdagens revisorer. Dessa revisorer har därvid även möjlighet att uppmärksamma om sekretess anordnats i obehörig omfattning. Vidare har de statliga revisionsorganen rätt till insyn i myndigheternas upphandlingsverksamhet oberoende av om sekretess föreligger eller icke. För affärsföretag, som anser sig ha skäl till missnöje med en statlig upphandling står dessutom den möjligheten till buds att de kan vända sig till verkens interna revisionsenheter eller det centrala revisionsorganet, med begäran om undersökning. Erinras må slutligen om att Kungl. Maj:t enligt 38 § i sekretesslagen har möjlighet att där det påkallas för tillvaratagande av allmän eller enskild rätt utan hinder av vad eljest är stadgat i sekretesslagen förordna om handlingars utlämnande. Genom de angivna möjligheterna till kontroll över den sekretessbelagda upphandlingsverksamheten anser vi tillräckliga garantier föreligger för att även vid utnyttjandet av den föreslagna förlängningen av sekretesstiden någon kollision med behovet av offentlig kontroll icke skall behöva uppkomma.

Enskilda företagare, som gör affärer med ett statligt företag, bör få åtnjuta samma sekretesskydd som om de gjort affärer med ett enskilt företag så att de icke skall riskera att få sina affärsangelägenheter blottade. Det behov av sekretess som här kan föreligga avses skola bland annat tillgodoses genom stadgandet i sekretesslagens 28 § enligt vilken till statlig eller kommunal anstalt för samfärdsel inkomna och där upprättade handlingar avseende samfärdseln i viss ordning kan sekretessläggas såvitt angår deras angelägenheter som anlitar eller eljest träder i beröring med anstalten eller ver-

ket. Sålunda är den brevväxling mellan järnvägsstyrelsen och en kund som föregår en eventuell överenskommelse om fraktnedsättning under sekretess enligt 28 § sekretesslagen. Enligt detta stadgande skulle emellertid även det slutliga beslutet i ärendet kunna läggas under sekretess.[1] Genom bestämmelserna i järnvägstrafikstadgans § 7 ålägges emellertid järnvägsförvaltningarna att offentliggöra gjorda ändringar av befordringsavgifter eller villkor för dessas tillämpning. För närvarande skall detta offentliggörande ske genom anslag å de stationer, som beröres av ändringen. Skyldigheten att offentliggöra överenskommelser om taxenedsättningar leder såsom 1948 års järnvägstaxekommitté (SOU 1956: 54 sid. 102) framhållit till att en viss trafikants avsättningsförhållanden lätt kan utrönas av dennes konkurrenter samt att vetskapen om att så kan ske i många fall kan medföra, att trafikanter hellre använder annat transportmedel än att med järnvägsförvaltning träffa en för båda parter fördelaktig överenskommelse om taxenedsättning. Att järnvägens fraktnedsättningar är offentliga enligt järnvägstrafikstadgan möjliggör vidare att järnvägens trafikkonkurrenter kan erhålla en detaljerad insyn i järnvägens kundregister, vilket enligt järnvägstaxekommitténs uppfattning försvårar en rationell utformning av försäljningspolitiken vid järnvägen. Då offentliggörandet av överenskommelser om taxenedsättningar kan sätta viktiga allmänna och enskilda ekonomiska intressen på spel anser vi i likhet med taxekommittén att det bör närmare övervägas, huruvida handlingarna i ifrågavarande ärenden bör vara offentliga. Det slutliga ställningstagandet härtill torde emellertid få bli beroende av om den s. k. likabehandlingsprincipen enligt § 6 i järnvägstrafikstadgan skall bibehållas eller icke. Detta trafikpolitiska problemkomplex utredes för närvarande av 1953 års trafikutredning.

[1] KU utl. nr 21/1937.

KAPITEL IX

Revisionen av affärsverken

Statsmakternas kontroll över de affärsdrivande verkens ekonomiska förvaltning utövas dels i samband med behandlingen av finansfrågor, dels genom revision från riksdagens revisorers samt olika statliga revisionsorgans sida och dels som en följd av den offentlighet som ger allmänheten insyn i förvaltningen. Hos ett par av de affärsdrivande verken finnes även inrättade särskilda överrevisorer. Flertalet av de affärsdrivande verken har vidare hos sig inrättade särskilda interna revisionsenheter.

Revisionens nuvarande organisation

Grundläggande föreskrifter rörande *riksdagens revisorer* meddelas i §§ 72 och 73 riksdagsordningen, vari stadgas att riksdagen årligen förordnar revisorer till ett antal av tolv, vilka till halva antalet utses av vardera kammaren, att enligt regeringsformen och särskild instruktion granska statsverkets, riksbankens och riksgäldskontorets tillstånd, styrelse och förvaltning. Inom ramen för detta allmänna stadgande åtnjuter revisorerna stor frihet vid tolkningen av revisionsuppdragets innebörd. I instruktionen för riksdagens revisorer stadgas härom endast att dessa vid sin förrättning skall noggrant iakttaga vad regeringsformen, riksdagsordningen och denna instruktion samt de för fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret gällande ansvarighetslagar och övriga stadganden innehåller. Revisorerna samt de vid revisionen biträdande skall vidare iakttaga tystnadsplikt beträffande vad enligt riksdagens beslut eller ingångna avtal eller för övrigt enligt sakens natur bör vara internt rörande enskildas affärsförhållanden till kronan. Revisorerna har med angivna begränsningar ganska vittgående befogenheter i fråga om kontrollen av de affärsdrivande verken. Självfallet är det emellertid icke möjligt för statsrevisorerna att utöva någon fortlöpande kontroll av de affärsdrivande verkens omfattande förvaltning. Revisorernas verksamhet grundar sig icke heller på någon bestämd plan i den bemärkelsen, att förvaltningsområde efter förvaltningsområde systematiskt genomgås, utan har närmast kommit att inriktas på förhållanden som av olika anledningar aktualiserats. I första hand utnyttjas därvid de erfarenheter som de valda revisorerna själva förvärvat under arbetet i riksdagen och dess utskott. På grund av statsförvaltningens starka tillväxt och alltmer komplicerade natur har det emellertid blivit allt svårare för den enskilde leda-

moten att under den korta tid revisionsuppdraget omfattar bilda sig en uppfattning om vilka förhållanden som lämpligen bör upptagas till revisionell prövning. I allmänhet inskränker sig revisorerna till att i varje aktuellt fall belysa själva problemställningen eller att fästa uppmärksamheten på att viss åtgärd eller anordning av olika skäl synes revisorerna vara mindre tillfredsställande.

För granskning av SJ och vattenfallsverkets förvaltning finnes vidare för vart och ett av verken särskilda *överrevisorer,* vilka främst skall bedöma lämpligheten av de av verkets styrelse gjorda utbetalningarna och erlagda priserna samt ändamålsenligheten av de av respektive styrelser i övrigt vidtagna förvaltningsåtgärderna. Även dessa revisorer har betydande befogenheter att revisionellt granska ifrågavarande verksamheter.

Statens sakrevision skall ur allmänt ekonomiska synpunkter granska all statlig verksamhet och därvid tillse att denna anordnas på ett ändamålsenligt, planmässigt och sparsamt sätt. Affärsverken skall därför även från detta revisionsorgans sida komma under kontinuerlig tillsyn och granskning. Kontrollen skall främst avse den av affärsverken bedrivna upphandlingen, tillverkningen, försäljningen o. d. Sakrevisionens kapacitet är emellertid begränsad, varför dess verksamhet har måst inriktas på att behandla avgränsade organisatoriska områden eller problemställningar med stickprovsvis granskning av verksamheten inom hela statsförvaltningen.

Om sakrevisionen finner åtgärder påkallade uppmärksammas vederbörande verk därpå och om så skulle erfordras framlägger revisionen för Kungl. Maj:t lämpliga förslag i frågan. Finner sakrevisionen anledning till erinran beträffande ändamålsenligheten av viss åtgärd och ej med hänsyn till omständigheterna i ärendet låter det bero vid de upplysningar som vederbörande myndighet ger, skall detta inberättas till Kungl. Maj:t. Affärsverken lämnar fortlöpande uppgifter om inköpta effekter av allmän förbrukningskaraktär till statens sakrevision. Sakrevisionens registrering av verkens leveransavtal möjliggör tillhandahållande av information om priser och andra leveransvillkor, vilken service även utnyttjas av affärsverken.

Riksräkenskapsverket skall i den omfattning detta revisionsorgan så finner lämpligt granska de affärsdrivande verkens hela ekonomiska förvaltning ur såväl kamerala som sakrevisionella synpunkter. Detta ämbetsverks granskning av affärsverken har emellertid i övervägande grad blivit av mera kameral karaktär.

Slutligen finnes interna revisionsenheter, s. k. *specialrevisioner,* inrättade hos generalpoststyrelsen, tele-, järnvägs-, vattenfalls- och domänstyrelserna. Dessa revisionsenheter är främst inriktade på en kameral granskning av vederbörande verks räkenskaper.

Då vi förutsätter att de affärsdrivande verken även i fortsättningen skall förbli delar av den egentliga statsförvaltningen finner vi det principiellt riktigast att statsrevisorernas granskningsrätt beträffande de här behandlade affärsverken blir oförändrad.

Vid bedömandet av i vilken omfattning affärsverken i övrigt skall vara underkastade revision har olika lösningar övervägts inom utredningen. Vad till en början beträffar de inom generalpoststyrelsen, telestyrelsen, järnvägsstyrelsen och domänstyrelsen befintliga interna revisionsenheterna har vi övervägt om dessa lämpligen kunde brytas ut ur respektive affärsverks organisation och ges en helt fristående ställning gentemot det verk, som revisionsenheten skall revidera. Ett av de skäl som brukar anföras mot lämpligheten av interna revisionsenheter, nämligen deras beroendeställning av respektive verk, skulle därigenom bortfalla. Om överrevisorer inrättades för vart och ett av affärsverken skulle vidare de från verken utbrutna revisionsenheterna kunna ställas under dessa överrevisorers direkta ledning. På så sätt skulle tillskapas fristående revisionsorgan för varje affärsverk. Dessa revisionsorgan skulle inför Kungl. Maj:t svara för att en effektiv revision av affärsverken kontinuerligt ägde rum.

Anordningen med ett för varje affärsverk fungerande fristående revisionsorgan skulle medföra den fördelen att revisionspersonalen uteslutande skulle kunna sysselsättas med och specialiseras på respektive affärsverk samt att verkets ekonomiska dispositioner i sin helhet skulle kunna bliva föremål för granskning ur såväl kamerala som sakrevisionella synpunkter. Utsikterna till ett framgångsrikt resultat av revisionsarbetet är emellertid även beroende av rekryteringen av personal från affärsverket samt den växelvisa tjänstgöring i verket och i revisionen, som vid granskningen av räkenskaper med teknisk eller i övrigt speciell prägel visat sig vara av värde. Även efter en utbrytning av de nuvarande revisionsenheterna från affärsverken borde det emellertid icke behöva möta några större svårigheter att i önskvärd omfattning få till stånd en lämplig rekrytering från affärsverken och ombyte på vissa poster med ett antal års mellanrum.

Mot den ifrågasatta anordningen med fristående revisionsorgan under ledning av överrevisorer kan emellertid även en del invändningar göras. Det kan sålunda vara av stort värde för ett affärsverk att ha tillgång till ett internt revisionsorgan, vars uppgift skall vara att kontinuerligt utöva kontroll över att verkets allmänna eller speciella föreskrifter av ekonomisk innebörd följes av lokalförvaltningarna. Av betydelse kan det även vara att affärsverket i sin egen organisation har tillgång till ett revisionsorgan som kan lämna råd och anvisningar i redovisningsspörsmål o. d., när behov anmäles eller när omständigheterna ger vid handen att förtydliganden av utfärdade medelsförvaltningsbestämmelser är erforderliga. En sådan konsulterande funktion skulle självfallet även kunna fullgö-

ras av ett fristående revisionsorgan. Man bör emellertid icke bortse från att detta under Kungl. Maj:t sorterande kontrollorgan skulle få många betydelsefulla arbetsuppgifter som måste ges prioritet. Då statens sakrevisions granskning av affärsverken vid den här skisserade organisationen av revisionen givetvis borde bortfalla skulle vidare motsvarande granskning i vad avser upphandlingsverksamheten och dessa verks ekonomiska förvaltning i övrigt påläggas de fristående revisionsorganen, därvid risk kunde förefinnas för att den kontinuerliga sifferrevisionen och den kamerala granskningen i övrigt av affärsverkens räkenskapsmaterial skulle eftersättas. En sådan utveckling skulle otvivelaktigt medföra olägenheter för affärsverket i vars intresse det måste ligga att berättigade anmärkningar icke skall kunna framställas mot dess medelsförvaltning. Framhållas må slutligen att ett önskemål, som i synnerhet gör sig starkt gällande vid ett affärsverk, är att tiden mellan förvaltningsåtgärderna och revisionen göres så kort som möjligt. Detta önskemål är särskilt av vikt att beakta i fråga om affärsverkens till antalet betydande lokalförvaltningar. Till vinnande av detta syfte torde verkens egna revisionsenheter vara de bäst lämpade.

Utgående från vad nu sagts har vi ansett oss böra förorda att affärsverken bibehåller sina nuvarande revisionsenheter för fullgörande av den inre revision affärsverken finner påkallad. Det bör i första hand få ankomma på respektive affärsverk såsom dess inre organisationsangelägenhet att tillse att denna revisionsverksamhet bedrives på ett ändamålsenligt sätt. Vi anser oss i sammanhanget endast böra framhålla att det till tryggande av denna revisions oberoende kan ifrågasättas om det icke vore organisatoriskt riktigast att revisionsenheterna såsom ett verkets gemensamma kontrollorgan ställes direkt under verkschefen i stället för som nu i regel är fallet revisionen är underordnad viss byrå.

Enligt vår mening bör affärsverken även vara underkastade revision från det under Kungl. Maj:t sorterande centrala revisionsorganet. Framhållas må i sammanhanget att enligt innevarande års riksdags principbeslut avses det statliga revisionsväsendet skola med ingången av budgetåret 1961/62 omorganiseras. Beslutet innebär, att den kamerala eftergranskningen av det statliga räkenskapsmaterialet skall utvecklas mot en ökad grad av sakrevision samt att över huvud taget en intensifiering av den sakrevisionella verksamheten skall komma till stånd. I organisatoriskt hänseende skall den kamerala revisionen och den egentliga sakrevisionella verksamheten bli koncentrerade till ett nytt revisions- och statsbokföringsorgan, benämnt riksrevisionsverket i följd varav nuvarande riksräkenskapsverket och statens sakrevision skall upphöra.

Såsom i ett tidigare avsnitt av detta kapitel nämnts finnes särskilda överrevisorer vid statens järnvägar och statens vattenfallsverk. Dessa över-

revisorer intager en mellanställning i förhållande till det å ena sidan beslutade riksrevisionsverket och den mera allmänt hållna förvaltningsrevisionen, som bedrives av statsrevisorerna å den andra sidan. Redan vid inrättandet av statens sakrevision förutsattes att de uppgifter, som ankom på dessa överrevisorer, skulle tillföras statens sakrevision. I avvaktan på att sakrevisionen skulle hinna organiseras och närmare planlägga sitt arbete ansågs det emellertid lämpligt att överrevisorerna övergångsvis skulle fortsätta sin verksamhet.

Anordningen med överrevisorer anser vi medföra en splittring av den sakrevisionella granskningen på olika organ, vilka icke lämpligen kan samordnas. Med de begränsade personalresurser som står till överrevisorernas förfogande kan det icke heller förväntas att de skall kunna lämna mera väsentliga bidrag till kontrollen av nu ifrågavarande affärsverks omfattande förvaltning. Med hänsyn slutligen till den fackkunskap som vi förutsätter skall finnas representerad hos den av oss föreslagna styrelsen för affärsverken, anser vi övervägande skäl tala för att överrevisorsinstitutionen hos de nu ifrågavarande affärsverken slopas. De på dessa ankommande uppgifterna kommer därefter att åvila riksrevisionsverket.

AVDELNING II

De statliga aktiebolagen

KAPITEL X

De statliga aktiebolagens ställning i konstitutionellt hänseende m. m.

I de ojämförligt flesta fall tillkommer ett bolag inom det enskilda näringslivet genom överenskommelse mellan ett begränsat antal personer. Huruvida dessa för det planerade företaget väljer aktiebolagets form eller någon annan företagsform såsom handelsbolagets eller kommanditbolagets beror på överväganden av olika slag. Anledningen till att därvid oftast aktiebolagsformen väljes är icke blott fördelen av aktieägarnas ansvarsfrihet utan även den omständigheten, att aktiebolaget över huvud taget visat sig vara en ändamålsenlig och efter näringslivets skiftande förhållanden anpassningsduglig form för ekonomisk verksamhet. Aktiebolaget har med sin på en gång fasta och smidiga organisation av företagsledningen kommit att inom näringslivet bli ett instrument för ekonomisk verksamhet, som fyller viktiga funktioner i folkförsörjningens tjänst.[1]

Till en början må här något beröras vad tillämpningen av aktiebolagslagen på ett statligt företag i princip innebär.

Vad bolagsordningen angiver såsom bolagets syfte skall självfallet tjäna till rättesnöre för bolaget. Vid bedömningen av frågan om befogenheten att utvidga arten av ett bolags verksamhet torde dock icke bolagsordningens bestämmelser böra så tolkas att bolaget kan berövas den rörelsefrihet som framstår som naturlig för ett ekonomiskt företag av den i bolagsordningen angivna arten. Enligt aktiebolagslagen måste bolagets styrelse därför vara oförhindrad att även om det icke uttryckligen angives i bolagsordningen, vidtaga alla åtgärder som framstår till art, innebörd och syfte såsom innefattande endast ett ändamålsenligt understödjande av denna verksamhet. Det ligger sålunda otvivelaktigt inom styrelsens kompetens att upptaga lån för att skaffa medel till bolagets drift. När det gäller lån för att anskaffa medel till bolagets investeringar, som tager sikte på en utvidgning av driften, blir enligt aktiebolagslagen styrelsens kompetens däremot beroende på om utvidgningsprojektet ligger inom den ram som uppdragits i bolagsordningen rörande verksamhetens art.

Eftersom styrelsens uppgift är att leda driften av bolaget ligger försäljning av bolagets fasta egendom normalt utanför styrelsens kompetens.

[1] Anmärkas må att under förarbetena till den nya aktiebolagslagen övervägdes spörsmålet, huruvida alltefter företagens beskaffenhet i lagstiftningen borde införas på olika sätt reglerade former av aktiebolag eller en annan bolagsform än aktiebolagets. Några förslag i sådan riktning framlades emellertid icke; se SOU 1941:9 sid. 29 ff.

Styrelsen kan däremot sälja sådana delar av den fasta egendomen, som anses på lång sikt bliva överflödiga för bolagets verksamhet.

För de lån, som styrelsen är berättigad att upptaga och för den gäld som styrelsen i övrigt kan ådraga bolaget i anledning av dess drift äger styrelsen ställa säkerhet genom pantsättning av fast eller lös egendom.

Årsredovisningen för aktiebolag skall ske genom balansräkning, vinst- och förlusträkning samt förvaltningsberättelse. I balansräkningen skall lämnas en så klar och upplysande redogörelse för bolagets ställning och rörelseresultat som är möjligt utan olägenhet för bolaget. Beträffande vinst- och förlusträkningens innehåll kräves att intäkten för den egentliga rörelsen — av vars räntabilitet bolagets framtid är beroende — redovisas särskilt. Andra intäkter skall redovisas specificerade i vissa poster såsom utdelning på aktier, räntor, vederlagsfria förvärv m. m. Beträffande beräkningen av rörelsevinsten stadgas att vissa kostnader för rörelsen såsom avskrivningar å anläggningstillgångar, skuldräntor, skatter och allmänna förvaltningskostnader och extraordinära kostnader och förluster skall redovisas för sig på kostnadssidan.

I förvaltningsberättelsen skall i den mån det finnes kunna ske utan förfång för bolaget, lämnas upplysningar om sådana för bedömningen av bolagets ställning och resultatet av dess verksamhet samt styrelsens och verkställande direktörens förvaltning viktiga förhållanden, vilka icke framgår av de övriga redovisningshandlingarna. Efter tillkomsten av 1944 års aktiebolagslag har redovisningsskyldigheten ytterligare utvidgats genom den år 1950 genomförda ändringen i 103 § aktiebolagslagen. Denna ändring vidtogs i syfte att bereda bättre insyn i bolagens ekonomiska förhållanden icke endast åt aktieägarna och fordringsägare utan även åt andra, som kan ha intresse av att vinna kunskap om bolags verksamhet och ekonomi. Detta syfte har man sökt nå genom föreskrifter som går ut på att åstadkomma dels en fullständigare resultatredovisning och dels en belysning av bolagens dolda reserver och förändringar i dem.

För granskning av styrelses och verkställande direktörs förvaltning samt bolagets räkenskaper skall i aktiebolag finnas en eller flera revisorer. Antalet revisorer i flertalet statliga bolag är två. I några, huvudsakligen de större bolagen, finns tre revisorer och vissa statliga bolag har ända upp till fem revisorer. Enligt aktiebolagslagen åligger det revisorerna att utföra en grundlig och effektiv revision. Revisorerna skall först och främst revidera de avslutade årsräkenskaperna innan de lägges fram inför bolagsstämman. Till grund för revisionen av årsräkenskaperna ligger alltid revisorernas granskning av den löpande bokföringen under året. Revisorernas uppgift går emellertid längre än till ett enbart företagande av en rent räkenskapsmässig revision. Revisorerna skall även i sak värdera och

kritiskt taga ställning till bolagets verksamhet under det gångna räkenskapsåret samt resultatet därav.

Det torde som regel ha varit aktiebolagsformens organisatoriska fördelar som föranlett att här i landet även viktiga statliga eller statskontrollerade företag kommit att drivas såsom aktiebolag.

Utredningen har i betänkandet om Statsägda aktiebolag i Sverige (SOU 1956: 6) lämnat en närmare redogörelse för flertalet av de nuvarande statliga aktiebolagens individuella bakgrund och dessa bolags arbetsuppgifter och förvaltningsformer. Utredningen finner det därför icke här påkallat att annat än sammanfattningsvis lämna en redogörelse för aktiebolagsformen sådan som den för närvarande äger tillämpning inom den statliga affärsdriften.

De statliga aktiebolagen, varmed i detta sammanhang förstås bolag, däri det statliga inflytandet är eller kan göras totalt, utgör i förhållande till statsförvaltningen i övrigt fristående juridiska personer, som driver affärsverksamhet i en klart privaträttslig form. De statliga bolagen är sålunda icke underkastade de förvaltningsrättsliga föreskrifter som gäller inom den egentliga statsförvaltningen. Såsom grund för bolagens organisation och verksamhet gäller i stället aktiebolagslagen. Ett undantag härifrån utgör dock Sveriges kreditbank, vars verksamhet grundar sig på lagen om bankrörelse. A/B Industrikredits verksamhet regleras av lagen om hypoteksaktiebolag.

Erforderligt kapital för bildande av statligt aktiebolag har i regel tillskjutits av staten genom aktieteckning. Av liknande karaktär är även statens förvärv av aktierna i redan bestående företag. Genom att i båda fallen medel måste anvisas för ändamålet blir det riksdagen som avgör om bolag skall bildas eller inköp av aktier skall ske. Riksdagsbeslut om nyteckning av aktier i redan bestående bolag förekommer relativt ofta då fråga blir om betydande nyinvesteringar. Ifrågavarande medel anvisas i regel av riksdagen på kapitalbudgeten under fonden för statens aktier. Beträffande de bolag som hör under affärsverken har dock tillvägagångssättet varit att riksdagen medgivit att till inköp av aktier eller aktieteckning fått användas viss summa av till vederbörande affärsverks förfogande stående likvida medel.

Vid anvisande av medel för bolagsbildning uppdrager riksdagen som regel även riktlinjer för bolagets verksamhet. Dessa kunna vara mer eller mindre uttömmande. Riksdagen kan besluta om alla principiella och grundläggande förhållanden rörande bolaget såsom i fråga om det ändamål för vilket verksamheten skall drivas, aktiekapitalets storlek samt principerna för bolagets drift och ledning. Statsmakternas intresse av att vissa bestämda riktlinjer för bolagets verksamhet efterföljes kan i första hand till-

godoses genom stadganden i bolagsordningen. Bolagsordningen antages på bolagsstämma, vilket innebär att statens bestämmande inflytande rörande bolagsordningens innehåll är säkrat. I flertalet statliga bolag skall dessutom ändringar i bolagsordningen underställas Kungl. Maj:t för godkännande. Genom särskild lagstiftning kan staten vidare bestämma under vilka former bolagsverksamheten skall bedrivas, varigenom detaljerade riktlinjer kan uppdragas för bolagets verksamhet. I samband med ansökningar av olika slag från ett statligt bolag om att få bedriva viss verksamhet kan bolagets följande av vissa riktlinjer även göras till förutsättning för bifall till ansökningen. Även genom avtal kan bolags verksamhetsområde, produktion och försäljningspriser regleras. Vid meddelande av lån och anslag kan vidare av staten uppställas villkor, som innebär riktlinjer för bolagets verksamhet. A/B Vin- och spritcentralen och A/B Svenska tobaksmonopolet får sålunda på grund av avtal principiellt icke öka området för verksamheten till sådant som ligger utanför monopolet. Vidare får Nya system A/B icke bedriva annan verksamhet än sådan, som äger omedelbart samband med bolagets rätt att bedriva detaljhandel med rusdrycker och vad som i övrigt enligt rusdrycksförsäljningsförordningen tillkommer bolaget. Detaljerade anvisningar rörande arten av den verksamhet Sveriges kreditbank skall bedriva finnes angivna i bolagsordningen för detta bolag. I detta sammanhang må även nämnas att Svenska skifferolje A/B visserligen har formell frihet att självt bestämma om sitt verksamhetsområde men att bolaget det oaktat år 1952 underställde statsmakterna frågan om en utvidgning av verksamheten. Utvidgningsprojektet krävde icke något särskilt anslag men förelades likväl riksdagen. Från departementschefens sida framhölls i sammanhanget, att då bolaget avsåg att upptaga en betydelsefull ny verksamhet hade han funnit det lämpligt att bringa saken till riksdagens kännedom. Bolagets förslag till utvidgning av dess verksamhet påkallade icke något uttalande av riksdagen, eftersom det icke skulle finansieras med statsmedel. Om det slutliga innehållet i den preliminära överenskommelse bolaget träffat om utvidgningsprojektet ansåg riksdagen sig emellertid böra bliva underrättad.

Genom att ett statligt bolag är ett privaträttsligt och icke ett offentligrättsligt rättssubjekt blir bolaget såsom sådant ägare till all den fasta som lösa egendom som staten tillskjutit. Staten äger företaget genom sitt aktieinnehav. Någon befogenhet att uppträda på bolagets vägnar har staten icke heller utan detta är förbehållet bolagets stämma och styrelse. Dessa organ kan å andra sidan endast förplikta bolaget men aldrig staten. Såsom aktieinnehavare kan staten däremot genom sitt inflytande på bolagsstämman inverka på bolagets drift och ledning. Statens rätt att i egenskap av aktieägare närvara på bolagsstämma utövas genom ombud. Enligt aktiebolagslagen får emellertid aktieägare icke låta sig företrädas av mera än ett ombud. Ombudet utses beträffande de bolag som hör direkt under

Kungl. Maj:t av denne eller efter Kungl. Maj:ts bemyndigande av departementschef. I fråga om övriga bolag utses ombudet av det ämbetsverk, varunder bolaget närmast hör.

Varje aktiebolag skall ha en styrelse. Består styrelsen av tre eller flera ledamöter skall dessutom utses en verkställande direktör. Detta gäller för alla bolag enligt aktiebolagslagen. Tillsättandet av styrelseledamöter och suppleanter sker normalt på bolagsstämman. Mandattiden för styrelseledamot utgör för flertalet statliga bolag ett år. Såväl styrelseledamöter som suppleanter blir emellertid ofta omvalda, vilket medför att de kan komma att kvarstå i sina befattningar under en följd av år. En av styrelsens ledamöter skall vara dess ordförande. Det kan vara bestämt i bolagsordning, att där annan än bolagsstämman utser vissa styrelseledamöter en av dem skall vara styrelsens ordförande. I andra fall kan bolagsstämman välja styrelsens ordförande. Har så ej skett väljer styrelsen inom sig sin ordförande.

Verkställande direktör i bolaget skall enligt aktiebolagslagen alltid utses av styrelsen. Styrelsen skall förvalta bolagets angelägenheter. En uppdelning av uppgifterna brukar ske så att verkställande direktören handhar den löpande förvaltningen, medan förvaltningen i övrigt tillkommer styrelsen. Bland ärenden som brukar bliva föremål för styrelsens behandling märkes finansieringsfrågor och rapporter rörande verksamhetens resultat och omfattning. En annan grupp av ärenden som behandlas av styrelsen är investeringsfrågor, frågor om köp och försäljning av fastigheter, pris- och taxefrågor. I övrigt brukar styrelsen handha viktigare personal- och organisationsfrågor.

Såsom redan nämnts medverkar riksdagen i allmänhet vid ett statligt bolags tillkomst och riksdagen får då självfallet även tillfälle att ta ställning till de allmänna riktlinjerna för bolagets verksamhet. I fråga om de bolag vars verksamhet regleras genom monopollagstiftning eller annan därmed jämförbar lagstiftning är det uppenbart att riksdagen måste medverka. Beträffande flertalet andra bolag är det finansieringsfrågorna som nödvändiggör att frågan om bolagens tillkomst underställes riksdagen.

Kungl. Maj:ts allmänna funktion såsom beredande och verkställande organ av riksdagens beslut innebär att Kungl. Maj:t kommer att medverka vid såväl fastställandet av de allmänna riktlinjerna för de statliga bolagens verksamhet som vid finansieringen.

Om man sålunda kan säga, att riksdagens och Kungl. Maj:ts åtgärder rörande de statliga bolagen då det gäller riktlinjerna för bolagens verksamhet och finansieringen i stort sett företages på samma sätt som beträffande statens förvaltning i övrigt, så är området för statsmakternas fortlöpande ledning av bolagens verksamhet det område, där skillnaderna mellan bolagen som organ för statens verksamhet och statens övriga förvaltningsorgan starkast framträder.

Detta sammanhänger framför allt med att bolagen är fristående juridiska rättssubjekt och inte formellt inordnade i den statliga förvaltningshierarkin. Kungl. Maj:ts ledning av bolagens verksamhet utövas därför i andra former än vad som gäller för övriga förvaltningsorgan.

Detta förhållande har i olika sammanhang varit utsatt för en viss kritik. Kritiken har framför allt tagit sikte på att statsråden, då bolagsformen användes, vid bolagsstämman får möjlighet att utöva ett underhandsinflytande av i stort sett för författningen okänd karaktär och omfattning. Detta har i viss mån ansetts vara ägnat att inge betänkligheter, eftersom några konstitutionella möjligheter att utkräva ansvar av statsrådet i sådana fall icke ansetts föreligga.

Även om bolagsstämman formellt framstår som aktiebolagets ledande organ, är vidare dess verkliga betydelse för bolagets verksamhet omdiskuterad.

Bolagsstämman i de statliga bolagen framstår ej heller reellt som en beslutande instans i de väsentligare frågorna för företagets verksamhet.

En aktieägare kan inställa sig på bolagsstämman antingen personligen, genom ställföreträdare eller genom ombud. Om aktieägaren är en juridisk person, såsom då staten uppträder som aktieägare, blir de båda senare alternativen de enda möjliga. Enligt aktiebolagslagen får en aktieägare emellertid icke låta sig företrädas på bolagsstämman av mer än ett ombud. Rösträtten för statens aktier utövas därför i samtliga förekommande fall av endast en person.

Av särskild betydelse blir då givetvis ombudet för statens aktier. Ombudet utgöres ofta av statssekreteraren, expeditionschefen eller en byråchef inom respektive departement. Tidigare har det någon gång hänt, att ett statsråd uppträtt som ombud för statens aktier på bolagsstämman. Beträffande de helstatliga bolag, som hör under centralt verk, är ombudet ofta en byråchef hos vederbörande verk.

Fullmakterna för ombuden innehåller i allmänhet endast ett formellt förordnande att föra talan och utöva rösträtt för staten såsom aktieägare i bolaget. Några detaljerade instruktioner för ombudets handlande innehåller fullmakterna regelmässigt icke.

Vad som i detta sammanhang kommer i blickpunkten är därför frågan huruvida betryggande former för närvarande föreligger i fråga om den kontroll som från riksdagens sida bör utövas över Kungl. Maj:ts förvaltning av de statliga bolagen.

Till en början får konstateras att den kontrollapparat som finnes för statsförvaltningen i endast mycket ringa utsträckning äger tillämpning gentemot de statliga bolagen på grund av den speciella ställning, som dessa ansetts intaga ur offentligrättslig synpunkt. Varken riksdagens revisorer eller dess ombudsmän kan sålunda anses ha någon generell rätt att befatta sig

med de statliga bolagen. Då det gäller konstitutionsutskottets granskning av statsrådens ämbetsåtgärder samt interpellations- och frågeinstituten föreligger visserligen icke detta hinder, eftersom ifrågavarande kontroll i första hand vänder sig mot statsrådens handläggning av bolagsfrågor och icke mot bolagen som sådana. Därvid bör dock erinras om att konstitutionsutskottets granskning uteslutande är inriktad på regeringsprotokollen. Statsrådens ämbetsåtgärder rörande de statliga bolagen vidtages emellertid i första rummet i anslutning till bolagsstämman och föranleder därför icke i regel något regeringsprotokoll, som kan granskas av konstitutionsutskottet.

Som en följd av de nämnda förhållandena har tyngdpunkten av statsmakternas kontroll rörande de statliga bolagen kommit att förflyttas i förhållande till vad som gäller beträffande statens förvaltning i allmänhet. Av största betydelse är härvid den revision, vilken enligt aktiebolagslagen skall utövas av därtill särskilt utsedda revisorer. Spörsmålen rörande denna revision avser vi dock närmare behandla i det efterföljande kapitlet.

Konstitutionsutskottets författningsenliga granskning är, såsom tidigare framhållits, inriktad på de ämbetsåtgärder statsråden personligen vidtagit eller underlåtit att vidtaga. Det är emellertid uppenbart, att ifrågavarande granskning även bereder riksdagen viss insyn i det eller de bolags verksamhet, som har anknytning till de granskade förhållandena.

Innan vi närmare redogör för denna granskning innebörd torde med några ord få beröras spörsmålet rörande statsrådens rätt att själva fatta bindande beslut.

I ett flertal främmande länder finnes ministerstyrelse, som innebär att ministrarna tjänstgör som chefer för olika förvaltningsgrenar och i denna egenskap kan avgöra ett stort antal ärenden utan att föredraga dessa i regeringen eller konseljen.

I Sverige förekommer icke ministerstyrelse i denna mening. Regeringsärendena avgöres av Konungen i statsrådet, och ärenden som icke hör till denna kategori faller i regel under de självständigt arbetande ämbetsverken.

Enligt grundlagen har statsrådet en ställning som Konungens rådgivare, och man har med utgångspunkt härifrån diskuterat huruvida ministerstyrelse kan vara förenlig med svensk konstitution.

Om man fattar begreppet ministerstyrelse så, att därmed förstås statsrådets eller enskilda statsrådsmedlemmars rent faktiska inflytande på ärendenas avgörande, d. v. s. att Konungen i sina beslut följer statsrådens mening, innebär detta givetvis icke något grundlagsstridigt. Det formella avgörandet stannar hos Konungen i statsrådet, och därmed är grundlagens bud uppfyllt.

Åsyftar man däremot med ministerstyrelse den ordningen, att ärendens formella avgöranden flyttas över från Konungen till statsråden, närmast då departementscheferna, så är därvid att anmärka, att föreskriften i RF § 7

om regeringsärendenas avgörande i statsrådet ej lägger hinder i vägen härför. Detta lagrum säger nämligen icke, att ärenden av en viss materiell beskaffenhet skall avgöras av Konungen, utan endast att ärenden vid vilkas behandling statsråds medverkan erfordras — sålunda alla ärenden, som enligt gällande bestämmelser ankommer på Konungen samt ej faller inom högsta domstolens eller regeringsrättens kompetensområden eller tillkommer Konungen personligen — skall, med undantag för kommandomålen, avgöras i statsrådet. Överflyttas ett ärende till avgörande av departementschef, så upphör det därmed att vara regeringsärende. En sådan överflyttning kan åvägabringas genom ett beslut av Konungen i statsrådet i kraft av RF § 4.

Konungens beslut i regeringsärenden kan icke bli föremål för någon direkt aktion från riksdagens sida. Grundlagen förutsätter emellertid, att de råd som Konungen före beslutens fattande är skyldig inhämta av statsråden, skall öva ett väsentligt inflytande på dessa. Den kontroll som författningen velat tillåta folkrepresentationen att utöva gentemot den styrande makten, har därför utformats som en kontroll mot Konungens rådgivare i utövningen av deras rådsämbete. De skall enligt RF § 9 ovillkorligen avge sina meningar till protokollet vid äventyr att de eljest anses ha tillstyrkt det beslut som fattas, och de blir ansvariga för sina råd även om Konungen icke följer dem.

Reglerna om statsrådets ansvarighet utgår från att det är Konungen som personligen avgör regeringsärendena, att statsråden blott skall råda men ej jämte Konungen regera och att de är Konungens statsråd, vilka han efter fritt beprövande antager och entledigar.

Ministerstyrelse medför däremot, såsom grundlagen nu är, att statsråden icke blir konstitutionellt ansvariga för sina åtgärder.

I fråga om regeringsärendena som skall komma under konstitutionsutskottets granskning må slutligen nämnas att riksdagens konstitutionsutskott är skyldigt att begära de protokoll som sedan början av föregående riksdag förts i statsrådet. Utskottet kan även kräva utfående av enstaka protokoll under pågående riksdags sessionstid, vilket sker i undantagsfall.

Finner utskottet av protokollen att någon statsrådets ledamot uppenbarligen handlat mot rikets grundlag eller allmän lag, tillstyrkt någon överträdelse därav eller underlåtit att göra föreställningar emot sådan överträdelse eller vållat och befrämjat den genom uppsåtligt fördöljande av någon upplysning eller underlåtit att vägra kontrasignation, då detta enligt regeringsformen skall ske, skall konstitutionsutskottet genom justitieombudsmannen anställa åtal mot vederbörande inför riksrätten. I vissa andra speciella fall kan riksdagen i anledning av utskottets framställning besluta skrivelse till Kungl. Maj:t om statsråds entledigande.

Utredningens synpunkter och förslag

Den allmänna utgångspunkten för våra ställningstaganden är att de statliga bolagen skall drivas effektivt och affärsmässigt. Utgår man från att samma krav i detta hänseende bör ställas på statliga som på enskilda bolag är det uppenbart att de statliga bolagen bör ställas varken i en bättre eller sämre ställning än de enskilda. Av den kritik, som förekommit mot vissa statliga företags åtgöranden, skulle möjligen kunna dragas den slutsatsen, att statsbolagen skulle skötas mindre effektivt än enskilda bolag. Om i en del fall det ekonomiska resultatet av de statliga bolagens verksamhet blivit sämre än vad många väntat sig, kan detta emellertid bero på antingen att företaget är ett experiment- och beredskapsföretag, i vilket inga enskilda vill eller vågar investera kapital, eller att företaget av samhälleliga skäl är pålagt uppgifter, som icke alltid kan vara motiverade ur strängt affärsmässig synpunkt.

Ehuru aktiebolagsformen har visat sig väl lämpad för statlig verksamhet som skall drivas effektivt och affärsmässigt medför emellertid, som anförts i direktiven till vår utredning, dess tillämpning vissa problem. Det är framför allt frågan om relationerna mellan Kungl. Maj:t och riksdagen å ena sidan och bolagen å den andra och då särskilt frågorna om bestämmanderätten över bolagen samt insynen i dem.

Statens representation på bolagsstämman

Beslutanderätten i de helstatliga aktiebolagen utövas i regel på bolagsstämman av en representant för vederbörande departementschef. Detta innebär, att bolagsstämman lätt kan bli en formalitet. De avgörande besluten har redan fattats av departementschefen. Denna ordning har många funnit vara mindre lämplig för ett statsföretag. Den skiljer sig dock principiellt inte från vad som gäller i enskilda aktiebolag. Där är det ju innehavaren eller innehavarna av aktiemajoriteten, som fattar beslut om ansvarsfrihet och disposition av vinsten samt förrättar val av styrelse och revisorer.

Ifrågasättas kan, om det emellertid är nödvändigt att bolagsstämman på detta sätt blir en formalitet. Det förhållandet att en representant för Kungl. Maj:t eller några representanter för en aktiemajoritet har den reella beslutanderätten på stämman borde inte hindra, att man på bolagsstämman skulle kunna mera ingående diskutera såväl verksamheten under det gångna året som framtidslinjerna. Det vore enligt vår mening lämpligt om verkställande direktören kommenterade styrelseberättelsen och att stämmodeltagarna därefter genom inlägg och frågor finge närmare kännedom om sådant som ej framgår av styrelseberättelsen. Detta förutsätter emellertid att det finnes flera stämmodeltagare. Vid diskussionen om vem eller vilka som i dylikt fall bör företräda statskapitalet på bolagsstämman kan man främst tänka sig följande tre möjligheter. Som statens representant skulle sålunda

kunna uppträda Kungl. Maj:t, riksdagen eller slutligen både Kungl. Maj:t och riksdagen med en fördelning av befogenheterna dem emellan.

Enligt vårt statsskick är arbetsfördelningen i grova drag mellan Kungl. Maj:t och riksdagen den att Kungl. Maj:t är den styrande makten men att han därvid i stor utsträckning är bunden av beslut som fattats av riksdagen.

Mot bakgrunden av denna fördelning av arbetsuppgifterna kan konstateras att vissa av bolagsstämmans i aktiebolagslagen givna funktioner — fastställande av balansräkning, vinstdisposition, beviljande av ansvarsfrihet — är av sådan art att de i och för sig väl skulle kunna åvila riksdagen. Andra funktioner — såsom exempelvis utseende av styrelse och revisorer — bör däremot enligt vår konstitution tillkomma Kungl. Maj:t. Någon ändring i arbetsfördelningen på så sätt att riksdagen skulle övertaga dessa verkställande åtgärder från Kungl. Maj:t torde enligt vår mening icke böra komma i fråga. En sådan ordning skulle leda till att riksdagen skulle komma att ta ställning till de konkreta förvaltningsåtgärderna.

Den avgörande invändningen mot att riksdagen skulle utöva vissa stämmofunktioner är att en dylik ordning skulle innebära en grundläggande oklarhet i fråga om den reella kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t och riksdagen. Otvivelaktigt skulle Kungl. Maj:t med en befogenhet att utse styrelse kunna ges betydande möjligheter att påverka bolagets verksamhet. Å andra sidan skulle riksdagen enligt detta alternativ tilldelas möjligheter att påverka bolagets verksamhet genom sitt utövande av ägarfunktionen på bolagsstämman. Bortsett från befogenheten att vägra styrelsen ansvarsfrihet, kunde bolagsstämman givetvis på olika sätt ge sitt förtroende eller sitt misstroende för styrelsen tillkänna och genom direktiv av olika slag binda dess verksamhet. Man skulle sålunda kunna få en ansvarsfördelning mellan regering och riksdag vid utövandet av ägarfunktionerna. Styrelsen skulle å sin sida känna sig försatt i en dubbel ansvarsställning. För att behålla sitt mandat måste styrelsen vara mån om att bevara Kungl. Maj:ts förtroende och den måste samtidigt följa riksdagens—bolagsstämmans intentioner och åtnjuta dess förtroende. Vid fall av meningsskiljaktigheter mellan regering och riksdag skulle till följd härav komplicerade situationer uppstå. Man skulle fråga sig vems mening som i sista hand skulle få fälla utslaget om regering och riksdag hade olika uppfattningar beträffande lämpligheten av styrelsens sammansättning. Skulle Kungl. Maj:t kunna utnyttja sin befogenhet att underlåta omval av en styrelse, som åtnjuter riksdagens fulla förtroende men inte motsvarat regeringens förväntningar? Skulle Kungl. Maj:t omvänt kunna omvälja en styrelse, som även om den av formella skäl inte kunnat förvägras ansvarsfrihet likväl visat sig sakna riksdagens förtroende? Om dessa båda frågor besvaras jakande innebär det, att man i princip accepterat att inom ett statligt bolag ett konfliktförhållande mellan stämma och styrelse skall kunna tillåtas bestå. Uppenbart är dock att ett sådant konfliktförhållande inte kan vara ägnat att främja bolagets

verksamhet. Svaret på frågorna måste följaktligen bli nekande. Skulle meningsskiljaktigheter råda mellan riksdagen såsom bolagsstämma och Kungl. Maj:t beträffande styrelsens lämplighet skulle i sista hand riksdagens mening få fälla utslaget i samband med ny- eller omval av styrelsen. Kungl. Maj:t skulle sålunda i samband med att han utser styrelse försäkra sig om att den föreslagna styrelsen kan räkna med stämmans förtroende.

Slutsatsen av våra överväganden måste därför bli att den enda tillfredsställande lösningen på problemet om vem som skall företräda statskapitalet på bolagsstämman är att denna uppgift bör tillkomma Kungl. Maj:t.

Breddning av bolagsstämman

Med utgångspunkt i vårt här redovisade ställningstagande att Kungl. Maj:t bör vara den som representerar statens aktier å stämman i statliga aktiebolag kan man emellertid tänka sig en förbättring av nu gällande system genom att bolagsstämman breddas.

Man kunde tänka sig att i stället för en breddning av bolagsstämman inrätta ett representantskap för bolaget, i likhet med vad förhållandet är inom AB Aerotransport. Representantskapet där utgör en församling av tjugo personer med uppgift att råda ombudet för statens aktier i de frågor, som uppkommer till behandling på bolagsstämman. Ledamöterna i detta representantskap deltager icke i själva stämman utan överlägger med representanter för statens aktier på ett sammanträde dessförinnan. Anordningen har till synes fungerat väl inom detta halvstatliga företag och någon annan ordning torde där inte vara påkallad. När det emellertid gäller bolag, där staten innehar hela eller nästan hela aktiekapitalet, anser vi det naturligare att de representanter, som skall beredas insyn eller inflytande i företaget, deltager i själva stämman och därigenom får laglig möjlighet att ställa frågor och framföra synpunkter rörande verksamheten. Deras intresse för verksamheten blir därigenom större, och de kommer att känna ett personligt ansvar för företagets skötsel.

I direktiven beröres möjligheten av en uppdelning av beslutanderätten på ett lämpligt antal personer representerande särskild sakkunskap samt olika för bolagets verksamhet väsentliga intressen. Detta kan ske antingen så att staten i likhet med vad som är förhållandet inom vissa statliga monopolbolag överlåter ett visst antal aktier på enskilda personer eller på så sätt att man genom en ändring i aktiebolagslagen ger staten såsom aktieägare möjlighet att representeras av flera än en person. I och för sig uppnår man samma resultat vilket alternativ av dessa man än väljer.

Vid valet mellan alternativen har vi funnit det mindre tilltalande med en lösning innebärande att aktieägaren företrädes av flera olika ombud. Vi anser därför att statsmakterna bör fortsätta på den på några håll redan beträdda vägen att överlåta ett antal aktier i de statliga bolagen till enskilda personer för att därmed legitimera dem att uppträda på stämman.

I den härigenom breddade stämman bör Kungl. Maj:ts beslutanderätt garanteras på så sätt att endast ett mindre antal aktier överlåtes på privata personer.

Frågan blir sedan vilken sakkunskap och vilka intressen som skall representeras på stämman. Det är uppenbarligen av stort värde att ha företrädare med teknisk och ekonomisk sakkunskap som icke är direkt knutna till bolaget i fråga utan som representerar erfarenheter från andra områden av det ekonomiska livet. Det ligger även nära till hands att tänka sig ett antal ledamöter av riksdagen som representanter. Man skulle därvid kunna tänka sig att representanterna utsåges antingen av Kungl. Maj:t eller av riksdagen. Tanken på en direkt riksdagsrepresentation är dock inte invändningsfri eftersom en sådan ordning kan leda till politisering av företagen.

Därest representanter å bolagsstämman skulle utses av riksdagen, torde det ligga närmast till hands att de utses av något riksdagens organ. Av de olika riksdagsorganen torde riksgäldsfullmäktige enligt vår mening få anses som mest lämpat för en dylik uppgift. Tänkbart vore också att statsutskottet utvalde de riksdagsmän som i egenskap av representanter skulle närvara på bolagsstämman.

En annan möjlighet vore att vissa statliga organ eller privata organisationer på det ekonomiska livets område finge rätt att utse eller föreslå någon representant.

Vill man slutligen på denna väg tillmötesgå kravet på insyn och inflytande från de anställdas sida, så skulle man kunna låta de anställdas organisationer föreslå representanter, bland vilka Kungl. Maj:t sedan skulle utse erforderligt antal. Vill man däremot inte skapa någon personalrepresentation på bolagsstämman — vilket dock i och för sig icke borde stöta på några principiella hinder — kunde den lösningen väljas att de stora löntagarorganisationerna på arbetsmarknaden fick föreslå kandidater, bland vilka Kungl. Maj:t ägde utse ett visst antal. Vi anser för vår del det emellertid icke vara lämpligt att överhuvudtaget binda Kungl. Maj:t vid valet av stämmodeltagare.

Slutsatsen av våra överväganden blir därför, att det lämpligaste sättet att bredda representationen på bolagsstämman är att Kungl. Maj:t överlåter en aktie var åt ett antal personer, vars antal lämpligen bör kunna variera mellan fem och tjugofem beroende på bolagets natur och storlek.

Riksdagens insyn i samt kontrollen över de statliga bolagen

Att såväl riksdagens som allmänhetens insyn är mindre när det är fråga om statligt bolag än när det är fråga om statligt ämbetsverk har tidigare påvisats. Det skulle dock vara oriktigt att påstå att riksdagen saknar alla insynsmöjligheter beträffande de statliga bolagen. Så snart ett bolag är i behov av investeringsanslag har vederbörande riksdagsutskott tillfälle att granska bolagets verksamhet genom att inhämta behövliga upplysningar

och höra bolagsledningen samt, om så befinnes önskvärt, besöka företaget för att inhämta upplysningar på platsen. Riksdagen har även möjlighet att uttala sig om företaget i samband med investeringsbeslutet. Vidare förekommer det — om än icke i någon stor utsträckning — att ledamöter av riksdagen genom interpellationer begär upplysningar rörande bolagens verksamhet, varvid vederbörande statsråd, efter inhämtande av uppgifter från bolagsledningen, besvarar frågorna vid plenum i riksdagen.

Med den stora publicitet, som alltid omger statliga företags förehavanden, är det även uppenbart att insynen i statliga bolag är betydligt större än när det gäller enskilda bolag.

Vi vill här upptaga frågan om ytterligare ökning av insynen i de statliga bolagen låter sig göra utan att detta skulle medföra allvarligare olägenheter — främst i konkurrenshänseende — för dessa företags drift.

Den av oss här ovan förordade vägen att låta enskilda personer närvara på stämman är givetvis av betydelse när det gäller att öka insynen i de statliga bolagen. I detta sammanhang torde få beröras frågan om möjligheterna för minoriteten på en bolagsstämma att få insyn i bolagets verksamhet.

Till en början må framhållas, att den enskilde aktieägarens rätt att erhålla information av styrelsen på bolagsstämma i aktiebolagslagen försetts med vissa väsentliga begränsningar. Enligt § 127 i aktiebolagslagen skall på stämma, där årsredovisningen framlägges, styrelsen eller verkställande direktören på begäran av aktieägare lämna upplysningar angående förhållanden som kan inverka på bedömandet av värdet av bolagets tillgångar, av dess ställning i övrigt och av resultatet av verksamheten samt av styrelsens och verkställande direktörens förvaltning av bolagets angelägenheter. När andra ärenden behandlas skall erforderliga upplysningar lämnas om dessa. I den till synes ganska långtgående upplysningsplikt, som sålunda har ålagts styrelsen och verkställande direktören, finnes emellertid en viktig begränsning nämligen att upplysningarna skall kunna lämnas utan förfång för bolaget. Därest en styrelse under åberopande av denna bestämmelse skulle vägra att lämna begärda upplysningar innehåller aktiebolagslagen det korrektivet, att upplysningarna i stället skall lämnas till revisorerna inom två veckor. Revisorerna skall emellertid inte bedöma huruvida upplysningarna bort lämnas till stämman utan endast huruvida de ger anledning till erinran mot styrelsen eller verkställande direktören.

Även bortsett från de formella begränsningar av upplysningsplikten varom aktiebolagslagen stadgar, är det närmast självklart att möjligheten att erhålla information av en bolagsstyrelse i sista hand är på ett avgörande sätt beroende av styrelsens positiva inställning och eget intresse att lämna den begärda informationen.

Här må också erinras om att rätten att utse minoritetsrevisor inte medför någon insyn i företaget, eftersom denne är bunden av samma tystnads-

plikt som övriga revisorer och alltså ej får tjänstgöra som kunskapare åt minoriteten. Med hänsyn till det nyss sagda torde frågan om vidgade formella möjligheter för riksdagen eller dess representanter att erhålla information från de statliga aktiebolagens styrelser därför få tillmätas mindre vikt.

En utväg att tillgodose önskemål från riksdagens sida om ökad insyn och kontroll över de statliga aktiebolagen vore däremot att låta riksdagen medverka i revisionen. De huvudalternativ man härvid har att välja mellan är antingen att medge granskningsrätt för riksdagsrevisorerna eller att låta riksdagen eller något dess organ, i likhet med vad som nu gäller beträffande monopolbolagen, utse en eller flera revisorer även i övriga statliga aktiebolag. Till dessa frågor vill vi emellertid återkomma i det härefter följande avsnittet av betänkandet.

Ministerstyrelse och det konstitutionella ansvaret

Den av oss förordade breddningen av bolagens stämma är självfallet endast i begränsad utsträckning ägnad att bereda riksdagen ökad insyn i företagen. Därest man, som vi förordar, breddar bolagsstämman och Kungl. Maj:t utser ett antal riksdagsmän att såsom aktieägare uppträda på stämman, beredes nämligen riksdagen även här endast i begränsad utsträckning ökad insyn i bolagen, eftersom de på stämman uppträdande riksdagsmännen icke är redovisningsskyldiga mot riksdagen. Å andra sidan kan man emellertid utgå från att dessa riksdagsmän kommer att ha kontakter med sina kolleger och lämna dessa uppgifter om bolagens verksamhet.

En annan form för att skapa bättre insyn i och kontroll från riksdagens sida över de statliga bolagen torde här få behandlas.

Såsom tidigare nämnts förordnar Kungl. Maj:t i statsrådet, eller departementschefen efter Kungl. Maj:ts bemyndigande, det ombud som skall representera statens aktier på stämman. Statsrådens konstitutionella ansvar omfattar vad som beslutas i konseljen. Om i konseljen icke fattas beslut rörande den ståndpunkt, som statsrepresentanten skall intaga till de olika frågor som uppkommer på stämman, är statsrådet därför icke konstitutionellt ansvarigt för besluten i dessa frågor. Även om exempelvis förändringar i bolagsstyrelsens sammansättning och andra väsentliga ingrepp i ett bolags verksamhet är föremål för allmän beredning inom statsrådet, erhåller likväl icke konstitutionsutskottet härigenom möjlighet att granska statsrådets beslut.

Riksdagen kan emellertid ha intresse av att genom konstitutionsutskottet äga granskningsmöjlighet i fall, då en representant för statens aktier på stämman medverkar till beslut i frågor, som bort underställas Kungl. Maj:t och riksdagen eller i vilka stämman fattat beslut, som strider mot

riksdagsbeslut. Sådana fall kan förekomma i fråga om exempelvis aktieteckning, upptagande av lån eller genomförande av större investeringar, som kan föregripa riksdagens ställningstagande i finansieringsfrågor.

Det har ibland framhållits, att ehuru riksdagen icke äger den konstitutionella granskningsmöjligheten i dylika fall, detta icke betyder att riksdagen saknar möjlighet att göra sitt inflytande gällande eller att säga sin mening. I sådana fall anses Kungl. Maj:t i regel förr eller senare få lov att underställa riksdagen frågan eller i varje fall de därmed sammanhängande finansieringsspörsmålen. Frågan kan vidare upptagas till behandling motionsvägen, kritik framföras i anslutning till interpellationer och dylikt. Ifrågasättas kan emellertid enligt vår mening om det är tillfredsställande att så betydelsefulla regeringsärenden, som bolagsfrågorna i många fall kan vara, är undandragna den konstitutionella kontrollen.

För oss har uppgivits att enskilda statsråd under hand lämnat bolag direktiv, vilka skulle ha påverkat vederbörande bolagsstyrelses handlande. Därom kan anmärkas, att kontakter mellan ägare och företagsledning är en naturlig sak i ett aktiebolag. Det kan ofta vara så att verkställande direktören har behov av att fråga ägaren till råds i någon angelägenhet, och det skulle då vara orimligt, om departementschefen vore förhindrad att rådgöra med honom. Det skulle också vara en opraktisk anordning att varje sådan kontakt mellan företagsledningen och departementschefen behandlades och registrerades i konselj. Vad som i detta avseende är otillfredsställande är emellertid om departementschefen genom muntliga direktiv får företagsledaren att vidta dispositioner, som denne icke anser försvarliga ur företagets synpunkt. Teoretiskt har statsrådet även den möjligheten att han kan sammankalla en extra stämma och där lämna de avsedda direktiven. Ej heller i detta fall skulle han bli konstitutionellt ansvarig för direktiven. Problemet kan emellertid lösas genom föreskrift att Kungl. Maj:t i konselj skall fatta beslut ej endast om utseende av ombud till bolagsstämman utan även om direktiv för ombudets ställningstagande på stämman till de viktigare frågorna. Därmed skulle de konstitutionella möjligheterna att övervaka besluten beträffande bolagen vara lika stora som när det gäller att övervaka Kungl. Maj:ts åtgärder beträffande statsförvaltningen i övrigt.

En annan möjlighet att underkasta statsrådens direkta eller indirekta åtgärder på bolagsstämman konstitutionell granskning har uppdragits i författningsutredningens betänkande om regeringsarbetet (SOU 1958: 14). Man föreslår här införandet av ministerstyrelse under konstitutionellt ansvar. Författningsutredningen konstaterar att konseljen numera har förlorat sin betydelse för sakbehandling av regeringsärendena och närmast fått karaktären av en formell registrering av förut i sak fattade beslut. I flertalet regeringsärenden är det redan och måste även i framtiden bli regel enligt författningsutredningens mening, att de sakliga besluten fattas av det statsråd, till vars ämbetsområde ärendet närmast hör. Författningsut-

redningen anser det därför riktigt att möjlighet öppnas för formellt beslut av enskilt statsråd. Beslut i sådana ärenden som i sak är mer av kollektiv karaktär bör däremot också formellt fattas i ett kollektivt forum. Kompetens- och ansvarsfrågor i dessa hänseenden anser författningsutredningen skall lösas på ett i princip enhetligt sätt, oavsett olika beslutsformer.

Vad här anförts synes bereda vägen för ett arrangemang där statsrådets åtgöranden på en bolagsstämma kan underkastas konstitutionell granskning. Som det nu är kan statsrådet icke avgöra regeringsärenden på egen hand utan detta kan endast ske i konselj och hans åtgärder utanför konseljen faller därför ej under den konstitutionella kontrollen. Om man däremot inför en möjlighet att låta statsrådet handla självständigt under konstitutionellt ansvar synes man kunna inbegripa hans handlande på bolagsstämman under det konstitutionellt kontrollerbara, vilket skulle kunna medföra att möjligheterna till insyn i de statliga bolagen skulle betydligt öka för riksdagen.

I avvaktan på att frågan om ministerstyrelse under konstitutionellt ansvar löses vill vi förorda att det här ovan föreslagna förfarandet, innebärande att Kungl. Maj:t fattar beslut i fråga om direktiven för ombuden i alla för bolagen viktiga frågor, tills vidare vinner tillämpning. Viktiga frågor, som bör behandlas i konselj, torde bland andra få anses vara förutom bemyndigandet för statens representant att utöva rösträtt för statens aktier i bolaget, val av styrelseledamöter och revisorer, ändring av bolagsordningen och ändring av aktiekapitalet.

Vi har i enlighet med direktiven ägnat uppmärksamhet åt lämpligheten av en uppdelning av beslutanderätten vid de statliga bolagens stämmor på ett större antal personer, som skulle representera särskild sakkunskap och väsentliga intressen för bolagens verksamhet. I detta hänseende har vi i föregående avsnitt framlagt förslag, som innebär att det system för vidgad representation som gäller i monopolbolagen i princip även skulle få tillämpning inom övriga statliga bolag. I syfte att ge ökad vikt åt bolagsstämman genom att tillföra de statliga bolagen särskilt utvalda aktieägare har vi även övervägt andra lösningar. De under senare år i riksdagen motionsvägen väckta förslagen om att bereda enskilda medborgare möjlighet att förvärva aktier i de statsägda bolagen har därvid även övervägts.

I vårt yttrande till vederbörande riksdagsutskott i fråga om en av de i detta spörsmål väckta motionerna (II nr 634/1956) förklarade vi oss i och för sig oförhindrade att i den mån vi så kunde finna lämpligt upptaga till behandling även de problem, som berörts i sagda motion.

Motiveringarna för den föreslagna utförsäljningen av aktier i statliga aktiebolag kan uppenbarligen växla. Det kan vara fråga om att öka den allmänna medborgerliga insynen i de statliga bolagen. Det kan emellertid även

vara fråga om att tillföra statsverket engångsinkomster, det kan vara en önskan att sprida äganderätten till de statliga företagen, det kan också vara en avsikt att genom försäljning till anställda i företagen öka deras insyn i och intresse för företaget. Frågan är sålunda komplicerad och den har flera betydande aspekter såsom principiella av ekonomisk och politisk art, vilka samtliga kräver ingående utredningar och bedömanden. Vid våra överväganden i detta spörsmål har vi därför kommit till den uppfattningen, att det icke är oss möjligt att taga ställning till berörda spörsmål, särskilt som frågan icke heller kan anses äga sådant samband med företagsformfrågan, att ett ställningstagande från vår sida kan vara nödvändigt. Då vi under våra överväganden sålunda funnit att detta omfattande ämne strängt taget får anses ligga utanför vårt egentliga uppdrag har vi icke ansett oss böra framlägga något förslag härutinnan.

KAPITEL XI

Revisionen av de statliga bolagen

Vid sidan av bolagsstämma och styrelse har såsom i föregående kapitel inledningsvis nämnts ett aktiebolag ännu ett organ, nämligen revisorerna, vilkas uppgift är att granska styrelsens och verkställande direktörens förvaltning samt bolagets räkenskaper. Revisorerna väljes på bolagsstämma. Det kan emellertid förekomma, att man vill ge någon utomstående rätt att utse revisor, exempelvis en kreditgivare, och detta kan ske genom bestämmelse i bolagsordningen. Dock måste alltid minst en revisor utses av bolagsstämman. För att bereda minoritetsgrupper bland bolagets ägare inflytande på valet av revisorer finnes i aktiebolagslagen dessutom regler om grupp- och minoritetsrevisorer. Beträffande dessa båda slag av revisorer skall här endast understrykas att de har samma tystnadsplikt som de vanliga revisorerna och alltså inte får tjänstgöra såsom förmedlare av särskild insyn åt minoriteten i bolaget.

Aktiebolagslagen lägger stor vikt vid att bolagsrevisor skall ha tillräckliga kvalifikationer. Lagen kräver emellertid icke ovillkorligen att auktoriserade revisorer skall anlitas annat än i de stora bolagen, där behovet av kompetenta revisorer är störst. I bolag där aktiekapitalet eller maximikapitalet uppgår till 2 miljoner kronor eller däröver är det sålunda obligatoriskt att anlita auktoriserad revisor. Det räcker emellertid att en av revisorerna har denna kompetens. Vidare kan i bolagsordningen föreskrivas att auktoriserad revisor skall utses. Slutligen kan en minoritet på en tiondel av hela aktiekapitalet påfordra att en auktoriserad revisor utses. Å andra sidan kan majoriteten kräva att en av en minoritetsgrupp utsedd revisor skall vara auktoriserad revisor. Denna bestämmelse är erforderlig till skydd mot att en minoritetsgrupp utser en olämplig person, exempelvis en konkurrent som skulle kunna få en för företaget skadlig inblick i dess affärer.

Revisorernas uppdrag omfattar dels löpande granskning av bolagets böcker och andra räkenskaper, dels granskning av bokslut och årsredovisning, dels ock revision av styrelsens och verkställande direktörens förvaltning. Sistnämnda del av revisionsarbetet utgör en specifikt svensk företeelse som saknar motsvarighet i de flesta andra länders aktiebolagslagstiftning. Det åligger sålunda revisorerna att även framställa erinringar mot anmärkningsvärda förvaltningsåtgärder av väsentlig betydelse för bolaget. Dechargeinstitutet i den svenska aktiebolagslagstiftningen, vilket innebär en

årlig ansvarsbefrielse för bolagets förvaltningsorgan, förutsätter att revisorerna skall ha en sådan skyldighet att framställa anmärkningar beträffande för bolaget skadliga förvaltningsåtgärder. I länder där revisorernas uppgift är begränsad till enbart räkenskapsgranskning brukar i stället finnas ett särskilt organ, som utövar förvaltningskontrollen.

Det torde ligga i sakens natur att förvaltningsrevisionen icke får betyda att revisorerna äger tillvälla sig inflytande över förvaltningen. Granskningen skall enligt motiven till aktiebolagslagen väsentligen gå ut på att förebygga eller upptäcka olagliga eller eljest oförsvarliga förvaltningsåtgärder. Den ekonomiska lämpligheten av förvaltningsåtgärderna anses däremot revisorerna icke skola kritisera i vidare mån än då åtgärderna kan tänkas föranleda dechargevägran och skadeståndstalan eller eljest framstår såsom pliktöverträdelser eller pliktförsummelser från bolagsledningens sida.

En viktig uppgift för revisorerna är granskningen av bolagets böcker och andra räkenskaper. Med avseende på bokföringen åligger det alltid revisorerna att efterse, huruvida vid böckernas uppläggning och deras förande tillämpade principer står i överensstämmelse med aktiebolagslagens och bokföringslagens regler samt allmänna bokföringsgrunder och god köpmannased. Revisorerna är även skyldiga att taga del av styrelsens och bolagsstämmans protokoll. Genomgången av protokollen öppnar möjlighet för revisorerna att i viss mån följa styrelsens och verkställande direktörens förvaltning och taga kännedom om viktiga förvaltningsåtgärder. Revisorerna skall vidare tillse att det finnes en tillfredsställande organisation av bokföringen och medelsförvaltningen och en betryggande kontroll däröver. Såsom en huvuduppgift har revisorerna att beträffande balansräkningen och vinst- och förlusträkningen tillse att i dessa redovisningshandlingar verkställda uträkningar är riktiga, att där upptagna poster överensstämmer med bokföringen och att inga poster är utlämnade. De skall även tillse att dessa handlingar äger ett innehåll som överensstämmer med bokföringslagens och aktiebolagslagens bestämmelser. Revisorerna skall även övervaka att bolagets ställning och resultatet av dess verksamhet beräknats på lagenligt sätt och att de publicitetskrav lagstiftningen vill tillgodose beträffande bolagets ekonomiska förhållanden icke åsidosättes.

För att revisorerna tillfredsställande skall kunna fullgöra sitt uppdrag har det föreskrivits att de skall äga fullständig tillgång till bolagets böcker, räkenskaper och andra handlingar samt av bolaget erhålla allt det biträde, som av dem påkallas för uppdraget. I förhållande till revisorerna, som under straffansvar är bundna av tystnadsplikt, åligger det styrelsen och verkställande direktören att iakttaga full öppenhet rörande allt som kan ha betydelse för revisionsuppdragets fullgörande.

På grund av sin ställning som organ för bolaget är styrelseledamöter, verkställande direktör och revisorer ansvariga för att de med tillbörlig omsorg uppfyller de plikter, som är förbundna med deras ställning i bo-

laget. Verkställande direktör är främst ansvarig för åtgärd, som han vidtagit eller underlåtit inom den löpande förvaltningen, liksom styrelseledamöterna för åtgärd som vidtagits av dem eller som av dem underlåtits inom området för styrelsens förvaltning. Revisorerna är ansvariga för skada, som uppkommer för bolaget på den grund att de eftersätter dem åvilande plikter som kontrollerande organ. I aktiebolagslagen finnes även upptaget straffbestämmelser för styrelseledamöter, verkställande direktör, revisorer m. fl., vilka handlar i strid mot bestämmelserna i aktiebolagslagen. Revisor kan sålunda straffas icke blott för underlåtenhet att göra anmälning mot oriktig uppgift i handling som granskats av revisorn utan även för underlåtenhet att i revisionsberättelse göra anmärkning beträffande bolagets förvaltning.

De statliga aktiebolagen revideras på några undantag när icke av riksdagens eller Kungl. Maj:ts revisionsorgan. Beträffande AB Trafikrestauranger stadgas dock i bolagsordningen att riksdagens revisorer har rätt att granska bolagets förvaltning. Endast i undantagsfall föreligger granskningsrätt för riksdagens revisorer beträffande övriga bolag. Kungl Maj:ts kungörelse den 3 juni 1949 angående skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar och upplysningar m. m. föreskriver nämligen att den som åtnjutit understöd av statsmedel är skyldig att, vare sig understödet skall återbetalas eller icke, efter anmodan av riksdagens revisorer till dessa avge en detaljerad och, såvitt möjligt, av verifikationer bestyrkt redogörelse för hur understödet använts.

På motsvarande sätt stadgas i kungl. kungörelsen av den 11 juni 1948 om skyldighet att till statens sakrevision lämna redogörelse för användningen av statsunderstöd. I den mån dessa författningsbestämmelser blir tillämpliga på statliga bolag är såsom redan framhållits granskningsrätten begränsad till statsbidragen.

Förslag om att riksdagens revisorer skulle få rätt att granska statliga aktiebolag framfördes första gången vid 1922 års riksdag, då motioner väcktes rörande omfattningen och formerna för revisorernas granskningsrätt i fråga om monopolföretag av statsfinansiell och social betydelse med särskilt avseende på AB Vin- & spritcentralen. Efter konstitutionsutskottets behandling av motionerna begärde riksdagen, på utskottets hemställan, i skrivelse till Kungl. Maj:t att en utredning av de berörda frågorna måtte komma till stånd. De särskilda sakkunniga som tillkallades för att utföra den begärda utredningen lämnade emellertid frågan om revisionen av monopolbolagen öppen. Denna fråga återupptogs av den år 1926 tillsatta monopolkontrollutredningen. Denna utredning kom till den uppfattningen att behov förelåg av en bättre organiserad och verksammare revision än den existerande. En förutsättning vid uppfyllandet av det allmännas krav

på kontroll skulle vara att riksdagen skulle medverka vid utseendet av revisionsorganet. För det förslag som år 1922 motionsvis framförts i riksdagen att riksdagens revisorer skulle anförtros granskningen av monopolbolagen talade enligt utredningens mening det förhållandet att revisorerna utövade sin verksamhet på riksdagens omedelbara uppdrag och redan hade att granska de affärsdrivande verken. Den ifrågasatta utvidgningen skulle alltså icke betyda att statsrevisionen tillades uppgifter som var främmande för dess dittillsvarande verksamhet. Genom att aktiebolagslagens regler om revisionen alltjämt skulle äga tillämpning på de ifrågavarande bolagen skulle emellertid genom statsrevisorernas granskning en dubbel revisionsapparat komma att fungera. Bolagsstämmans beslut om ansvarsfrihet skulle komma att fattas innan riksdagens revisorer företagit sin granskning, och detta skulle reellt om än icke formellt begränsa statsmakternas möjligheter att vidtaga åtgärder i anledning av riksdagens revisorers granskning. Det skulle därför enligt utredningen vara mera ändamålsenligt att riksdagen bereddes tillfälle att öva inflytande på den revision som skulle förekomma enligt aktiebolagslagen.

Monopolkontrollutredningens förslag att fyra revisorer skulle utses direkt av riksdagen mötte under påföljande debatten viss kritik. Under riksdagsbehandlingen av de på utredningens förslag grundade propositionerna, nr 195 och nr 196 till 1930 års riksdag, framkom efter sammanjämkning i bevillningsutskottet den organisation för monopolbolagens revision som alltjämt tillämpas och som innebär att riksgäldsfullmäktige utser tre av revisorerna utom fullmäktiges egen krets.

Frågan om granskningsrätt för riksdagens revisorer har härefter upptagits till förnyad diskussion vid ett par tillfällen.

I sitt betänkande med förslag om inrättande av statens sakrevision (SOU 1942: 57) utgick 1941 års revisionsutredning från att knappast någon del av statsförvaltningen skulle kunna ställas utanför det område som borde tillkomma ett sådant kontrollorgan. Utredningen fann det självfallet att de bolag som är att betrakta som dotterbolag till statens affärsdrivande verk skulle hänföras till statens sakrevisions granskningsområde. Beträffande dessa bolag fordrades enligt utredningens mening inga särskilda bestämmelser för att revisionen skulle kunna granska deras förvaltning. Beträffande vissa andra statliga bolag ansåg man däremot särskilda åtgärder erforderliga för att de skulle kunna granskas av sakrevisionen. Inordnandet av dessa bolag under sakrevisionens granskning borde föregås av en närmare utredning. Revisionsutredningens förslag framlades i proposition till 1943 års riksdag. Föredragande departementschefen delade därvid i huvudsak utredningens inställning till frågan om organets verksamhetsområde. I vad mån revisionsverksamheten borde utsträckas till att även omfatta de statliga bolagen, ansågs böra bli beroende av ytterligare prövning.

Vid 1944 års riksdag återupptogs motionsledes (AK nr 373/1944) frågan om granskningsrätt för riksdagens revisorer, denna gång avseende samtliga statskontrollerade aktiebolag. Motionärerna erinrade bl. a. om att föredragande departementschefen i propositionen till 1943 års riksdag angående inrättande av en sak-

revision uttalat, att sakrevisionens arbetsområde i princip borde omfatta all verksamhet som helt eller delvis finansierades med statliga medel. Även om ett utsträckande av granskningen till de statsägda bolagen borde bli beroende av ytterligare prövning, var det vidare enligt departementschefen allmänt sett önskvärt att även denna verksamhet inbegreps. Än starkare skäl talade emellertid, enligt motionärerna, för att de statskontrollerade bolagens förvaltning även skulle kunna granskas av riksdagens revisorer.

Statsutskottet erinrade i sitt utlåtande om att aktiebolagsformen alltmer kommit till användning för statligt företagande. Utskottet kunde icke finna någon anledning att från statsrevisorernas granskningsrätt undandra denna form av verksamhet, vilken i realiteten utgjorde en del av den offentliga förvaltningen. Med hänsyn till den betydelse som statsutskottet tillmätte ifrågavarande spörsmål, hemställde utskottet att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle anhålla om vidtagande av sådana åtgärder att riksdagens revisorer fick rätt att granska samtliga bolag som helt eller delvis ägdes av staten.

Riksdagens skrivelse i frågan ledde emellertid ej till resultat, varför riksdagens revisorer valde att själva beröra frågan i sin berättelse till 1947 års riksdag.

Revisorerna uttalade att de, då statlig verksamhet i allt större utsträckning kommit att bedrivas i aktiebolagsform, velat understryka vikten av att frågan snarast bringades till sin lösning.

Vid behandlingen av denna punkt i revisorernas berättelse underströk statsutskottet vad riksdagen tidigare anfört i ärendet. I likhet med revisorerna fann utskottet det angeläget att frågan snarast fann sin lösning, varvid finge förutsättas att sådana former för granskningen skulle kunna fastställas att bolagens berättigade krav på en viss sekretess i affärsangelägenheter icke åsidosattes. Riksdagens i ärendet avlåtna skrivelse föranledde tillsättandet av 1948 års revisionsutredning, vilken den 14 mars 1949 avgav ett stencilerat betänkande om riksdagens revisorers och statens sakrevisions granskningsrätt rörande statskontrollerade aktiebolag.

De två sakkunniga i 1948 års revisionsutredning förklarade sig principiellt icke finna någon invändning mot tanken att statens sakrevision bemyndigades granska även de statskontrollerade bolagens verksamhet efter i huvudsak samma riktlinjer som gällde för granskningen i övrigt. Den utsträckta granskningsrätten borde emellertid begränsas till att omfatta bolag i vilka staten innehade minst 90 procent av aktiekapitalet, systembolagen samt bolag vilka enligt 1937 års förordning var skyldiga att till riksdagens revisorer lämna viss redovisning för användningen av statsmedel.

Vid behandlingen av frågan om riksdagens revisorers granskningsrätt stannade 1948 års revisionsutrednings båda ledamöter, herrar Marcus och Wistrand, däremot i skiljaktiga meningar.

Marcus ansåg övervägande skäl tala för att den ifrågasatta utvidgningen av riksdagens revisorers granskningsrätt icke borde komma till stånd. En sådan utvidgning skulle kunna medföra en icke önskvärd politisering av revisionen. En sådan utveckling hade man emellertid velat undvika genom valet av bolagsformen. Marcus hänvisade även till de olägenheter som skulle kunna bli följden av att revisorernas anmärkningar publicerades i deras årsberättelse innan de klandrade organen fått tillfälle yttra sig däröver. Den bestående ordningen för revisionen av monopolbolagen måste enligt

Marcus anses fylla rimliga anspråk på effektivitet och hänsynstagande till de önskemål som riksdagen velat tillgodose genom sin begäran. Även för övriga statskontrollerade aktiebolag skulle en utsträckning av riksdagens revisorers granskningsrätt huvudsakligen medföra risker för kompetenstvister och dubbelarbete.

Utredningens andre ledamot, Wistrand, framhöll att revisionen enligt aktiebolagslagen och den tilltänkta granskningen genom riksdagens revisorer tjänade olika syften. Den granskningsrätt som åsyftades i det senare fallet var grundad på statsmakternas behov av att kunna pröva, om verksamheten bedrevs på ett ur statssynpunkt försvarligt sätt. Dess karaktär av komplement till den i aktiebolagslagen föreskrivna revisionen förstärktes av att den i allmänhet måste få formen av sporadiska undersökningar, samt att den icke skulle kunna få några bolagsrättsliga verkningar. Wistrand fann vidare ingen orsak att skilja de befogenheter som tillkom riksdagens revisorer och sakrevisionen. Ej heller fann han den ordning som skapats för monopolbolagen med vissa av riksgäldsfullmäktige utsedda revisorer utgöra någon fullgod ersättning för den granskning som endast riksdagens revisorer med sin friare ställning skulle kunna utöva. Riksdagens revisorer borde därför äga granska de statskontrollerade aktiebolagen i samma utsträckning och under samma förutsättningar som utredningen föreslagit beträffande statens sakrevision.

I ett uttalande till 1951 års riksdag erinrade riksdagens revisorer om att 1948 års revisionsutrednings förslag icke lett till resultat. Såväl av formella som av reella skäl borde de statliga bolagen innefattas i begreppet statsverket, och det skulle därför enligt revisorerna icke finnas några principiella invändningar att anföra mot att deras granskningsrätt utsträcktes till dessa företag.

Påföljande år togs samma fråga upp i en interpellation i första kammaren.

Departementschefen hänvisade i sitt interpellationssvar till de starkt delade meningar som yppats vid remissbehandlingen av 1948 års revisionsutrednings betänkande. Han fann det naturligt att kontrollen av statens affärsverksamhet utformades på ett sätt som anslöt sig till den form av verksamheten vilken valts i varje särskilt fall. Valet av bolagsformen för statlig affärsverksamhet hade i allmänhet skett för att ställa företaget i fråga vid sidan om den egentliga statsförvaltningen med dess bundna former och politiska anknytning. En utsträckning av de statliga revisionsorganens granskningsrätt skulle aktualisera vissa nackdelar och risker och därigenom utgöra en belastning för dessa företag. Departementschefen var därför icke beredd att framlägga förslag för riksdagen på grundval av revisionsutredningens betänkande. De särskilda sakkunniga som inom kort med Kungl. Maj:ts bemyndigande skulle komma att tillkallas för att verkställa utredning rörande de statliga företagsformerna borde emellertid enligt departementschefens mening vara oförhindrade att ånyo pröva frågan om i vilka former kontrollen över de statliga bolagen borde ske.

I ett senare inlägg framhöll departementschefen vidare.

När riksdagen i varje särskilt fall beslutat att en statlig verksamhet skall bedrivas i aktiebolagets form, har ju riksdagen därmed också tagit ståndpunkt till frågan om offentligheten och för sin del gått med på att verksamheten icke skall ligga under granskning av riksdagens revisorer och sakrevisionen. Riksdagen kunde ha sagt nej och förklarat, att den inte ville ha denna verksamhet bedriven i bolagsform, på grund av att det då skulle bli för liten insyn.

Utredningens synpunkter och förslag

Genom revisionen beredes ett företags intressenter, d. v. s. i främsta rummet dess ägare, möjlighet att kontrollera hur företaget skötes av dem som är närmast ansvariga för den löpande verksamheten. Denna kontroll kan i större eller mindre utsträckning medföra en insyn i företaget. I fråga om de affärsdrivande verken är detta i hög grad fallet till följd av offentlighetsprincipens tillämpning. Revisionen av de statliga aktiebolagen medför däremot icke någon insyn för revisorernas huvudmän eller övriga intressenter. Detta förhållande har sin grund i de regler om revisorers, även eventuellt grupp- och minoritetsrevisorers, tystnadsplikt som tidigare här omnämnts.

I föregående kapitel har vi föreslagit, att det för monopolbolagen tillämpade systemet med ett antal enskilda aktieägare skall komma till användning även i övriga helt statsägda aktiebolag. Genom att ett antal personer uppträder såsom aktieägare på bolagsstämman jämsides med ombudet för statens aktier skapas en förbättrad medborgerlig insyn i de statliga bolagen. Då vi sålunda i annan ordning tillgodosett behovet av en ökad insyn i dessa företag, synes det oss lämpligast att här endast taga upp till övervägande spörsmålet om bolagsrevisionens utformning utifrån önskemålet om effektivast möjliga kontroll av de statliga bolagens interna förvaltning.

Enligt vår mening bör stora krav ställas på revisionens effektivitet då det gäller de statliga bolagen. Här liksom beträffande revisionen av affärsverken är det särskilt angeläget att granskningen inriktas på förvaltningsrevisionen.

Som tidigare framhållits är ett statligt bolag ett självständigt, privaträttsligt rättssubjekt. Detta har för det statliga bolagets revisionsförhållanden den betydelsen att bolaget är skyldigt att ha en sådan revisionsordning som aktiebolagslagen föreskriver. Det skall därför vara bolagsstämman som väljer de revisorer som skall företaga revision av bolagets bokföring och förvaltning. Revisorerna skall avge sin berättelse till bolagsstämman, som skall avgöra om revisionsberättelsen kan anses utgöra grund för att ställa bolagets styrelse till ansvar för dess förvaltning av bolaget. Revisorerna är vidare i likhet med bolagsstämman och styrelsen ett av bolagets organ och är i denna egenskap ansvariga inför bolagsstämman. När det gäller den bolagsmässiga revisionen är det därför enligt gällande aktiebolagslag uppen-

bart att statligt bolag icke kan ersätta denna revision med en motsvarande revision uteslutande från riksdagens revisorers eller något Kungl. Maj:t underlydande revisionsorgans sida. En anordning enligt vilken riksdagens revisorer eller Kungl. Maj:ts centrala revisionsorgan i fortsättningen skulle anförtros den ordinära revisionen i de statliga bolagen kan därför i förhållande till bolagen endast genomföras genom ändring av aktiebolagslagen. Då emellertid en så långtgående förändring av revisionsordningen i de statliga bolagen, innebärande att hela den bolagsmässiga revisionen skulle anförtros de statliga revisionsorganen aldrig ifrågasatts utgår vi från att den i aktiebolagslagen föreskrivna revisionsordningen alltjämt i princip skall äga bestånd i de statliga bolagen. Spörsmålet beträffande bolagsrevisionen kan som en följd härav i det följande begränsas till överväganden huruvida statsrevisorerna och andra statliga revisionsorgan, oavhängiga av bolagets egen revision, bör ges rätt att få insyn i och företaga granskning av statliga bolags förvaltning.

Det sätt på vilket revisionen enligt aktiebolagslagen skall utövas utgör enligt vår uppfattning i och för sig tillräcklig säkerhet för att en betryggande affärsmässig revision äger rum av de statliga bolagen. Även om de utomstående revisionsorganens granskningsrätt beträffande de statliga bolagen av praktiska skäl måste få begränsas till enbart en förvaltningsrevision av bolagen, medför dock även en så begränsad revision en dubblering av förvaltningsrevisionen.

För att kunna utföra en effektiv och saklig kontroll av bolagen måste förutsättas att riksdagens revisorer och det statliga centrala revisionsorganet behöver taga del av bolagens bokföring, protokoll och övriga handlingar. Möjlighet att inhämta nödvändiga kompletterande upplysningar direkt hos bolagets ledning måste även finnas för revisionsorganens funktionärer. Något hinder enligt aktiebolagslagen föreligger visserligen icke för en bolagsstämma att i sådana fall medverka till att handlingar utlämnas och att de upplysningar ges, som önskas. Bolagens berättigade krav på sekretess i affärsangelägenheter skulle emellertid kunna äventyras. De regler om tystnadsplikt som gäller eller skulle komma att gälla för revisionsorganen torde nämligen knappast komma att utgöra en tillfredsställande garanti, eftersom frågan om vilka sekretesskrav som är berättigade i det enskilda fallet kan ställa revisionsorganen inför svåra bedömningar.

Vid granskningen av bolagens förvaltning skulle revisionsorganen givetvis ingå i en prövning om det statliga bolaget skötes i överensstämmelse med dess ändamål och med sådan omsorg, som betingas av rådande förhållanden. Vidare torde vissa områden av förvaltningen få revideras varje år, såsom i fråga om finansiering, kreditgivning och förmögenhetsförvaltning. Uppmärksamhet torde även få ägnas åt att sparsamhet iakttagits och att effektivitet föreligger i den inre kontrollen. Av särskild vikt torde vara att mera

betydelsefulla ekonomiska händelser följes. Detta gäller särskilt organisatoriska förändringar, nybyggnader, verksamhetens utsträckande till nya områden, dess tillväxt eller minskning och andra omständigheter. Vinst- och förlusträkningar måste noga analyseras och bedömas och de därav föranledda undersökningarna kan leda ut över hela företaget, organisation och planering, kostnadsberäkning och kalkyler, inköp, tillverkning och försäljning. Om icke denna revision skall bli ytlig eller resultatlös måste även förutsättas att revisionsorganen i betydande utsträckning fortlöpande granskar bokföringsmaterialet och bolagets protokoll och andra handlingar. Riksdagens revisorer och de statliga revisionsorganen har emellertid i sin verksamhet hitintills företrädesvis varit inriktade på att granska förvaltning av helt annan art än bolagsdrift. Med hänsyn till den kvalificerade granskning som förvaltningsrevisionen i ett bolag utgör måste därför en utvidgning av dessa revisionsorgans verksamhet till de statliga bolagen leda icke bara till krav på ökade personella resurser utan även till en helt annan rekrytering än som hittills varit bruklig hos de här nämnda revisionsorganen. För att en saklig och effektiv revision skall kunna ske torde sålunda få förutsättas att personalen hos revisionsorganen förstärkes med ett icke obetydligt antal auktoriserade revisorer, som är utbildade för bolagsrevision.

De här anförda omständigheterna talar enligt vår uppfattning mot lämpligheten av att låta riksdagens revisorer och det centrala statliga revisionsorganet granska de statliga bolagen med hänsyn till att dessa organs revision skulle leda till ett ur praktiska synpunkter opåkallat dubbelarbete för vilket därjämte erfordras högt kvalificerad revisionspersonal som besitter den för auktoriserade revisorer erforderliga kompetensen. Vad särskilt riksdagens revisorer beträffar må vidare anmärkas följande. För ett inkopplande av dessa revisorer på granskning av de statliga bolagen kan åberopas att statsrevisorerna framträder såsom ett omedelbart organ för riksdagen och att granskningsverksamheten genom detta organ kan förläna en särskild styrka åt revisionen. Mot en sådan anordning talar emellertid en del andra faktiska omständigheter. Framhållas må sålunda att statsrevisorerna utses efter politiska grunder. Deras inkoppling på bolagsrevision kan därför tänkas leda till en viss politisering. I effektivitetshänseende skulle en inordning av de statliga bolagen i ett sådant politiskt sammanhang ställa dem i ett sämre läge än det enskilda näringslivets motsvarande företag. Statsrevisorerna utses vidare efter en anciennitetsprincip i det att antalet riksdagsår i regel blir avgörande för de olika politiska partigruppernas val. Kravet på lämplighet för själva revisionsuppdraget kan därför icke alltid beaktas. Revisorerna är vidare många till antalet och organisationen blir därför självfallet tungrodd.

På grund av den egentliga statsförvaltningens starka tillväxt och alltmer komplicerade natur har det dessutom blivit allt svårare för den enskilde

ledamoten hos statsrevisionen att under den korta tid revisionsuppdraget omfattar — två eller tre år — bilda sig en uppfattning om vilka förhållanden som kan vara förtjänta att upptagas till revisionell prövning inom ämbetsverken. Revisorernas verksamhet grundar sig icke heller på någon bestämd plan i den bemärkelsen, att förvaltningsområde efter förvaltningsområde systematiskt genomgås, utan verksamheten inriktas i stället på förhållanden som aktualiserats genom de olika ledamöterna, kanslipersonalen eller av enskilda personer genom ingivna eller under hand gjorda anmälningar. Viss uppmärksamhet ägnas dessutom dagspressen, vars uppgifter om missförhållanden inom skilda samhällsområden kan leda till undersökningar från revisorernas sida. I allmänhet måste statsrevisorerna vidare inskränka sig till att i varje aktuellt fall belysa själva problemställningen sådan som revisorerna ser den. Däremot anser sig revisorerna som regel icke böra anvisa någon bestämd detaljlösning, vilket även sammanhänger med att den kanslipersonal som står till revisorernas förfogande icke förslår för undersökningarna.

Att statsrevisorernas tryckta berättelse avges innan de berörda myndigheterna fått tillfälle att lämna förklaringar rörande påstådda brister i förvaltningen samt att gjorda anmärkningar på detta tidiga stadium blir föremål för stor publicitet och förhastade offentliga kommentarer utgör även en omständighet som talar emot att en granskning av de statliga bolagen lämpligen bör utövas av statsrevisorerna. För de i konkurrens med det enskilda näringslivet arbetande statliga bolagen kan dylika offentliga revisionserinringar, vilka kan vara ofullständigt grundade, medföra avsevärda olägenheter.

Med hänsyn till vad här sagts har vi funnit övervägande skäl tala emot att ytterligare utvidga statsrevisorernas nuvarande mycket omfattande verksamhetsfält till att omfatta även de statliga bolagen.

Några av de skäl och praktiska invändningar, som här anförts mot lämpligheten av att låta statsrevisorerna granska de statliga bolagen anser vi även gäller om motsvarande verksamhet skulle ske från det Kungl Maj:t underställda centrala revisionsorganet. Vi anser därför att icke heller detta revisionsorgans verksamhetsområde nu lämpligen bör vidgas till att även omfatta de statliga bolagen.

Mot bakgrunden av vad här anförts har vi sökt finna andra vägar ägnade att ge riksdagen möjlighet att öva ett större inflytande vid revisionen av de statliga bolagens förvaltning än vad utsträckningen av statsrevisorernas granskningsrätt skulle skänka.

Inom utredningen har till en början övervägts lämpligheten av att inrätta ett särskilt, riksdagen underställt revisionsbolag. Syftet härmed skulle vara att bereda riksdagsrepresentanter eller på annat sätt utsedda perso-

ner möjlighet att effektivt leda förvaltningsrevisionen av de statliga aktiebolagen. Detta inflytande skulle utövas i styrelsen för revisionsbolaget genom att denna skulle meddela direktiv för revisorernas granskning. Representationen i det statliga revisionsbolagets styrelse skulle dock icke möjliggöra insyn i de granskade företagen, eftersom enligt aktiebolagslagen tystnadsplikt föreligger för varje revisor i hans förhållande såväl till sina huvudmän som till andra utomstående. Med den tänkta anordningen skulle vinnas att revisorerna i de statliga bolagen icke skulle erhålla ersättning för sitt arbete från de bolag de granskade utan i detta hänseende bli helt obundna. Förslaget inrymmer emellertid ur andra synpunkter vissa brister. Med hänsyn till värdet av att kunna tillgodogöra sig revisorernas erfarenheter från revisionsverksamhet inom andra delar av näringslivet skulle det icke vara lämpligt att för revisionen av de statliga bolagen anlita särskilda härmed helt sysselsatta yrkesrevisorer. Det statliga revisionsbolaget, eller i praktiken dess styrelse, skulle därför i stället hänvisas till att från fall till fall anlita de auktoriserade revisorer vilka såsom fria yrkesutövare skulle utföra sina revisionsuppdrag. Dessa revisorer arbetar emellertid självständigt i förhållande till styrelsen, vilket förminskar den praktiska betydelsen av anordningen. Den insyn och allsidiga granskning som skulle åsyftas med den tilltänkta förstärkta revisionen av bolagen torde därför böra åstadkommas på annat sätt.

Vi har vid våra överväganden i stället kommit till den slutsatsen, att en lämplig form av revision och kontroll kan ernås på det sätt att riksdagen får möjlighet att medverka vid den enligt aktiebolagslagen fungerande revisionen. Härigenom undvikes även olägenheten med en tvåfaldig granskning av bolagens förvaltning. De personer som skulle utses att representera riksdagen vid bolagsrevisionen kan förutsättas skola besitta stor sakkunskap om affärsdrift samt ha särskilt intresse för de statliga bolagens verksamhet vilket kommer att utgöra den bästa garantin för att bolagen granskas i en anda av saklighet. Enligt vår uppfattning måste en på detta sätt anordnad bolagsmässig revision komma att fylla alla rimliga anspråk på effektivitet. Framhållas må även att riksdagens representanter i revisionen får möjlighet att direkt utöva ett betydande inflytande på frågan om decharge för styrelsen i respektive bolag. Anordningen synes även kunna anses uppfylla riksdagens önskemål om vidgad insyn i de statliga bolagen. Riksdagens inflytande på bolagsrevisionen skulle innebära att i de statliga bolagens revisionsapparat permanent plats skulle beredas riksdagsmän, vilka skulle utses enligt motsvarande ordning som nu gäller för monopolbolagen. Enligt denna ordning skulle de statliga bolagens förvaltning härefter komma att granskas av högst fem revisorer, av vilka en utses av bolagsstämman, en av Kungl. Maj:t samt högst tre av riksgäldsfullmäktige. Den av bolagsstämman utsedde skall vara auktoriserad revisor.

Tanken att riksdagens kamrar direkt skulle utse de tre representanterna

i bolagsrevisionen har i tidigare sammanhang diskuterats men avvisats. I samband med den tidigare nämnda monopolkontrollutredningen yppades sålunda starkt skiljaktiga meningar såväl om en dylik lösnings grundlagsenlighet som om dess praktiska lämplighet. Riksdagen förkastade även ett förslag att valrätten skulle tillkomma de valmän som enligt 71 § riksdagsordningen årligen skulle utses av kamrarna för val av fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret. Den lösning för vilken man då slutligen stannade blev den ordning som nu tillämpas för monopolbolagen.

Vi har med hänsyn till de goda erfarenheter den för monopolbolagen tillämpade anordningen inneburit därför funnit oss böra förorda att den för monopolbolagen gällande ordningen för utseende av revisorer nu göres tillämplig för samtliga statliga bolag, däri inbegripet de under vissa centrala verk sorterande bolagen. Den av oss föreslagna ordningen för bolagsrevisionen innebär att riksgäldsfullmäktige skall utom sin egen krets utse högst tre revisorer att tillsammans med en av vardera Kungl. Maj:t och bolagsstämman vald revisor utgöra det revisionskollegium som enligt aktiebolagslagen skall granska de statliga bolagens förvaltning.

KAPITEL XII

Utredningens synpunkter på användningen av bolagsformen för statlig affärsdrift

Staten har under de senaste decennierna genom sin affärsverksamhet på olika områden kommit att i viss utsträckning uppträda i konkurrens med den privatekonomiska företagsverksamheten. Vi vill först konstatera att denna del av statens verksamhet är av sådan art som självfallet de traditionella förvaltningsrättsliga principerna icke tagit sikte på att reglera. För den statliga affärsverksamheten har därför utbildats affärsverks- och bolagsformen. Den i den senare företagsformen bedrivna statliga affärsverksamheten utgör dock endast en mindre del av den statliga affärsdriftens verksamhet och även i förhållande till den enskilda sektorn, där aktiebolagsformen är den helt utslagsgivande, utgör omfattningen av de statliga bolagens verksamhet allenast en obetydlig del. Beaktas vid jämförelsen även de kommunala aktiebolagen utgör den i bolagsform bedrivna samhälleliga affärsverksamheten likväl endast en mindre del av den privata sektorns. Som en översiktlig bild av det omfång statens verksamhet i bolagsform nu har i förhållande till affärsverksformen torde tablån å omstående sida kunna tjäna.

Såsom nämnts bedrives den statliga affärsverksamheten huvudsakligen såsom affärsverk eller aktiebolag. En väsentlig skillnad mellan dessa båda företagsformer är att riksdagen beträffande affärsverken skall besluta om användningen av dessa verks medel för nyinvesteringar. Kapitalbehovet för de statliga bolagen tillgodoses visserligen som regel genom på riksstaten anvisade anslag i form av aktieteckning eller statliga lån, men bolagens styrelser har den formella beslutanderätten rörande användningen av dessa medel. Riksdagens beslut om medelsanvisning till statligt bolag kan dock reellt innefatta bindande direktiv för bolagsstyrelsen. En annan skillnad i förhållande till affärsverken är den att de statliga bolagen formellt är oförhindrade att upplåna medel i allmänna marknaden, såvida icke någon inskränkning i denna rätt uttryckligen stipulerats i mellan staten och bolaget slutet avtal. Det har dock ansetts naturligt att en statlig bolagsstyrelse icke ensidigt beslutar om en mera omfattande upplåning, som kan komma att nödvändiggöra nya medelsanvisningar från riksdagen för att trygga statens intresse såsom aktieägare. Framhållas må emellertid att

Sammandrag över den statliga affärsverksamheten 1958/59

(Belopp angivna i 1 000-tal kronor)

	Investerat respektive eget kapital	Bruttoomsättning	Skatter	Nettovinst	Inlev. vinst och överskottsmedel	Över kap.budgeten finansierade investeringar	Netto + —
Affärsdrivande verken	7 666 235	4 049 730	16 625	382 848	+327736	532 670	— 185 296
Statliga aktiebolag							
a) *Monopolbolag*							
AB Svenska Tobaksmonopolet	97 813	1 070 205	11 040	10 689	3 245	—	+ 3 245
AB Vin- & Spritcentr.	55 000	1 417 300	6 004	13 875	13 853	—	+ 13 853
Nya System AB	10 300	1 493 100	31 376	24 557	29 682	—	+ 24 314
Svenska Penninglotteriet AB	620	281 762	—	7 284	7 284	—	+ 7 284
AB Tipstjänst	95	211 030	—	66 040	66 040	—	+ 66 040
Summa	163 828	4 473 397	48 420	122 445	120 104	—	+ 114 736
b) *Statliga större aktiebolag i övrigt*							
LKAB	699 118	787 400	186 791	151 505	57 400	165 000	— 107 600
NJA	280 031	158 824	725	—	—	—	—
Sveriges Kreditbank	96 606	—	13 226	8 829	2 998	—	+ 2 998
AB Statens Skogsindustrier	85 960	222 126	593	—	—	—	—
ABA	50 000	—	13	—	—	—	—
Sveriges Centrala Rest. AB	39 452	171 014	352	26	—	—	—
AB Atomenergi	14 000	52 231	38	—	—	—	—
Sv. Skifferolje AB	13 285	61 000	168	—	—	—	—
AB Statsgruvor	13 509	22 700	62	141	—	—	—
AB Industrikredit	12 439	—	419	249	—	—	—
Sv. Lagerhus AB	5 080	1 097	5	—	—	—	—
AB Svensk Torvförädling	4 626	5 622	309	266	—	—	—
AB Ceaverken	2 102	5 653	122	71	—	—	—
AB Kurortsverksamhet	571	3 381	—	—	—	—	—
Summa	1 316 779	1 491 048	202 823	161 087	60 398	165 000	— 104 602
Statliga aktiebolag	1 480 607	5 964 445	251 243	283 532	180 502	165 000	+ 10 134

principiellt sett är ett lån som statligt bolag upptager ett lån på bolagets kredit och eget ansvar och icke ett lån på rikets kredit.

En annan skillnad mellan affärsverks- och bolagsformen är den att i bolagsformen avgör styrelsen och stämman som regel hur vinstmedlen skall användas. I sakens natur torde dock även här ligga att sådana avgöranden, när anledning därtill föreligger, icke fattas utan kontakt med vederbörande statsråd. Till skillnad från affärsverken beslutar vidare de statliga bolagen själva om prissättning och utgiftsstat. I realiteten har även i övrigt Kungl. Maj:ts befogenhet i vad rör förvaltningen av statens egendom sådan som

den tagit form i ett statligt bolag delegerats till bolagets styrelse. Genom sitt faktiska inflytande har emellertid vederbörande statsråd möjlighet att ingripa även i detaljer i förhållande till bolagets ledning, ehuru dylika instruktioner från statsrådets sida om den affärsmässiga och tekniska ledningens detaljer dåligt skulle stämma med den avsikt som måste anses ligga bakom organiserandet av en ren affärsdrift i statligt bolag. På samma grund brukar icke heller riksdagen genom anslagsvillkor för mycket binda ett statligt bolag vid avgörandet av frågor, som normalt styrelsen i ett enskilt bolag har att själv taga ståndpunkt till. En detaljreglering från statsmakternas sida av de statliga bolagens verksamhet skulle utan tvivel komma att utgöra ett väsentligt hinder för bolagens effektivitet och ställa dem i en långt svagare ställning än de enskilda bolag som de skall konkurrera med. Understrykas bör dock att de samhälleliga hänsyn, som ligger bakom upprättandet av ett statligt bolag givetvis nödvändiggör att statsmakterna har sin uppmärksamhet riktad på sådana väsentliga frågor som att bolagen ledes i överensstämmelse med de allmänna ekonomiska riktlinjer som fastslagits av Kungl. Maj:t och riksdagen samt att överhuvud taget statens aktier i bolagen förvaltas på bästa sätt.

I kapitel IV har vi angivit under vilka förutsättningar affärsverksformen i allmänhet bör kunna väljas. Beträffande aktiebolagsformen anser vi denna i och för sig ändamålsenlig som en företagsform för statlig affärsverksamhet. Något behov av att genom en särskild lag för statlig affärsdrift tillskapa en särskild företagsform, som till skillnad från affärsverksformen skulle i likhet med aktiebolaget utgöra ett självständigt rättssubjekt finner vi däremot icke föreligga. Även i fortsättningen bör därför valet få stå mellan affärsverks- eller bolagsformen då det gäller att skapa en lämplig driftsorganisation för statlig affärsverksamhet.

I fråga om den statliga bolagsdriften bör man hålla sig inom den allmänna aktiebolagslagstiftningens ram och så långt möjligt är sålunda undgå avvikelser från de regler som gäller för bolagen i det enskilda näringslivet.

När fråga uppkommer i framtiden om upprättande av ny statlig affärsverksamhet bör arten av ifrågavarande verksamhet bliva avgörande vid valet mellan de båda här förordade företagsformerna. Bolagsformen synes framför allt böra väljas vid industriell och teknisk drift, där affärsverksamheten skall drivas på i stort sett samma villkor som i det enskilda näringslivet och i konkurrens med detta. Det kan i sådana fall vara en fördel för staten om den använder sig av den genom lång tids erfarenhet utvecklade bolagsformen som i praktiken visat sig ändamålsenlig. Den statliga affärsdriften kommer därigenom redovisningsmässigt och skattemässigt i samma ställning som ett privat företag. Den statliga affärsdriften får i bolagsformen vidare frihet att disponera vinsten till utvidgning och modernisering. Den

frihet i administrativt och ekonomiskt hänseende som är särskilt önskvärd ur rent affärsmässiga och konkurrensmässiga grunder kommer även att bäst tillgodoses i bolagsformen som därför i dylika fall kan vara att föredraga framför affärsverksformen. Den senare lämpar sig bäst för en affärsverksamhet där de samhällsbetonade aspekterna är betydande.

Av de nuvarande affärsverken har vi endast funnit skäl att föreslå att vattenfallsverket och statens reproduktionsanstalt ombildas till aktiebolag. I fråga om vattenfallsverket har vi sålunda i vårt tidigare avgivna betänkande om detta verk framhållit att verket intager en ställning som något avviker från den, en del övriga affärsverk intar. Vattenfallsverket står i konkurrensförhållande till företag, tillhörande det enskilda näringslivet. Verket bygger ut vattenfall samt producerar och levererar råkraft till andra företag, vilka handhar distributionen av kraften. Verksamheten är sålunda i hög grad av industriell natur. I vissa avseenden, bland annat rörande taxesättningen, har verket vidare ansetts böra ha en något större frihet än flertalet statliga affärsverk.

Även i fråga om statens reproduktionsanstalt har vi ansett att övervägande skäl talar för att detta affärsverk ombildas till aktiebolag med hänsyn till att anstalten företräder den typ av statlig industriell företagsamhet som enligt vad vi i det föregående anfört bör bedrivas i bolagsform. Anstalten utövar sålunda en verksamhet som är jämförlig med andra likartade företag i det enskilda näringslivet och då anstalten skall bedriva sin verksamhet ur enbart affärsmässiga synpunkter i konkurrens med andra företag inom branschen synes det lämpligast att anstalten drives i den form som är vedertagen inom verksamhetsområdet, d. v. s. aktiebolagsformen.

Mot bakgrunden av de förslag vi i tidigare avsnitt av detta betänkande framlagt i fråga om affärsverkens organisation och personalpolitik m. m. har vi även övervägt om några av de befintliga statliga aktiebolagen lämpligen borde ombildas till affärsverk i den föreslagna reformerade formen. Vid våra bedömanden härav har vi emellertid kommit till den uppfattningen att de nuvarande statliga bolagens verksamhet väsentligen är av industriell, teknisk eller kommersiell art där bolagsdrift särskilt är motiverad av kravet på affärsmässighet, snabba och obundna avgöranden samt stor smidighet och anpassningsförmåga med hänsyn till konkurrensen i flertalet fall med det enskilda näringslivet.

I detta sammanhang anser vi oss böra anmäla ett detaljspörsmål som berör de för parti- och detaljhandeln med spritdrycker inrättade två statliga bolagen, AB Vin- & spritcentralen respektive Nya systemaktiebolaget. Frågan om den lämpligaste organisationen av dessa båda bolag väcktes av 1957 års statsrevisorer som framhöll att enligt föreskrift i bolagsordningarna ålåge det bägge bolagen att för vinnande av största möjliga besparing av om-

kostnader på alla områden av sin verksamhet handha rörelsen och anordna driften på det mest rationella och effektiva sätt. Revisorerna, som icke hade anledning att ifrågasätta annat än att verksamheten bedrevs med iakttagande av gällande bestämmelser ansåg det likväl kunna övervägas, om icke syftet med angivna föreskrift bäst kunde tillgodoses, därest de båda bolagen sammanslogs till ett. Statsutskottet framhöll i sitt utåtande (nr B 34/1958 s. 58 ff) över nämnda avsnitt av statsrevisorernas berättelse att det syntes utskottet vara mest ändamålsenligt att frågan om den lämpligaste organisationen av de båda statsbolagen prövades av vår utredning.

Vi vill i detta spörsmål för vår del understryka att man vid en prövning av den mest ändamålsenliga formen och organisationen för en viss statlig verksamhet icke får förbise att ändamålsenligheten icke alltid har en uteslutande ekonomisk innebörd utan att även andra synpunkter måste beaktas. Vilken betydelse som därvid bör i den nu föreliggande frågan tillmätas den nykterhetspolitiska principen att icke sammanblanda produktion av spritdrycker med försäljning av dylika drycker till allmänheten undandrar sig vårt bedömande. Frånsett denna för de båda bolagens organisation betydelsefulla omständighet vill vi vidare framhålla att vi överhuvudtaget icke funnit oss böra i vårt utredningsarbete taga upp spörsmål rörande rationaliseringsverksamhet inom eller mellan företag som icke kan påverka företagsformen som sådan.

I sammanhanget vill vi beröra ytterligare ett spörsmål i fråga om de statliga bolagen.

I några fall har den på Kungl. Maj:t ankommande funktionen gentemot statliga bolagen anförtrotts centrala verk. Sådana bolag kan därför betraktas som dotterföretag till ifrågavarande verk. I fråga om dessa bolag torde organisationsförhållandena ha påverkats av att deras verksamhet till sin art är nära förbunden med den som verket bedriver. Flertalet av de bolag som tillhör denna grupp hänför sig till järnvägsstyrelsen. Ett bolag hör till vardera vattenfallsstyrelsen och pensionsstyrelsen.[1]

Vi har vid våra bedömanden av denna fråga till en början beaktat att några olägenheter av finansiell eller organisatorisk art icke visat sig föreligga av att ifrågavarande smärre bolag drivits som en del av respektive verks egen verksamhet.

Med hänsyn till det nära samband i sakligt hänseende som föreligger och bör föreligga mellan de bolag varom här är fråga och det verk under vilket de sorterar har vi därför funnit övervägande skäl tala för att ifrågavarande bolag alltjämt bör stå under direkt överinseende av respektive verk.

[1] Se SOU 1956:6 sid. 9—11.

AVDELNING III

Samordning av den statliga affärsverksamheten

Industriell demokrati

KAPITEL XIII

Samordning av den statliga affärsverksamheten

Enligt utredningsdirektiven skall utredningen även överväga om ökade förutsättningar kan skapas för en samordning av de olika statliga företagens verksamhet. Såsom i direktiven framhålles måste givetvis ytterst den högsta samordnande funktionen representeras av Kungl. Maj:t och riksdagen, på vilka det alltid måste ankomma att uppdraga de allmänna riktlinjerna för den statliga företagsamhetens utformning. I direktiven erinras emellertid om att i den allmänna debatten föreslagits att vissa samordningsproblem borde kunna lösas genom att ett eller flera holdingbolag skapades, varunder flera statliga aktiebolag skulle sortera. En dylik samordning kunde, framhålles det i direktiven, kanske särskilt bliva möjlig i vad avser statliga bolag, som är verksamma inom närbesläktade områden. Frågan om samordning skulle emellertid även kunna lösas genom samarbete direkt mellan företagen.

Vad till en början beträffar tanken på ett eller flera holdingbolag för den statliga affärsverksamhetens samordning får utredningen anföra följande.

Ett statligt holdingbolags uppgift skulle närmast vara att förvalta bolag, i vilka holdingbolaget helt eller delvis förvärvat aktierna. Dylika statliga förvaltningsbolag har utvecklats framför allt i Tyskland, Italien och Österrike. Holdingbolagen tillerkännes i de nämnda länderna en tämligen vidsträckt rätt att köpa eller sälja aktier, som medför viss möjlighet för dessa bolag att utvidga eller att inskränka den statliga verksamheten. I Italien har förstatligandet på denna väg också fått en icke obetydlig omfattning.[1] Motsvarigheten i England till denna art av holdingbolag benämnes joint stock company; där har dock förvaltningsorganet fått ställningen som en public corporation.

Inom det enskilda näringslivet i Sverige är det mera vanligt att storföretag uppbygges icke i form av ett enda aktiebolag utan genom en sammanflätning av flera bolag till en koncern. En sådan sammanslutning kan åsyfta att åstadkomma en effektivare ekonomisk samverkan, en mer eller mindre gemensam ledning och delning av vinst och förlust m. m. Det vanligaste fallet av en sådan organiserad samverkan är att ett bolag, moderbolaget, äger hela aktiestocken eller en större del därav i de övriga bola-

[1] Se utredningens betänkande SOU 1956:24 s. 17.

gen, dotterbolagen. Sistnämnda bolag kan i sin tur ha dotterbolag och sammanflätningen kan ibland bliva mycket utgrenad och komplicerad. Moderbolaget har på grund av sitt aktieinnehav som regel ett bestämmande inflytande över de andra bolagen och ett väsentligt intresse i de senares ställning och resultatet av deras verksamhet. De olika företagen kan i sådana fall sägas ekonomiskt sett bilda en enhet.

I aktiebolagslagen har uppställts vissa regler om redovisning rörande koncernförhållanden i syfte att förebygga mindre lämpliga transaktioner mellan de olika företagen i koncernen. I ett moderbolags årsredovisning skall sålunda upptagas vissa poster ägnade att belysa koncernförhållandet. I balansräkningen skall vidare aktier i dotterbolag redovisas i särskild post skild från aktier i andra företag. Beträffande fordringar mellan moder- och dotterbolag skall i balansräkningen inom linjen anges sammanlagda beloppet av moderbolagets fordringar hos dotterbolag. Har moderbolaget skulder till ett dotterbolag skall också beloppet anges. I vinst- och förlusträkningen skall som en särskild post redovisas utdelning på aktier i dotterbolag samt ränteinkomster och dylikt från dotterbolag, liksom bland utgifterna skuldräntor till dotterbolag. Någon skyldighet att publicera en balansräkning, omfattande hela koncernen, föreligger däremot icke. Här i landet brukar det oaktat större koncerner publicera sådana balanser. I aktiebolagslagen stadgas däremot att till bolagets revisorer skall överlämnas antingen en koncernbalansräkning eller en koncernredogörelse. I såväl koncernbalans som koncernredogörelse skall avdrag göras för internvinster inom koncernen.

De skäl som inom det privata näringslivet föranlett bildandet av särskilda holdingbolag har i icke oväsentlig mån redan tillgodosetts inom den statliga sektorn. En holdingbolagsliknande organisation omfattande hela den statliga affärsverksamheten sådan som den framför allt bedrives i affärsverks- eller bolagsform kan sålunda anses föreligga i följande avseenden.

Från riksdagens och Kungl. Maj:ts sida uppdrages de *allmänna riktlinjerna* för den statliga företagsamhetens utformning. Genom att de statliga affärsföretagen ingår i statsbudgeten sker vidare i samband med statsbudgetens uppgörande en finansiell samordning företagen emellan. Den preliminära avvägningen sker i nämnda hänseende först inom det departement under vilket det statliga företaget sorterar. Den slutliga samordningen av och avvägningen mellan utgiftsbehoven inom den totala statliga företagsgruppen sker därefter under ledning av finansdepartementet. *Redovisningsmässigt* sammanhålles flertalet statliga bolag i fonden för statens aktier; aktiebolag som är dotterbolag till affärsverk ingår dock i dessa affärsverks räkenskaper. Affärsverken å sin sida motsvaras i redovisningshänseende av speciella kapitalfonder under riksstatens kapitalbudget. *Arbetsgivarefunktionen* är för affärsverken sammanförda till civildeparte-

mentet vad beträffar verkens löneplansanställda befattningshavare och i övrigt till statens avtalsnämnd. För de statliga bolagen utövas i viss omfattning motsvarande funktioner av avtalsnämnden för de statsägda aktiebolagen. I samtliga nu nämnda avseenden kommer även efter ett genomförande av våra här tidigare redovisade förslag att föreligga ett motsvarande samarbete.

Av vad här anförts framgår att behovet av en samordning av den statliga affärsdrivande verksamheten i viss utsträckning redan är tillgodosett. Enligt vår uppfattning föreligger därjämte även andra skäl mot att tillskapa en instans i form av ett förvaltningsbolag mellan de statliga företagen samt Kungl. Maj:t och riksdagen.

En av förvaltningsbolagets uppgifter skulle bliva att följa upp bolagens utveckling under det löpande verksamhetsåret och därunder anpassa de ursprungliga fastställda utgiftsramarna till den tekniska och ekonomiska utvecklingen inom företagsgruppen. I fråga om investeringsprogram av flerårskaraktär måste däremot först ske ett ingående samarbete med de olika fackdepartementen och finansdepartementet. På de punkter där Kungl. Maj:t eller riksdagen redan fattat beslut måste åter självfallet förvaltningsbolagets investeringsplaner uppläggas i överensstämmelse därmed. Enligt vår mening bör icke heller komma i fråga att Kungl. Maj:ts och riksdagens bestämmanderätt över omfattningen av de olika företagens verksamhet eller över vinstmedlen delegeras till ett statligt holdingbolag. Som en följd härav kan holdingbolaget i det stora hela icke heller bliva annat än förslagsställare. Värdet av en med en dylik begränsad uppgift tillskapad mellaninstans kan enligt vår mening starkt ifrågasättas. Vad beträffar tanken på särskilda holdingbolag för närbesläktade statliga företag anser vi att även denna bör avvisas av samma skäl.

Enligt vår mening bör en bättre samordning av den statliga affärsverksamheten däremot ske inom Kungl. Maj:ts kansli.

De statliga affärsverken och aktiebolagen sorterar nu under flera departement. Ur samordningssynpunkt bör all statlig affärsverksamhet snarast samlas inom ett departement, som då lämpligen kunde benämnas industridepartementet. En sådan koncentration av ledningen skulle underlätta såväl planläggningen som förvaltningen i övrigt av hela den statliga affärsdriften. En sådan åtgärd skulle också kunna vidtagas utan ökning av antalet departement. Man kunde exempelvis tänka sig att frågor om den allmänna handels- och kommunikationspolitiken sammanfördes i handelsdepartementet — som dock icke skulle svara för de speciella statliga företagarintressena — samt att kommunikationsdepartementet ombildades till ett industridepartement.

Utöver nu föreslagna åtgärder till en samordning av den statliga affärsverksamheten vill vi förorda, att inom Kungl. Maj:ts kansli årligen upp-

rättas en ekonomisk redovisning för affärsdriften inom olika statsföretag för sistförflutet verksamhetsår. För närvarande föreligger icke någon sådan redovisning. Redovisningen synes lämpligen kunna intagas och kommenteras i statsverkspropositionens finansplan. Härigenom skulle erhållas en lättillgänglig och vägledande sammanställning rörande resultatet av den totala statliga affärsverksamheten.

KAPITEL XIV

Industriell demokrati inom den statliga affärsverksamheten

Vi har i det föregående föreslagit vissa åtgärder, vilka syftar dels till en friare personalpolitik och effektivare styrelseform för de affärsdrivande verken dels till en vidgad insyn från riksdagens sida i de statliga bolagens verksamhet. I detta avsnitt vill vi upptaga frågan om hur de i de statliga företagen anställda för sin del bör beredas insyn och inflytande i de företag där de arbetar, ävensom vissa andra med den industriella demokratin i allmänhet sammanhängande frågor.

Frågan om information och kontakt mellan arbetsgivare och anställda är icke ny och är icke ett problem, som uppkommit enbart i vårt land. Det kan med visst berättigande sägas att behovet av särskilda organ för information till de anställda och samråd med dem direkt sammanhänger med de former, under vilka industriell och därmed jämförlig produktion bedrives.

Spörsmålet om särskilda anordningar för en effektivare samverkan inom industriföretagen har även sedan länge varit föremål för såväl arbetsgivarnas som de anställdas särskilda uppmärksamhet. Särskilt under och efter det första världskriget har utredningar och diskussioner i dessa frågor förekommit. Erinras må sålunda om de på denna tid i Tyskland och Österrike inrättade driftsråden. Frågan diskuterades också under tiden närmast efter det första världskriget i Sverige och 1920 tillsattes en statlig kommitté för att utreda den industriella demokratins problem. Kommittén framlade 1923 ett förslag till lag om driftsnämnder (SOU 1923: 29 och 30), som emellertid blev föremål för kritik och icke kom att framläggas för riksdagen.

Som en följd av de förslag som framlades i det betänkande om folkförsörjning och arbetsfred, som 1935 avlämnades av särskilda sakkunniga inom socialdepartementet utsåg Svenska arbetsgivareföreningen och Landsorganisationen särskilda delegerade, som antog namnet arbetsmarknadskommittén, för att diskutera sådana frågor på längre sikt, som icke var lämpade för behandling vid de vanliga avtalsförhandlingarna. De 1936 påbörjade överläggningarna inom denna kommitté gav i slutet av 1938 ett första resultat i och med antagandet av det s. k. huvudavtalet mellan Svenska arbetsgivareföreningen och LO. Detta avtal var det första av saltsjöbadsavtalen. Därefter tillkom 1942 överenskommelsen om regler för den lokala säkerhetstjänstens organisation och 1944 framlades ett gemensamt betän-

kande om yrkesutbildning. Samtliga nu nämnda överenskommelser förutsätter samråd mellan arbetsgivare och arbetare i speciella frågor, som särskilt anges. I huvudavtalet föreskrives sålunda samråd ute på arbetsplatserna i frågor om avskedande och permittering av arbetare och enligt de båda övriga överenskommelserna skall samråd äga rum i frågor om arbetarskydd och om yrkesutbildning. Under årens lopp har emellertid behov kommit till synes i företagen av en kontakt med vidare syftning mellan arbetsgivare och de anställda. Vissa rekommendationer härutinnan lämnades i den av arbetsgivareföreningen och industriförbundet gemensamt i slutet av 1945 utgivna broschyren om Kontakt och samverkan inom industriföretagen, vilken broschyr före publiceringen hade godkänts av arbetsmarknadskommittén. Då broschyren utgavs pågick förhandlingar mellan arbetsgivareföreningen och Landsorganisationen i arbetsmarknadskommittén om ett avtal om företagsnämnder. I augusti 1946 undertecknades så två avtal om företagsnämnder, det ena mellan Svenska arbetsgivareföreningen och Landsorganisationen och det andra mellan arbetsgivareföreningen och Tjänstemännens Centralorganisation. Parterna å ömse sidor hade ansett en reglering av frågan om företagsnämnder genom lagstiftning som icke önskvärd. Den praktiskt inriktade samverkan beträffande produktions- och rationaliseringsfrågor och ömsesidig informationsverksamhet, som nämndavtalen syftade till, utbyggdes ytterligare genom arbetsstudievalet 1948. Arbetsstudiernas anordnande och bedrivande blev efter detta avtals tillkomst icke längre en arbetsgivarens enskilda angelägenhet utan en samarbetsfråga.

Redan innan de här nämnda avtalen om företagsnämnder för den enskilda sektorn träffats hade emellertid 1945 genom ett kollektivavtal tillkommit produktionskommittéer vid försvarets civila arbetsplatser. 1947 inrättades därefter företagsnämnder vid postverket, televerket, SJ, vattenfallsverket och väg- och vattenbyggnadsverket. På dessa områden har verksamheten reglerats av en ramöverenskommelse mellan en förhandlingsdelegation för berörda verk och personalens huvudorganisationer. Varje verksstyrelse har därefter i samråd med verkets personalorganisationer utarbetat mera detaljerade bestämmelser för företagsnämnderna. 1949 inrättades företagsnämnder inom domänverket och sedan 1950 har samarbetsnämnder successivt inrättats vid olika rent administrativa verk och myndigheter.

I *affärsverken* finns nu i princip organiserat dels en central företagsnämnd i Stockholm och dels lokala nämnder vid varje regional förvaltningsenhet av viss storlek. Ledamöterna i den centrala nämnden utses av verket och personalförbunden med hälften vardera. I de lokala nämnderna är tjänstestället chef icke bara självskriven ledamot utan även ordförande. Övriga ledamöter utses av de lokala personalorganisationerna. Inom vissa affärsverk tillsättes även en instans mellan den centrala och de

lokala nämnderna. Dylika distriktsnämnder är inrättade vid de regionala förvaltningsenheter, som är direkt underställda respektive affärsverksstyrelse i post- och televerken samt SJ. Ordförande är här distriktschefen och ledamöterna tillsättes av verket och personalorganisationerna inom distriktet. Till belysande av omfattningen av företagsnämndsorganisationen hos affärsverken må nämnas att inom postverket finnes i runt tal 80 nämnder. Inom televerket finnes 120 och inom SJ 138 nämnder.

Hos flertalet *statliga aktiebolag* finns även inrättade företagsnämnder.[1] De som saknar sådana är i flertalet fall bolag utan egentlig industriell verksamhet. Även nämnderna i de statliga bolagen består av representanter för arbetsgivaren, tjänstemännen och arbetarna. Ordföranden utses i allmänhet av arbetsgivaren. Sammanträden skall som regel äga rum minst en gång varje kalenderkvartal. Specialister kan kallas till nämnds sammanträden för att lämna redogörelser för särskilda frågor.

Företagsnämndernas uppgifter har i stort sett varit desamma inom de statliga bolagen som inom affärsverken. Nämnderna är icke beslutande och de får icke befatta sig med bland annat tvister rörande kollektivavtalsärenden eller löneärenden. Däremot behandlar nämnderna produktionens teknik, organisation, planering och utveckling. Bland andra viktigare grupper av ärenden som behandlas i nämnderna må nämnas frågor rörande sysselsättning av partiellt arbetsföra, förebyggande åtgärder mot olycksfall, utbildningsfrågor, rationaliserings- och förslagsverksamhet samt information rörande investeringar, driftkostnader, bokslut och taxefrågor.

Inom civildepartementet utarbetades under 1955 en promemoria om utformningen av företagsdemokratin inom den statliga sektorn, vari man bl. a. förordade en central överenskommelse för hela det statliga området. Under förhandlingarna diskuterades även ökade uppgifter för nämnderna. Förhandlingarna mellan civildepartementet å ena sidan och statstjänarkartellen och tjänstemannaorganisationerna å den andra sidan resulterade i en överenskommelse i slutet av 1958. (SFS 1958: 662.) Den träffade överenskommelsen innebar i stort sett en anpassning av de statliga bestämmelserna till det under samma år på den privata arbetsmarknaden reviderade avtalet om företagsnämnder.

Syftet med de statliga företagsnämnderna har kommit till uttryck i de uttalanden som gjordes vid överläggningarna som föregick avtalet. Det framhålles i förhandlingsprotokollet bl. a. följande.

Ett väsentligt syfte med den form för fortlöpande kontakter mellan myndigheter och anställda, som samarbetet inom företagsnämnderna utgör, är, att den skall gagna den statliga verksamheten. Att söka skapa bästa möjliga resultat av denna verksamhet är ett gemensamt intresse. Strävandena mot ökad effektivitet måste genomföras under beaktande av den mänskliga arbetskraftens anpass-

[1] Se utredningens betänkande SOU 1956: 6 sid. 79 ff.

ning till ändrade förhållanden. Enligt överenskommelsen skall myndigheten genom att informera de anställdas representanter om verkets tekniska och ekonomiska förhållanden skapa möjlighet för personalen att framkomma med uppslag och synpunkter till gagn för verksamheten och till förbättring av arbetsförhållandena.

Ett motiv för företagsnämnderna är vidare de anställdas krav på ökad insyn i verksamheten. Mot bakgrunden av verksamhetens nutida förhållanden har det framstått som önskvärt, att den anställde kan få en uppfattning om den egna arbetsuppgiftens betydelse, sedd i ett vidare sammanhang. Genom information i företagsnämnderna skall ledningen kunna tillgodose de anställdas anspråk på att få tillgång till sådana upplysningar, att de kunna bilda sig en riktig föreställning om verksamheten och de ekonomiska förhållandena inom verket och ge sin mening tillkänna därom. Myndigheterna har härigenom även fått möjlighet att lämna sådana upplysningar, att eventuella missförstånd bland de anställda beträffande verkets förhållanden kunna skingras.

I syfte att tillvarataga de anställdas erfarenheter och insikter är det förutsatt, att man i företagsnämnderna samråder om för verket och dess personal väsentliga frågor. Av samrådets natur följer, att detta föregår beslutens fattande och eventuella förändringars genomförande.

Samrådet inrymmer även möjligheter att främja ett gott förhållande mellan arbetsledning och personal.

Genom förslagsverksamheten ha de anställda möjlighet att i särskild ordning framföra förslag till gagn för verket och dess personal samt därjämte rätt att få dessa förslag bedömda av företagsnämnden. Det har förutsatts, att liksom myndigheten skall söka underlätta för de anställda att komma fram med förslag, de anställda skola göra sitt bästa för att lägga fram dylika förbättringsförslag.

Företagsnämnderna ha själva tillagts ansvar för att de informationer och diskussioner, som förekommit vid sammanträdena, föras vidare till de anställda i övrigt.

Vikten av vidgad uppmärksamhet åt ett ändamålsenligt informationsförfarande, såväl från myndighetens sida till nämnden som från denna till övriga anställda, har understrukits vid överläggningarna ävensom betydelsen av en utökad förslagsverksamhet, lämpligen stimulerad genom inrättande av särskilda förslagskommittéer.

Ett förverkligande av överenskommelsens syften kan icke uppnås enbart genom den formella tillämpningen. För att alla de möjligheter till värdefulla resultat av företagsnämndernas verksamhet, som överenskommelsen erbjuder, skola kunna tillvaratagas, är viljan till samförstånd och samarbete mellan berörda parter avgörande.

Innebörden i begreppet industriell demokrati får emellertid med det anförda icke uppfattas som och begränsas till uteslutande den verksamhet som företagsnämnderna skall bedriva. Önskemål som berör de anställdas medinflytande på den egna arbetsplatsen har också tillgodosetts genom kombination av fackliga och politiska åtgärder i fråga om arbetstid, semester och arbetarskydd. Även en mångfald andra frågor rörande löne- och anställningsförhållanden har genom utvecklingens gång kommit att infogas i det fackliga förhandlingssystemet eller funnit sin lösning på lagstiftningens väg. Genom företagsnämnderna torde emellertid i alldeles särskild grad de mest svåråtkomliga och krävande frågorna i den industriella demo-

kratin kunna få sin positiva lösning om nämndernas verksamhet bedrives i en anda av samarbete. En fördel synes det ha varit att man valt avtalsvägen i stället för en reglering i lagstiftningens form då det gäller dessa nämnder.

Utredningens synpunkter

Vi vill framhålla att företagsnämndernas möjligheter till information och samverkan ännu icke torde ha utnyttjats fullt tillfredsställande på alla håll inom de statliga företagen och att ojämnheter i nämndernas utveckling inom olika statliga företag synes föreligga. Detta kan bero på brister i fråga om kunskaper och handlag hos såväl ledningen som de anställda och deras representanter. I de flesta fall torde nämnderna emellertid på ett utmärkt sätt ha bidragit till att lösa olika informations- och kontaktproblem inom företagen. Understundom kan det emellertid ha visat sig att man från företagsledningens sida varit mindre benägen att taga upp problem av större betydelse i fråga om produktionen eller företagets ekonomiska förhållanden. De anställdas representanter har i vissa fall å andra sidan ansetts i alltför liten utsträckning besitta de insikter och erfarenheter som är förutsättningen för att ett givande åsiktsutbyte skall kunna komma till stånd i utvecklings- och planeringsfrågor. Ibland kan vidare nämndledamöterna ha underskattat nämndverksamhetens betydelse och de lämpligaste representanterna har kanske icke heller alltid utsetts. Ett problem på ett mer allmänt plan har ansetts vara hur man skall kunna väcka ett bestående intresse och en allmän förståelse bland alla de anställda för företagsnämndernas arbete. Företagsledningarna har å sin sida i många fall funnit att nämnderna varit en värdefull tillgång då det gällt att exempelvis förändra företagets produktion, då de genom dessa har fått veta hur de anställda sett på olika lösningar och därmed fått en värdefull vägledning för sitt handlande.

På olika sätt har nämnderna kunnat bidraga till att skapa möjligheter för de anställda att göra sina synpunkter gällande och på så sätt har de fått visst inflytande i företaget. De nuvarande förutsättningarna för ett mera betydande inflytande får emellertid anses vara relativt snäva, vilket kan bero på vissa brister i de anställdas utbildning och skolning, liksom också på frånvaron av reella möjligheter att aktivt medverka på grund av brister i nämndarbetets organisation, ofullständig eller för sent lämnad information m. m. Det bör vara företagsledningen som i första hand har ansvaret för hur verksamheten utformas och bedrives. Utan ett starkt stöd från ledningen får nämndverksamheten ett begränsat värde. Vi vill därför understryka vikten av att såvitt nu gäller de statliga affärsföretagen dessa företags ledningar där så befinnes påkallat effektiviserar samarbetet med sina företagsnämnder och medverkar till en intensifierad information och kursverksamhet. Av största vikt är även att nämnderna effektivt verkar för främjande av den del av företagsnämndverksamheten som förslagsverksam-

heten utgör. De resultat som hittills uppnåtts på detta område kan icke anses tillfredsställande med tanke på de betydande outnyttjade resurser som här torde föreligga. En ändamålsenlig organisation av förslagsverksamheten med omsorgsfullt utformade regler för bedömning av förslag och fastställande av ersättningarnas storlek är enligt vår mening en grundförutsättning för en breddad och kvalitativ förslagsverksamhet.

De mått och steg, ledande i den önskade riktningen till samarbete med de anställda, som de statliga affärsföretagen kan arbeta för är emellertid även i övrigt många och krävande. I de flesta fall blir det förhållanden av växlande slag inom de särskilda statliga företagen som skall beaktas. En rad nyare industriella tillverkningsprocesser kan på sina håll komma att ställa höga krav på icke bara de anställdas arbetsinsats utan även på företagsledningarna för att främja och tillvarataga alla initiativ till förbättringar från de anställdas sida. Möjligheter bör vidare skapas för att de anställda inom de statliga affärsföretagen får i nämnderna ingående diskutera riktlinjerna för respektive företags arbete och produktion. Även om en företagsnämnd icke är ett beslutande organ måste den ändå kunna komma att indirekt påverka besluten rörande för företaget viktiga spörsmål. Kontakten med företagsnämnden från ledningens sida om ett betydelsefullt ärende rörande produktionen m. m. måste emellertid innebära att man diskuterar ärendet redan medan det befinner sig i planeringsstadiet och en förutsättning för att samråd skall kunna fortgå i längden torde även vara att företagsledningen tager hänsyn till de råd som därvid ges eller att ledningen motiverar ingående varför dessa råd icke kunnat beaktas. Först när de anställda på detta sätt kan få känslan av att deras omdöme och uppslag kan vara av värde för utvecklingen av företaget, kan enligt vår mening de anställda få det medinflytande och den levande lojalitet för företaget som sådant som den industriella demokratin ytterst bör syfta till.

I fråga om den ekonomiska informationen i företagsnämnderna torde i detta sammanhang dessutom få framhållas följande. De statliga aktiebolagens informationsåligganden i fråga om det egna företagets resultat och ekonomiska ställning är enligt företagsnämndavtalet formellt begränsat till de fall där publicitetsskyldighet enligt lag föreligger. Att utan kommentarer lägga fram årsredovisningshandlingarna för företagsnämnden kan emellertid enligt vår mening icke anses vara i överensstämmelse med avtalets syfte att söka uppnå ett givande samråd. För att den ekonomiska informationen skall få avsedd effekt, nämligen att vara produktivitets-, trygghets- och trivselbefrämjande, är det sålunda av väsentlig betydelse att den presenteras på ett enkelt och åskådligt sätt så att den blir förstådd av de anställda samt att den hela tiden inriktas mot framtiden.

Att skapa ömsesidig förståelse för olika synpunkter inom de statsägda företagen och att genom information, rådgivning och förslag stödja företagsledningen i olika produktions- och välfärdsangelägenheter är en mycket be-

tydelsefull uppgift. För fullgörandet av denna uppgift kräves effektivt arbetande samrådsorgan.

Parterna på den privata arbetsmarknaden är eniga om att dylika frågor bör ordnas genom samverkan mellan parterna och icke genom ingripanden från statsmakternas sida. De har också i praktiken visat sin vilja att klara upp dylika problem genom överenskommelser, vilka blivit vägledande även för de statliga affärsföretagen. Denna ordning synes oss vara den bästa för statlig lika väl som för enskild affärsverksamhet.

Vi förutsätter alltså, att frågan om samråds- och förslagsverksamheten vid de statliga företagen kan ordnas genom överenskommelser, liksom fallet är inom den enskilda företagsverksamheten. Vi vill dock betona, att det är önskvärt att företagsnämnderna vid de statliga företagen är arbetsdugliga och effektiva. Enligt vår mening får det anses naturligt, att de statliga företagen föregår med gott exempel på detta område.

Ett system där företagsnämndernas befogenhet skulle utvidgas till en ren beslutandefunktion anser vi icke lämpligt. En möjlighet skulle vara att anordna en styrelse eller bolagsstämmorepresentation för de anställda. En sådan representation skulle antingen kunna ordnas direkt genom de vid företaget anställda eller indirekt genom att de fackliga organisationerna utsåg representanter. Även mot en sådan lösning kan emellertid vägande invändningar göras. Reellt skulle en minoritetsrepresentation som det väl närmast kunde bliva fråga om i företagets styrelse icke ge större inflytande från de anställdas sida än som kan ske i en företagsnämnd. I och med att de anställda skulle företrädas genom sina fackorganisationers representanter i styrelsen skulle deras vida kännedom om de anställdas problem och önskemål visserligen göra dem väl skickade att i styrelsen arbeta för att bästa möjliga relationer skulle uppnås mellan företagsledning och de anställda. Genom att de anställdas representanter skulle bli delaktiga i ledningen av företaget skulle de emellertid även bliva tvingade att taga hänsyn till en mängd andra förhållanden berörande företagets organisation, produktion och tekniska problem. De skulle i sådana fall bli bundna av de beslut som föranleddes av dylika överväganden i styrelsen. I uppkommande intressetvister skulle då icke samma frihet föreligga för representanterna att ge uttryck åt de anställdas invändningar. Personalrepresentanterna skulle kunna mötas av förebråelser för sina beslut och skulle slitas mellan motsatta förpliktelser och hänsyn, vilket icke skulle vara till gagn för samarbetet, vare sig för företagsledning eller de anställda.

Såvitt vi kan bedöma torde därför samråds- och förhandlingsvägen genom företagsnämnderna vara den ordning som för närvarande ger de bästa förutsättningarna för att den industriella demokratin i de statliga företagen skall komma till verkligt uttryck. Oundgängligt är dock då såsom i det föregående framhållits att alla företagsnämnder bedriver sitt arbete på ett effektivt sätt.

Särskilda yttranden

Av ordföranden Olsson

Under utredningsarbetets gång har det för alla ledamöterna framstått som synnerligen önskvärt, att man åstadkommer en lösning, som kan genomföras tämligen snabbt och som ger affärsverken den frihet som enligt utredningens mening oundgängligen behövs för att deras verksamhet skall kunna bedrivas så effektivt och rationellt som möjligt, med tillbörligt hänsynstagande till olika samhälleliga intressen. I likhet med övriga ledamöter har jag medverkat till det föreliggande enhälliga förslaget, som torde kunna genomföras utan större dröjsmål och vars genomförande i huvudsak torde kunna ge verken den behövliga friheten utan att i övrigt framstå som alltför genomgripande.

Beträffande frågan om tillskapandet av ett fristående rättssubjekt hyser jag alltjämt inte blott uppfattningen att detta skulle vara den mest ändamålsenliga lösningen utan jag anser även att beslutanderätten inom denna mellanform av statsföretag borde överlåtas på en stämma, gärna kallad verksstämma. Denna, som alltså skulle motsvara bolagsstämman i ett bolag, kunde lämpligen sammansättas till exempel så att en tredjedel jämte ordföranden tillsattes av Kungl. Maj:t, en tredjedel av riksdagen och en tredjedel av de anställda och vissa institutioner eller korporationer, representerande sakkunskap och erfarenheter av värde för verket. Den kunde givetvis sammansättas även på annat sätt, t. ex. med hälften utsedd av Kungl. Maj:t och hälften av riksdagen. Stämman skulle kunna behandla verksamhetsberättelsen, fastställa balansräkningen, bevilja ansvarsfrihet, välja styrelse — eventuellt kunde styrelseordföranden och någon ledamot utses av Kungl. Maj:t — samt besluta om disposition av vinst och om större investeringar. Verkschefen skulle utses av styrelsen, eventuellt av Kungl. Maj:t efter samråd med denna. Revisionen skulle ordnas på samma sätt som utredningen föreslagit.

Ville man inte överlämna beslutanderätten till en stämma, kunde man organisera verket efter mönster av den företagsform, som i England kallas »public corporations». Dessa företag är också självständiga rättssubjekt, vars ekonomi är skild från statsbudgeten. De arbetar även i övrigt under samma förutsättningar som enskilda företag. Personalen betraktas alltså ej som statstjänstemän och företagen har frihet att förhandla och bestämma

om löner och arbetsvillkor. Den beslutande myndigheten är emellertid departementschefen, vilken givetvis är konstitutionellt ansvarig inför parlamentet.

Genom en företagsform av någon av dessa typer skulle man enligt min mening på ett enkelt och praktiskt sätt lösa alla de problem av formell och reell art, som uppställer sig när man inom statsförvaltningens ram söker ordna företagsformsfrågan för de nuvarande affärsverken. Man skulle därigenom också på ett säkrare sätt gardera sig mot konsekvensspridningar i anledning av affärsverkens åtgöranden. Någon risk för att den större rörelsefrihet, som på detta sätt skulle ges verken, skulle missbrukas till förfång för staten föreligger enligt min mening inte. Tvärtom skulle verksledningarna få större möjligheter och måhända även större intresse av att ordna driften på det ändamålsenligaste sättet. Statsmakternas möjligheter att påverka dessa företags utveckling skulle ej heller elimineras. Såsom bärare av ägarintresset skulle de alltid kunna bevaka de samhälleliga intressena, om dessa vid någon tidpunkt inte skulle helt sammanfalla med företagsintresset.

Av ledamoten Hesselbom

I ett i juli 1957 avgivet betänkande (SOU 1957: 26), vid vilken tidpunkt jag ännu icke inträtt såsom ledamot i utredningens arbete, har utredningen föreslagit att statens vattenfallsverk skulle ombildas till ett av staten helt ägt aktiebolag. I sitt nu föreliggande betänkande har utredningen förordat bibehållandet av affärsverksformen för kommunikationsverken, domänverket och försvarets fabriksstyrelse, dock med vissa betydelsefulla ändringar i fråga om verksledningarnas befogenheter och rörelsefrihet. I kapitel IV har utredningen närmare motiverat skälen för detta ställningstagande. Utredningen har därvid bl. a. anfört att verkens krav på ekonomiskt motiverade åtgärder måste vägas mot samhälleliga intressen av annan art såsom kommunikationspolitiska, näringspolitiska, sociala och försvarspolitiska. Denna avvägning är enligt min mening minst lika angelägen i fråga om vattenfallsverket som i fråga om kommunikationsverken och domänverket.

Genom sin storlek intar statens vattenfallsverk en dominerande ställning inom den svenska kraftproduktionen. Vattenfallsverket är sålunda den utan jämförelse största företagaren i landet såväl ifråga om byggandet av kraftverk och genomförandet av vattenregleringar som ifråga om produktion och överföring av elkraft. I avseende på kraftöverföringen på längre avstånd innehar statens vattenfallsverk ett faktiskt monopol då enligt särskild lag byggandet av kraftledningar för minst 200 kilovolts spänning är förbehållet staten. Genom de senaste årens utveckling har storkraftföretagen alltmer kommit att ägna sig åt detaljdistribution av elkraft. Detta gäl-

ler inte minst statens vattenfallsverk, som även i detta avseende blivit ett »storföretag» inom landsbygdsdistributionen.

Statens vattenfallsverk har härigenom kommit att i hög grad påverka kraftproduktionens och kraftdistributionens utveckling såväl tekniskt som ekonomiskt. Statens vattenfallsverks taxor har sålunda blivit normgivande för de kommunala och enskilda kraftföretagen. Detta gäller såväl vid engrossförsäljning som vid detaljdistribution. Genom detta sitt inflytande har statens vattenfallsverks allmänna politik blivit av avgörande betydelse för landets kraftförsörjning och därmed av stor näringspolitisk och social betydelse.

I kapitel IV har utredningen närmare behandlat de olika affärsverken och därvid anfört de särskilda motiv, som varit vägledande för utredningen vid dess slutliga ställningstagande. Härvid kan vissa jämförelser göras mellan statens vattenfallsverk och de övriga affärsverken.

Vad utredningen sålunda sagt om betydelsen av televerkets kostnadsutjämnande taxor gäller i hög grad även för vattenfallsverket. I fråga om konkurrensen med enskilda företag är förhållandena i stort sett likartade för statens järnvägar, domänverket och vattenfallsverket. Även om statens järnvägar praktiskt taget har monopol på järnvägsdrift utsättes detta företag som bekant för en mycket hård konkurrens från andra transportföretag. Även domänverket måste betecknas som ett producerande verk i lika hög grad som vattenfallsverket.

Enligt min mening bör därför Kungl. Maj:ts och Riksdagens inflytande över statens vattenfallsverk vara av samma art och betydelse, som utredningen föreslagit ifråga om övriga affärsverk. Under förutsättning av, att de reformer i olika avseenden, som utredningen i detta betänkande föreslagit i fråga om affärsverken i allmänhet, kommer att i huvudsak genomföras, anser jag att statens vattenfallsverk även i fortsättningen bör bibehållas som ett statens affärsverk.

Av utredningens expert, H. Hagnell

Formerna för den statliga affärsverksamheten har förändrats i och med att samhället har förändrats. Utvecklingen har gått i riktning mot att affärsverksamheten frigjorts från den arbetsform, som utvecklats för ämbetsverken till att i stället närma sig och i vissa hänseenden helt övergå till de arbetsformer, som utformats inom näringslivet i övrigt.

Med sina förslag om viss ökad rörelsefrihet inom nuvarande affärsverksform samt ombildning av några affärsverk till aktiebolag bygger utredningen vidare på den utvecklingen. Fråga är emellertid, om tiden nu inte är mogen för att den statliga företagsgruppen också skall anpassas till de former för samarbete företagen emellan, vilka alltmer kommit att utvecklas inom såväl den privata som den kooperativa delen av näringslivet.

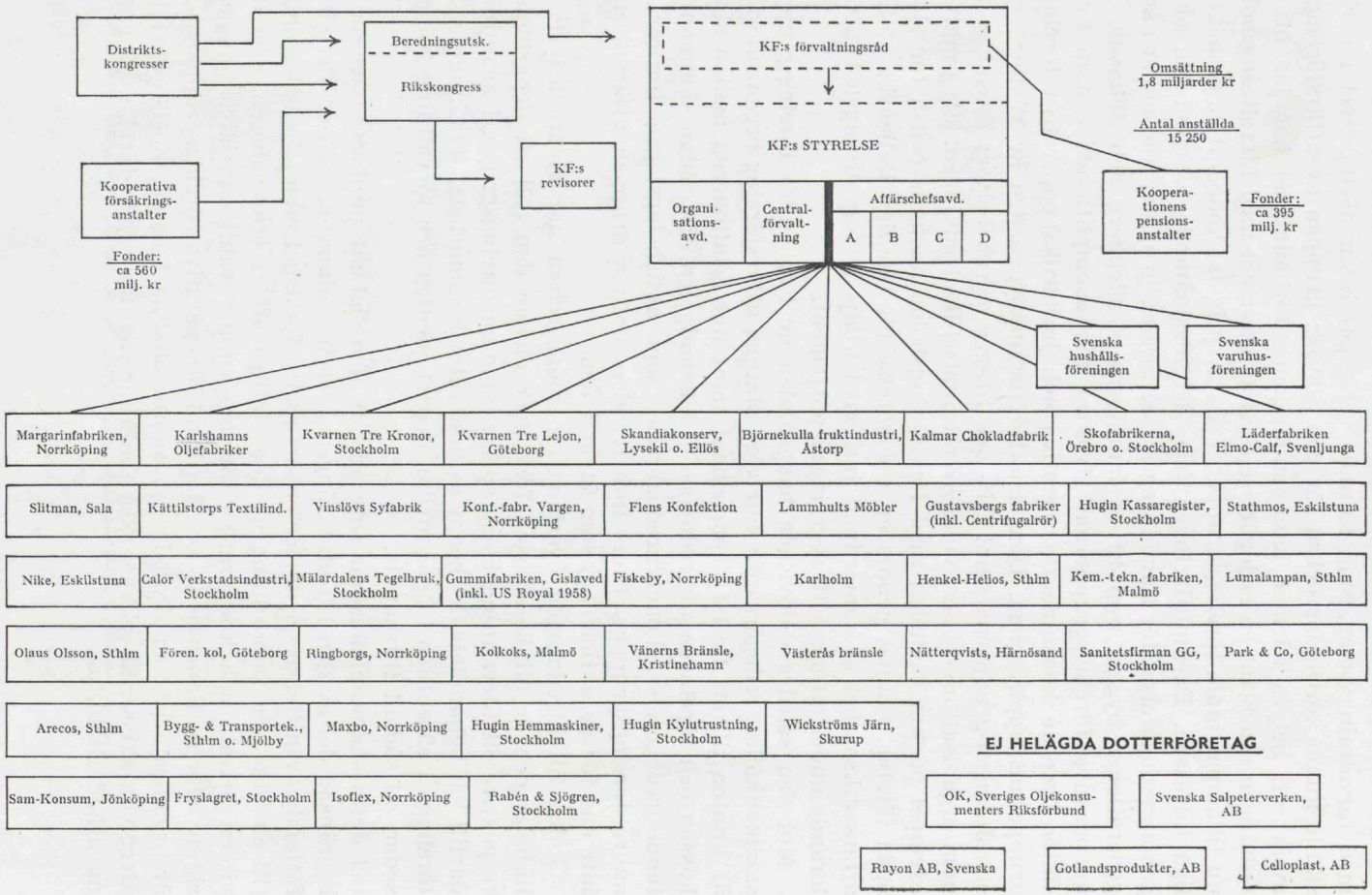
I direktiven för utredningen ingår att undersöka huruvida det system med förvaltningsbolag, som sålunda tillämpas inom näringslivet i övrigt, skulle kunna användas också för den statliga gruppen av affärsföretag. I avsikt att belysa härmed sammanhängande förhållanden har jag åt utredningen utarbetat en redogörelse för hur systemet med förvaltningsbolag nu tillämpas inom företagsgrupper, ägda av privata, kooperativa resp. statliga intressen. Exemplifieringen från det förstnämnda området har skett genom redogörelser för huvuddragen i de företagsgrupper, som under några generationer byggts upp kring familjerna Wallenberg och Johnson. De kooperativa företagsgruppernas struktur har exemplifierats genom översikter över de konsumentkooperativa och jordbrukskooperativa företagsgruppernas uppbyggnad. Den strukturella uppbyggnaden av Wallenbergs- och Johnson-grupperna samt KF- och SL-grupperna belyses dessutom genom organisationsskisser, vilka överlämnats till utredningen. Ett praktiskt exempel på hur metoden med förvaltningsbolag används också för statsägda företag, lämnas genom en redogörelse för hur den italienska statens affärsverksamhet är samordnad just med hjälp av förvaltningsbolag, sorterande under ett speciellt regeringsdepartement.

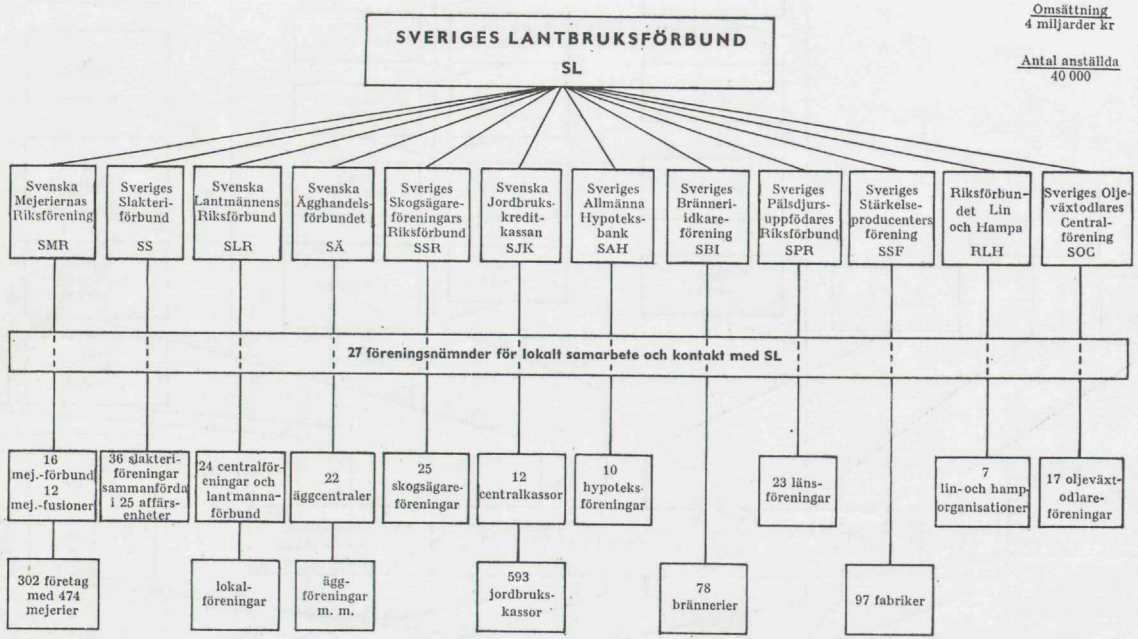
Mot den således redovisade bakgrunden av hur andra företagsgrupper sammanhålles, redogöres för hur våra statliga affärsföretag organisatoriskt är knutna till ett flertal departement samt hur relationerna mellan statskassan och företagen nu redovisas i statsbudgeten. En sådan sammanfattande redogörelse, koncernredogörelse, som aktiebolagslagen fordrar av andra företagsgrupper, finns inte för den statliga gruppen affärsföretag, inte ens för de aktiebolag, som ingår i den.

I den till utredningen överlämnade redogörelsen har vidare belysts de likheter och de olikheter, som föreligger mellan den roll ett departement respektive ett förvaltningsbolag spelar inom en företagsgrupp. I anslutning därtill har behandlats det behov av kontakt och samarbete, som kommer att föreligga i väsentliga frågor mellan departementen och förvaltningsbolaget, sedan ett sådant tillskapats.

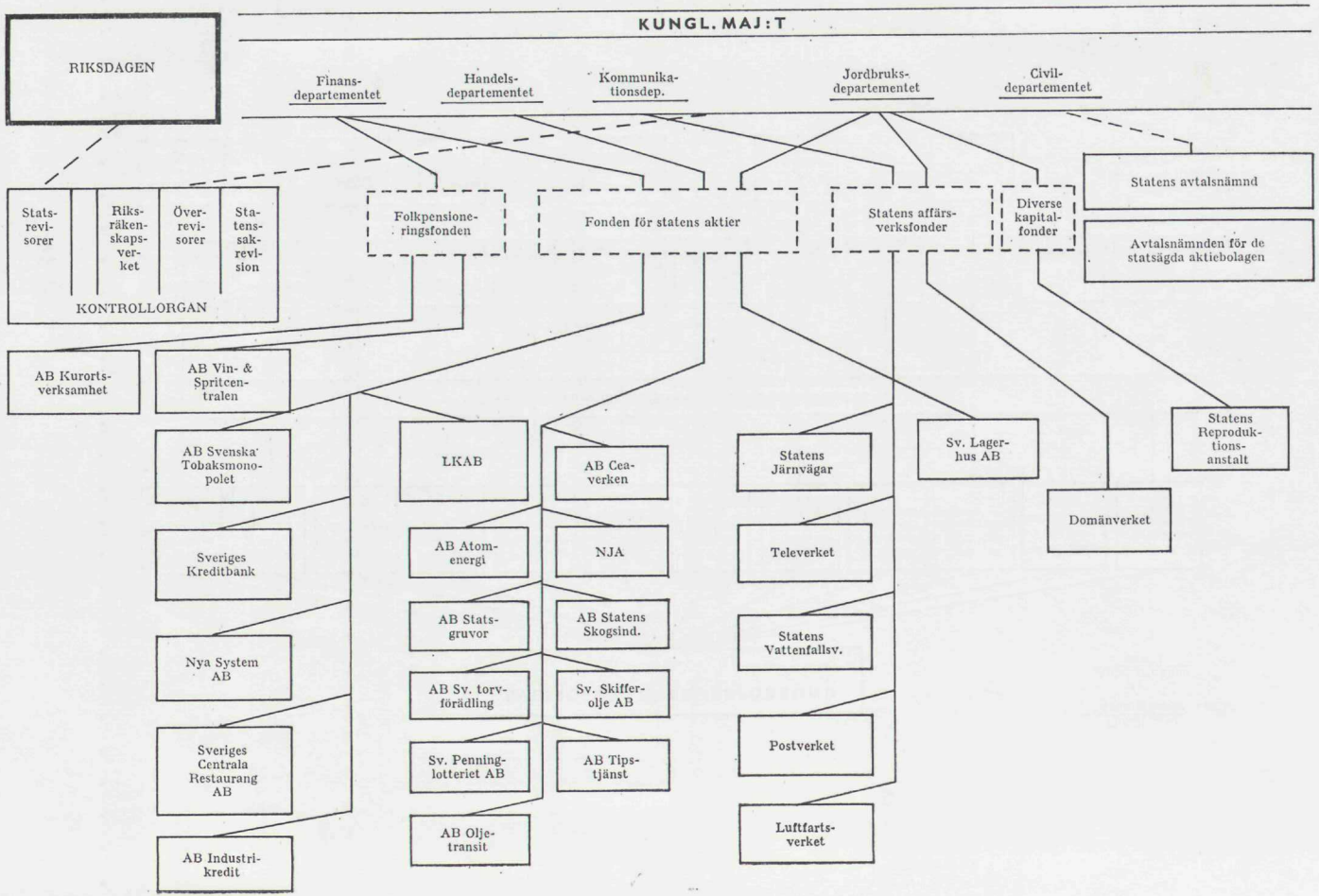
I detta sammanhang har inte ansetts lämpligt att publicera mer än en begränsad del av den till utredningen överlämnade redogörelsen. Det efterföljande avsnittet avser därför enbart själva förslaget men icke bakgrunden till en liknande samordning av den statliga affärsverksamheten, som den vilken privata och kooperativa företagsgrupper vanligen själva använder sig av. Hur de konsument- och jordbrukskooperativa företagsgrupperna nu är organisatoriskt uppbyggda och sammanhållna framgår dock av de här återgivna skisserna, vilka också omfattar den statsägda företagsgruppens nuvarande struktur.

Huvuddragen av Kooperativa Förbundets yttre organisation.




SVERIGES LANTBRUKSFÖRBUND
SL
Omsättning
4 miljarder kr
Antal anställda
40 000
Svenska Mejeriernas Riksförening SMR
Sveriges Slakteriförbund SS
Svenska Lantmännens Riksförbund SLR
Svenska Ägghandelsförbundet SÄ
Sveriges Skogsägareföreningars Riksförbund SSR
Svenska Jordbruks-kreditkassan SJK
Sveriges Allmänna Hypoteksbank SAH
Sveriges Brännerieidkareförening SBI
Sveriges Pälsdjursuppfödares Riksförbund SPR
Sveriges Stärkelseproducenters förening SSF
Riksförbundet Lin och Hampa RLH
Sveriges Oljeväxtodlares Centralförening SOC
27 föreningsnämnder för lokalt samarbete och kontakt med SL
16 mej.-förbund 12 mej.-fusioner
36 slakteriföreningar sammanförda i 25 affärsenheter
24 centralföreningar och lantmannaförbund
22 äggcentraler
25 skogsägareföreningar
12 centralkassor
10 hypoteksföreningar
23 länsföreningar
7 lin- och hamporganisationer
17 oljeväxtodlareföreningar
302 företag med 474 mejerier
lokalföreningar
äggföreningar m. m.
593 jordbrukskassor
78 brännerier
97 fabriker

Ägandeförhållanden och organisationsschema för de statliga affärsföretagen.



Behovet av en sammanfattande redovisning av den statliga företagsgruppens ekonomiska ställning och resultat

Om den statliga företagsgruppen skall kunna avskiljas från statsbudgeten och ställas inför tvånget att tillämpa principen om konkurrens under lika förutsättningar med andra företagsgrupper — privata och kooperativa — fordras att gruppens ekonomiska situation är sådan, att gruppen har möjlighet att klara sig utan mer eller mindre tillfälliga anslag från statsmakterna. Även om gruppen i formellt hänseende skulle ges en friare ställning i förhållande till statsmakterna men vara avhängig av bidrag från fall till fall över statsbudgeten, kan man inte räkna med att gruppen skall kunna upprätthålla sin formellt fristående ställning. Beroendet gentemot understödsgivarna skulle komma till uttryck inte enbart på de punkter, där gruppens ställning vore svag — dvs. vid de punkter, där driftunderskott förelåg — utan i praktiken komma att gälla hela gruppens verksamhet.

Möjligheterna för den statligt ägda företagsgruppen att i vad det gäller den löpande, affärsmässiga verksamheten uppträda självständigt gentemot statsbudgeten torde sålunda hänga samman med i vilken utsträckning den statliga företagsgruppen i ekonomiskt hänseende förmår att stå på egna ben.

Mot den bakgrunden, men också med hänsyn till de önskemål som framförts från olika intressegrupper om att kunna göra jämförelser i fråga om driftresultat och ekonomisk ställning mellan å ena sidan den statliga företagsgruppen och å den andra de privata eller kooperativt ägda företagsgrupperna, skulle det vara önskvärt att ha en sammanfattande ekonomisk redovisning över den statliga företagsgruppen. Som förhållandena nu är lämnas ingen sådan redogörelse av koncernbalanskaraktär.[1]

För att i detta sammanhang få åtminstone en ungefärlig bild av den statliga företagsgruppens ställning och resultat, redovisas i det följande en sammanställning av vissa poster i räkenskaperna för ett antal statligt ägda aktiebolag och affärsverk. Sammanställningen grundas på såväl statsbudgetens redovisning, officiell statistik, verksamhetsberättelser som uppgifter direkt från företagen.

Sammanfattningen benämns här »koncernsammandrag». I viss mån finns det skäl för en sådan benämning, även om inte något gemensamt moderbolag finns och aktiebolagslagens stadgande om koncernbolag[2] sålunda inte formellt är tillämpligt. Det är dock fråga om en grupp företag, samlade under *en* ägare, även om företagen inte av myndigheterna behandlats såsom en koncerngrupp i ekonomiskt avseende eller företagen inte utformat sin redovisning på motsvarande sätt som en privat eller kooperativt ägd företagsgrupp gör. Andra avvikelser ligger t. ex. i att affärsverken inte är belastade med skatter på samma sätt som aktiebolagen men heller inte har

[1] Jfr AL 104 §.
[2] Jfr AL 221 §.

samma möjligheter till intern medeldisponering, fondering och konsolidering som aktiebolagen.

Statsbudgetens redovisning av den statliga affärsverksamheten

Den statliga affärsverksamheten är inte sammanfattad under någon egen titel i statsbudgeten. Någon redovisning i överensstämmelse med aktiebolagslagens stadganden om koncernredovisning för andra företagsgrupper, arbetande i aktiebolagsform, lämnas sålunda inte ens för den verksamhet, som statligt ägda aktiebolag bedriver. I redovisningshänseende återfinns den statliga affärsverksamheten under ett flertal poster i statsbudgeten. Sålunda i »Budgetredovisningen för budgetåret 1958/59» under följande titlar:

Driftbudgeten

Inkomster

A. EGENTLIGA STATSINKOMSTER

I. Skatter:

1h/ Lotterivinstskatt

3f/ Tobaksskatt

3g/ Rusdrycksförsäljningsmedel av partihandelsbolag

3h/ Rusdrycksförsäljningsmedel av detaljhandelsbolag

3i/ Omsättnings- och utskänknings-skatt å spritdrycker

3j/ Omsättnings- och utskänknings-skatt å vin

III. Diverse inkomster:

3. Tipsmedel
4. Lotterimedel

B. INKOMSTER AV STATENS KAPITALFONDER

1. Statens affärsverksfonder:

1. Postverket
2. Televerket
3. Statens järnvägar
4. Statens vattenfallsverk
5. Domänverket

VII. Fonden för statens aktier:

VIII. Statens pensionsfonder:

1. Folkpensioneringsfonden

IX. Diverse kapitalfonder:

2. Övriga diverse kapitalfonder

Utgifter

A. EGENTLIGA STATSUTGIFTER

VI. Kommunikationsdepartementet:

1. Diverse
4. Driftbidrag till statens järnvägar

X. Handelsdepartementet:

C. Bergsbruk, industri, hantverk, teknisk forskning m. m.

33. Atomenergiverksamhet inom AB Atomenergi
34. Bidrag till AB Svensk torvförädling för torvforskning

B. UTGIFTER FÖR STATENS KAPITALFONDER

I. Luftfartsfonden:

1. Underskott å luftfartsfonden

III. Avskrivning av nya kapitalinvesteringar:

A. Statens affärsverksfonder

2. Nybyggnad och ombyggnad av järnvägslinjer
4. Distributionsanläggningar vid kraftverk.

Affärsverkens försvarsberedskap

IV. Avskrivning av oreglerade kapitalmedelsförluster:

1. Avskrivning ov oreglerade kapitalmedelsförluster

Överföringar till resp. från statens budgetutjämningsfond

Kapitalbudgeten

Inkomster

Lånemedel

Outnyttjat belopp av investeringsanslag från föregående budgetår

Utgifter

I. Statens affärsverksfonder:

Postverkets fond

Televerkets fond

Statens järnvägars fond

Statens vattenfallsverks fond

Domänverkets fond

II. Luftfartsfonden

VI. Fonden för låneunderstöd:

7 a. Återföring av fonderade LKAB-medel

9. Lån till AB Oljetransit

VII. Fonden för statens aktier:

1. Inlösen av aktier i Luossavaara-Kiirunavaara aktiebolag

IX. Diverse kapitalfonder:

Statens reproduktionsanstalts fond

Koncernsammandrag för den statliga företagsgruppen

De i efterföljande koncernsammandrag införda uppgifterna över företagens ställning och verksamhet avser det verksamhetsår, som närmast svarar mot budgetåret 1958/59. För aktiebolagens del innebär det bokföringsåret 1958 eller, i de fall bokföringsåret icke sammanfaller med kalenderåret, det bokföringsår, som slutade närmast före den 1 mars 1959. För affärsverkens del hänför sig uppgifterna direkt till ifrågavarande budgetår, vilket innebär att de affärsverk, som redovisar per kalenderår, ingår i tabellen med de till budgetåret avstämda siffror, vilka ligger till grund för budgeten. För att kunna bedöma gruppens resultat mot en något bredare bakgrund har medelvärden räknats ut för 5-årsperioden 1953/54—1957/58.

Koncernsammandrag för den statliga

Belopp angivna i

	Eget kapital[1]	Aktiekapital		Brutto-omsättning	Skatter enl. 59 tax.	
		Totalt belopp	Statens andel %		Totalt	Därav till kommun
	1	2	3	4	5	6
LKAB[8]	699 118	500 000	95,75	787 400	186 791	41 964
NJA	280 031	300 000	100,0	158 824	725	725
Sveriges Kreditbank	96 606	60 000	99,9	—	13 226	3 001
AB Statens Skogsindustrier	85 960	79 000	100,0	222 126	593	593
ABA	50 000	50 000	50,0	—	13	3
Sveriges Centrala Rest. AB[4]	39 452	5 000	99,0	171 014	352	200
AB Atomenergi	14 000	14 000	57,1	52 231	38	37
Svenska Skifferolje AB	13 285	23 000	100,0	61 000	168	168
AB Statsgruvor	13 509	10 000	100,0	22 700	62	45
AB Industrikredit	12 439	8 000	75,0	—	419	96
Svenska Lagerhus AB	5 080	5 000	100,0	1 097	5	5
AB Svensk Torvförädling	4 626	5 000	100,0	5 622	309	59
AB Ceaverken	2 102	1 900	100,0	5 653	122	29
AB Kurortsverksamhet	571	501	100,0	3 381	—	—
Summa	1 316 779	1 061 401	—	1 491 048	202 823	46 925
AB Svenska Tobaksmonopolet	97 813	60 000	98,3	[6]1 070 205	11 040	2 901
AB Vin- & Spritcentralen	55 000	15 000	97,3	[7]1 417 300	6 004	1 388
Nya System AB	10 300	500	100,0	1 493 100	31 376	7 745
Svenska Penninglotteriet AB	620	100	100,0	[10]281 762	—	—
AB Tipstjänst	95	45	100,0	[12]211 030	—	—
Summa	163 828	75 645	—	4 473 397	48 420	12 034
Summa för aktiebolagen	1 480 607	1 137 046	—	5 964 445	251 243	58 959
Statens Vattenfallsverk	3 216 164	—	—	503 164	8 646	8 646
Statens Järnvägar	2 041 265	—	—	1 482 963	—	—
Televerket	1 509 729	—	—	969 912	79	79
Domänverket	380 143	—	—	412 008	7 637	7 637
Postverket	99 905	—	—	500 062	156	156
Luftfartsverket	116 410	—	—	22 520	17	17
Statens Reproduktionsanstalt	1 065	—	—	3 342	—	—
Summa	7 364 681	—	—	3 893 971	16 535	16 535
Samtliga	8 845 288	1 137 046	—	[14]9 858 416 — 2 500 000 7 358 416	267 778	75 494

gruppen av affärsföretag 1958/59

1 000-tal kronor

»Nettovinst»	Till statsverket inleverade vinst- resp. överskottsmedel[2]		Över kapitalbudg. finansierad invest.[3] 1958/59	Nettotillskott (+) resp. nettobelastning (—) på totalbudgeten		Antal anställda	Utbetald lönesumma
	1958/59	Medelvärde 1953/54—1957/58		1958/59	Medelvärde 1953/54—1957/58		
7	8	9	10	11	12	13	14
151 505	57 400	89 264	165 000	— 107 600	+ 56 264	8 219	122 167
—	—	—	—	—	— 46 000	2 425	34 818
8 829	2 998	2 818	—	+ 2 998	+ 2 818	687	12 109
—	—	1 115	—	—	— 5 885	3 639	48 289
—	—	—	—	—	—	4	126
26	—	99	—	—	—	6 531	51 358
—	—	—	—	[5]—	[5]—	806	14 870
—	—	—	—	—	—	1 367	18 953
141	—	—	—	—	—	843	11 300
249	—	—	—	—	—	2	96
—	—	—	—	—	—	29	338
266	—	—	—	[5]—	[5]—	210	2 569
71	—	—	—	—	—	95	1 165
—	—	—	—	—	—	176	2 219
161 087	60 398	93 296	165 000	— 104 602	+ 7 197	25 033	320 377
10 689	3 245	1 595	—	+ 3 245	+ 1 595	2 159	21 299
13 875	13 853	13 860	—	+ 13 853	+ 14 590	1 368	17 015
24 557	29 682	32 703	—	+ 24 314	+ 26 616	[9]2 789	23 825
7 284	7 284	5 690	—	+ 7 284	+ 5 690	[9]46	780
66 040	66 040	51 270	—	+ 66 040	+ 51 270	[9]667	3 817
122 445	120 104	105 118	—	+ 114 736	+ 99 761	7 029	66 736
283 532	180 502	198 414	165 000	+ 10 134	+ 106 958	32 062	387 113
201 197	188 295	110 901	335 371	— 147 076	— 158 713	13 677	191 863
39 235	— 100 000	— 5 822	105 447	— 205 447	— 119 874	65 213	830 194
130 515	115 000	67 500	52 045	+ 62 955	+ 9 030	32 337	419 933
— 32 879	9 485	48 651	255	+ 9 230	+ 43 624	14 108	181 800
[13] 6 449	5 304	13 733	— 3 064	+ 8 368	+ 10 894	32 193	335 944
— 8 859	— 8 859	— 8 496	37 570	— 46 429	— 15 976	623	10 098
15	28	79	— 5	+ 33	— 21	141	1 755
335 673	209 253	226 546	527 619	— 318 366	— 231 036	158 292	1 971 587
619 205	389 755	424 960	692 619	— 308 232	— 124 078	190 354	2 358 700

Anmärkningar

1) För aktiebolagen: aktiekapital, fonder och balanserade vinstmedel. För affärsverken: behållningen vid budgetårets början på respektive affärsverksfond enligt Budgetredovisningen. Jfr även Riksräkenskapsverkets årsbok 1960, tab. C.

2) I Budgetredovisningen 1958/59 på driftbudgeten som »Inkomster av statens kapitalfonder».

3) På kapitalbudgeten under »Statens affärsverksfonder», »Luftfartsfonden», »Fonden för statens aktier», »Diverse kapitalfonder» och »Statens Reproduktionsanstalts fond».

4) Jämte koncernbolagen Stockholmsdistriktets allmänna restaurang AB (SARA), Östra Sveriges allmänna restaurang AB (ÖSARA), Skånes allmänna restaurang AB (SKAR), Västsveriges allmänna restaurang AB (VARA) och Bergslagens allmänna restaurang AB (BARA).

5) Företaget har över driftbudgeten, under tionde huvudtiteln, fått forskningsbidrag under en följd av år. I omsättningssiffran för budgetåret 1958/59 ingår för AB Atomenergi ett statsanslag på 51,2 milj. kr. (medelv. 1953/54—1957/58 28 460 000 kr.) samt för Svensk Torvförädling 300 000 (medelvärde 480 000 kr.). Eftersom beloppen avser grundforskning, har de icke i övrigt redovisats i detta sammanhang.

6) Inkl. på Tobaksmonopolets försäljning belöpande tobaksskatt, 812,7 milj. kr.

7) Inkl. till statsverket inlevererade 1 208 milj. kr. utgörande tull och omsättningsskatt å vin och spritdrycker.

8) Inkl. dotterbolaget Bergverks AB Freja.

9) Inkl. deltidsanställda och tillfälligt anställda.

10) Inkl. till statsverket inlevererad lotterivinstskatt, 141,0 milj. kr.

11) Svenska Penninglotteriet AB och AB Tipstjänst är enligt särskild lagstiftning befriade från inkomstskatt.

12) Inkl. inlevererad radskatt, 30,1 milj. kr. samt lotterivinstskatt 18,8 milj. kr.

13) Postverkets vinst ingår enligt RF § 60 i bevillningen.

14) Från bruttoomsättningen skall avräknas dels värdet av interna leveranser (AB Vin- & Spritcentralen/Nya System AB; Domänverket/AB Statens Skogsindustrier, LKAB/NJA) dels finansskatter på tobak, sprit, lotteri, tippning. Det totala beloppet har här beräknats till ca 2 500 milj. kr.

Kommentarer i anslutning till koncernsammandraget

Koncernsammandraget ger för budgetåret 1958/59 följande sammanfattande siffror för den statliga företagsgruppen såsom den här är sammansatt:

Omsättning: ca 7 400 milj. kr. (efter beräknat avdrag, 2 500 milj. kr., för interna leveranser och speciella finansskatter).
(Budgetåret 1957/58. Omsättning: 7 400 milj. kr.)

»Nettovinst»: ca 620 milj. kr. före avräkning av affärsföretagens investeringar och före inköp av 1/5 av TGO:s andel i LKAB. (1957/58: 650 milj. kr.)

Antal anställda: ca 190 000 personer (därav vid sidan av SJ ca 125 000 personer). (1957/58: 192 000.)

Till de anställda utbetalade löner: ca 2 350 milj. kr. (1957/58: 2 250 milj. kr.)

Tillskott till »koncernen» från ägarna-statsmakterna: ca 308 milj. kr. (1957/58: 145 milj. kr.)

Av »koncernen» till stat och kommun för verksamhetsåret 1958 erlagda skatter: ca 268 milj. kr. (1957/58: 289 milj. kr.), därav till kommunerna ca 75 milj. kr. (varav från aktiebolagen 59 milj. kr. och från affärsverken 16 milj. kr.).

Begreppet »nettovinst» är — som vanligt — ett mycket vanskligt begrepp. I det här sammanhanget tillkommer, såsom förut redovisats, de svårigheter, som ligger i en addition av aktiebolagens i och för sig föga distinkta nettovinstbegrepp, med affärsverkens på helt andra grunder beräknat driftresultat, vid vilket hänsyn principiellt inte har tagits till investeringskostnaderna. Vad skatterna beträffar framgår av koncernsammandraget att ca 94 procent kommer från aktiebolagen och 6 procent från affärsverken. Kommunernas skatteinkomster från de statliga affärsföretagen kommer till största delen från aktiebolagen, nämligen till ca 70 procent mot 30 procent från affärsverken. De kommunalskatter, som erlägges av affärsverken, är till största delen förknippade med den under avveckling stadda fastighetsskatten.

Koncernen har under budgetåret 1958/59 från ägarna-statsmakterna erhållit ca 308 milj. kr. Siffran innebär, att företagsgruppen under det redovisade året förmått täcka driftsförlusten och investeringar så när som på 308 milj. kr. Motsvarande siffra närmast föregående budgetår var 145 milj. kr. Såsom framgår av tabellen var medelvärdet för åren 1953/54—1957/58 124 milj. kr.

Det bidrag, som företagsgruppen sålunda erhållit från ägarna under 1958/59 bör bedömas mot bakgrund av bl. a. följande utbyggnad inom gruppen:

Utbyggnad av vattenkraft till ett värde av	425	milj. kr.
Driftbidrag och kapitalkostnader i SJ	205	» »
Förvärv av aktier i LKAB	165	» »
Utbyggnad av civila flygfält	46	» »

Till dessa fyra poster på över 800 milj. kr., vilka företagsekonomiskt sett kan sägas ha betalts inom och av gruppen, kommer den förmögenhetsökning, som ägt rum inom företagen i form av omfattande skogsvård, gråbergsbrytning, maskinanskaffning etc. utöver »normal förslitning». För att kunna mäta den förmögenhetsökningens värde i pengar, skulle fordras särskilda undersökningar och värderingar. Vad som i detta sammanhang är av betydelse är att kunna ställa statsmakternas-ägarnas tillskott till gruppen mot den förmögenhetsökning, som ägt rum, samt mot den av andra än företagsekonomiska skäl bedrivna underskottspolitiken i fråga om SJ. Den av statsmakterna av sociala hänsyn utformade verksamheten och taxepolitiken har endast i begränsad omfattning — motsvarande ett anslag om 100 milj. kr. — direkt ersatts av statsmakterna. Företagets totala underskott — 205 milj. kr. — har emellertid här redovisats såsom täckt av företagsgruppen gemensamt.

Ägarnas tillskott till gruppen — 308 milj. kr. — skulle ha stannat vid 103 milj. kr., om SJ inte ingått i gruppen. Den sistnämnda siffran skulle under sådana förhållanden kunna anses såsom gruppens lånebehov, om gruppen skildes från statsbudgeten och ålades att klara sina finanser på egen hand. Det lånebehovet bör bedömas mot bakgrund av ovan redovisade utbyggnad

bl. a. av vattenkraften och de civila flygfälten jämte förvärv av aktier i LKAB. T. o. m. en del av SJ:s förluster synes kunna överlåtas på gruppen, om också SJ skulle ingå direkt i den statliga företagsgruppen.

I samband med dessa kommentarer till gruppens relationer till ägarna-statsmakterna är av intresse att gruppen tillfört stat och kommun ca 268 milj. kr. i form av skatter exkl. finansskatter.

Sett mot bakgrunden av koncernens utbyggnad framstår inte ägarnas tillskott till företagsgruppen anmärkningsvärt stort. Man har snarare skäl att beteckna nytillskottet som mycket begränsat i jämförelse med företagsgruppens utbyggnad. Företagsgruppen är till största del självfinansierad och mot en relativt obetydlig upplåning på den öppna marknaden skulle kunna ställas avsevärda säkerheter i nyinvesteringar, varför företagsgruppen uppenbarligen bör ha goda möjligheter att klara sig på egen hand, skild från statsbudgeten.

Kvar står dock det önskvärda av att i ekonomiskt hänseende komma till rätta med de delar av verksamheten, vilka nu är uppenbart förlustbringande, även om dessa delars existens inte har en så stor omfattning, att de utgör ett hinder för gruppens möjligheter att på sund ekonomisk grund säkerställa sin totala ekonomi.

I strävandena att komma till rätta med uppenbar förlustbringande verksamhet, borde det inte finnas någon principiell skillnad mellan strävandena inom en privat eller kooperativ företagsgrupp å ena sidan och inom den statliga gruppen å den andra sidan. Likheten sträcker sig därhän, att sådana korrigeringar inom stora företagsgrupper i det moderna samhället av olika skäl måste ske med försynthet och alltså av det skälet fordrar en viss övergångstid.

I ett efterföljande avsnitt behandlas frågan om en etappvis frigörelse från statsbudgeten och de statliga företagen. Därvid diskuteras möjligheten att låta företagsgruppen i första omgången omfatta endast det statliga aktiebolag, som redan finns för att i en senare omgång utökas med de affärsverk, som i en framtid kan komma att ombildas till aktiebolagsform.

Det här redovisade koncernsammandraget visar på ett förhållande, som är betydelsefullt med hänsyn till statsbudgeten och dess relationer till de statsägda affärsföretagen, nämligen att

totalbudgeten skulle kunna reduceras med mer än $^2/_3$ miljard kr., om de här aktuella affärsföretagen skulle redovisa i samma form som andra företagsgrupper, privata och kooperativa, dvs. i form av en egen koncernbalansräkning, vars *nettoresultat* sedan skulle kunna införas i statsbudgeten.

Bakom ett sådant redovisningsförfarande, vilket förutsätter att den statliga företagsgruppen skulle bli jämställd med de privata och kooperativa, skulle jämväl ligga det reella ekonomiska förhållandet, att vad som nu kallas »över kapitalbudgeten finansierade investeringar», då skulle finansieras dels genom självfinansiering inom gruppen och dels genom upplå-

ning i gruppens eget namn. Kvar för finansiering över statsbudgeten skulle endast stå t. ex. bidrag motiverade av sociala och militära skäl för SJ:s drift och underhåll av speciella sträckor.

Koncernsammandraget ger underlag för följande generella slutsats: Den statliga företagsgruppen har en sådan ekonomisk ställning, att den har förutsättningar att själv svara för sin verksamhet, skild från statsbudgeten, om den ges tillfälle att arbeta och redovisa efter liknande principer, som jämförbara, större, privata och kooperativa företagsgrupper.

Några förutsättningar för förvaltningsbolagets verksamhet

Om den statliga företagsgruppen under ovan nämnda förutsättningar skildes från statsbudgeten, skulle den bli tvungen att betala skatter till stat och kommun såsom andra företag, om ingen undantagslagstiftning införes. Som exempel på vilka kommunala skatter ett företag som vattenfallsverket betalar hänvisas till utredningens betänkande om detta företag.[1] Där redovisas att »Vattenfall» för 1953 års verksamhet erlade 0,9 milj. kr. i kommunala inkomstskatter och 5,5 milj. kr. i fastighetsskatter till sammanlagt 630 kommuner. En överslagsberäkning, vars förutsättningar redovisats i kap. VIII av nämnda betänkande, tyder på att företagets inkomstskatter till kommunerna skulle kunna bli väsentligt större, om företaget arbetade i samma form, som näringslivet i övrigt. Det förtjänar i det här sammanhanget att framhållas, att vattenfallsverket på grund av sin starka utbyggnadsverksamhet under senaste år inte redovisat några skattepliktiga vinster och därför till kommunerna endast erlagt fastighetsskatt.

Om den statliga företagsgruppen jämställes med privata och kooperativa företagsgrupper följer, att de statliga företagen skulle bli föranlåtna att betala samma räntor, som andra jämförbara lånesökande och inte vara favoriserade av statsupplåningens något förmånligare ränteläge. Den statliga gruppens kapitalbehov synes dock — som gruppen nu arbetar — till största delen kunna täckas genom självfinansiering. Det relativa jämviktsläge, som för närvarande är uppnåeligt — efter de smärre justeringar, som diskuterats här ovan — skulle dock kunna förbytas i ett markerat beroende av finansiering över statsbudgeten, om statsmakterna förändrade sina krav gentemot de statsägda företagen i fråga om t. ex. taxepolitiken eller genom att ålägga dem en mera expansiv verksamhet än gruppen har möjligheter att klara genom omedelbar självfinansiering eller förräntningsbar upplåning på öppna marknaden.

På liknande sätt skulle gruppens ekonomiska ställning kunna undergrävas och gruppen göras beroende av statliga subventioner, om de eko-

[1] SOU 1957: 26 bilaga 5, tabell över de 185 kommuner, vilka under 1954 erhöll mer än 1 000 kr. i inkomst- eller fastighetsskatter från vattenfallsverket.

nomiskt mera välkonsoliderade företagen avsöndrades och gruppen således till sin sammansättning kom att domineras av ekonomiskt svagare företag.

Den statliga företagsgruppen har, som framgått av koncernsammandraget, hittills varit i hög grad självfinansierad. Om gruppens självfinansieringsgrad vid tidpunkten för dess avskiljande från statsbudgeten skulle vara nämnvärt lägre än den varit de senaste åren, skulle gruppen efter ombildningen dock ha möjlighet att komplettera det egna kapitalet med lån på öppna marknaden. Det bidrag, som gruppen hittills erhållit från ägarna-statsmakterna skulle i fortsättningen kunna knytas till någon speciell verksamhet. Det skulle som förut framhållits kunna ges t. ex. i form av subvention av några utpräglat förlustbetonade verksamhetsgrenar inom SJ, vilka statsmakterna önskade att företaget alltjämt skulle driva av sociala eller militära skäl. Ett lägre subventionsbelopp från statsmakternas sida skulle då av SJ uppfattas som ett uttryck för att statsmakterna önskade, att företaget skulle begränsa förlustverksamheten, liksom att ett större subventionsbelopp borde förenas med skyldighet för SJ att utvidga den förlustbringande verksamheten i de avsnitt, som statsmakterna önskade betala för.

Även om gruppen till övervägande del är självfinansierad, är det en betydelsefull fråga, hur det affärsmässiga lånebehovet lämpligen skall kunna tillgodoses för ett affärsverk, vilket omställes till aktiebolag. Ägarna-statsmakterna kan av olika skäl finna det önskvärt att ha de värden, vilka ligger i vissa affärsverk, intecknade för egen del. Ett skäl härför kan vara statsmakternas önskan att kunna disponera dessa värden såsom säkerhet för egen verkställd eller planerad upplåning inom eller utom landet. De kostnader, som statsmakterna lagt ner i utbyggnad av t. ex. vattenkraften kan motivera, att statsskulden minskas med ett belopp, som svarar häremot och att i stället »AB Vattenfall» ålägges att förränta ett lån av motsvarande storlek. Såsom säkerhet för lånet bör företaget till statsmakterna kunna överlämna inteckningar i de anläggningar, vilka tillföres företaget i samband med ombildningen av verket till aktiebolag. Genom ett sådant förfarande reduceras företagets möjligheter att ta upp egna lån på öppna marknaden till att i huvudsak motsvara värdet av de anläggningar företaget i framtiden kommer att bygga.

I fråga om domänverket har statsmakterna inte haft anledning att utifrån tillföra företaget pengar på samma sätt som beträffande vattenfallsverket. Om statsmakterna likväl till sig önskar överföra inteckningar i företagets egendomar, kan så ske i samband med att verket ombildas till aktiebolag. En annan möjlighet, som står till buds, är att överföra till aktiebolagsform enbart *driften* av statens skogar, medan *äganderätten* till skogarna alltjämt skulle kunna ligga kvar direkt i statens ägo. En annan och enklare lösning, om statsmakterna önskar begränsa bolagsstyrelsens lånemöjligheter, är att tillämpa samma metod, som inom näringslivet i övrigt, dvs. genom beslut på bolagsstämma eller genom föreskrift i bolagsordningen föreskriva att

ärenden av den arten skall avgöras av bolagsstämma. Eftersom statsmakterna är ägare till företaget även sedan det ombildats till bolag, blir det i sista hand statsmakterna, som därigenom får ta ställning till belåningsärenden.

Företagsgruppen skall, såsom tidigare framhållits, arbeta under så likartade förutsättningar som möjligt, i jämförelse med andra större företagsbildningar inom näringslivet. I den arbetsprincipen ligger att gruppen normalt bör kunna visa upp en vinst på sin rörelse. Eftersom det är statsmakterna, som är ägare till gruppen, skulle den vinst, som uppstår, komma att inlevereras till statskassan. Om statsmakterna skulle frestas att pressa vinstkravet alltför hårt, skulle företagsgruppen förvandlas till ett instrument för indirekt beskattning. För att i detta hänseende säkerställa en med övriga företagsgrupper mera jämställd utveckling, bör man kunna förfara på det sättet, att den vinst, som uppkommer, föres över från förvaltningsbolaget till en särskild stiftelse. Stiftelsen skulle ha till uppgift att med de medel den erhåller från förvaltningsbolaget ekonomiskt understödja sådana åtgärder, vilka stiftelsens styrelse bedömer är till gagn för näringslivets och samhällets utveckling. Främst skulle det kunna ske genom stöd åt forskning och utbildning men även genom bidrag till småindustri, hantverk och andra grupper av småföretag, vilka genom bättre produktions- och exportmöjligheter i sin tur skulle ytterligare kunna bidraga till samhällets förkovran. Stiftelsens styrelse borde kunna sammansättas av representanter från olika erfarenhetsområden inom samhälle och näringsliv och utses av Kungl. Maj:t.

Etappvis övergång

Även om det föreligger ekonomiska förutsättningar för att skilja hela den statliga företagsgruppen från beroendet av statsbudgeten föreligger emellertid formella hinder mot att omedelbart låta affärsverken ingå i en sådan grupp. Dessa formella hinder gäller dock inte de företag, som redan arbetar i aktiebolagsform. Vad samordningen av dessa beträffar, synes den lämpligen kunna ske genom anknytning till den bokföringsmässiga samordning, som redan föreligger genom »Fonden för statens aktier». Genom att dit överföra aktierna i de bolag, som här är aktuella, och ge fonden status av aktiebolag skulle den statliga företagsgruppen relativt omgående kunna komma till stånd. I det skedet skulle företagsgruppen, med utgångspunkt från räkenskaperna för budgetåret 1958/59, efter att ha finansierat sina investeringar ur löpande inkomster, kunna redovisa ett netto av 10 milj. kr. (1957/58: 54 milj. kr.)

Samtidigt som aktiebolagen redovisas under förvaltningsbolaget, skulle under en gemensam punkt i statsbudgeten kunna sammanföras räkenskaperna för de statliga affärsverken. Under en huvudrubrik — »Statens affärsverksfonder» — skulle kunna föras sådana uppgifter om affärsverken,

vilka nu är fördelade på flera håll i statsbudgeten. Redovisningen skulle göras lika detaljerad som för närvarande, men skulle därutöver ge en sammanfattande uppgift om affärsverkens nettoställning gentemot statsbudgeten. Under den huvudrubriken skulle således lämnas något som liknar en koncernbalans för affärsverken.

Den statliga företagsgruppen skulle tillsammans med affärsverken därigenom komma att ingå i totalbudgeten med bl. a. följande slutliga redovisning av nettoresultatet, i detta fall byggt på 1958/59 års siffror:

Statens förvaltningsaktiebolag:	överskott	10 milj. kr.
Statens affärsverksfonder:	underskott	318 » »
Summa:	underskott	308 milj. kr.

En gemensam redovisning för den statliga företagsgruppens resultat, sammanfattad i förvaltningsbolagets koncernbalans, samt de statliga affärsverkens nettoeffekt gentemot statsbudgeten, skulle bidraga till att ge en mer överskådlig bild än den som statsbudgeten nu lämnar och vilken redogjorts för i ett tidigare kapitel.

Oberoende av vilka förändringar, som kommer att äga rum i organisatoriskt hänseende beträffande den statliga affärsverksamheten, föreligger såväl nu som framgent samma behov av en sammanfattande redogörelse för den statliga gruppen av aktiebolag och affärsverk. *Eftersom inga formella hinder finns för att en sådan gemensam redovisning lämnas i statsbudgeten, synes en sådan samlad redovisning kunna förverkligas utan att avvakta andra åtgärder beträffande de statliga företagens organisation.*

Utredningen har föreslagit, att två affärsverk — vattenfallsverket och reproduktionsanstalten — överföres till aktiebolagsform. Allt eftersom dessa affärsverk, och i framtiden eventuellt andra, ombildas till aktiebolag, skulle de överföras från redovisningen under affärsverksfonderna till förvaltningsbolaget.

Ombildningen av affärsverken behöver inte ske vid ett visst tillfälle för samtliga här aktuella affärsverk och behöver heller inte äga rum omedelbart i anslutning till förvaltningsbolagets tillkomst. Överföringen bör kunna verkställas i anslutning till att statsmakterna tagit ställning till ombildningen av respektive verk till aktiebolag.

I den koncernredogörelse, som tidigare redogjorts för, har medtagits 19 aktiebolag jämte 7 affärsverk. Ett affärsverk — försvarets fabriksverk — har icke medtagits och skälen härför har varit, att verket har sina leveranser så gott som helt inriktade på de militära förvaltningarna, vilka arbetar uteslutande med skattemedel. Formellt utgör det förhållandet inget hinder för att driva fabriksverket i aktiebolagsform, men likväl har här bedömts att frågan om bolagsform inte är lika aktuell för fabriksverket som för övriga affärsverk.

Av likartade skäl skulle kunna anföras att postverket intager en särställning gentemot övriga affärsverk på grund av postbefordringsavgifternas ställning som bevillning och att därför postverket är närmare knutet till den statliga administrationsapparaten än övriga affärsverk. Om statsmakterna av det skälet skulle vilja dröja med att nu taga ställning till en förändring av verkets företagsform men i en framtid önskar ställa om postverket eller vissa grenar av dess rörelse — t. ex. postbanken — till aktiebolagsform, torde inga hinder finnas för att då ansluta verksamheten till den företagsgrupp, som sammanfattas under det statliga förvaltningsbolaget.

Om statsmakterna heller inte skulle önska att i detta sammanhang ge luftfartsverket en mera affärsmässig företagsform och dessutom — eventuellt med hänsyn till verkets stora betydelse för civildepartementets förhandlingar med övrig statsförvaltning — önskar bibehålla SJ i nära anslutning till ämbetsverkets form, skulle den statliga företagsgruppens tidigare redovisade underskott — 308 milj. kr. — ersättas med ett underskott om 65 milj. kr., räknat på uppgifter för budgetåret 1958/59. Motsvarande siffra för 1957/58 skulle ha varit ett överskott om 12 milj. kr.

Om företagsgruppen förutom aktiebolagen vid en viss tidpunkt skulle komma att omfatta enbart vattenfallsverket och reproduktionsanstalten, skulle gruppen, räknat på 1958/59 års siffror, ha ett lånebehov om 137 milj. kr. Det lånebehovet bör då ses mot bakgrund av bl. a. den tidigare omnämnda utbyggnaden av vattenkraften för 425 milj. kr. och förvärvet av aktier i LKAB för 165 milj. kr. Den nyanskaffningen om 595 milj. kr. bör kunna utgöra en mer än tillräcklig säkerhet för den nödvändiga upplåningen.

Förvaltningsbolagets organisation

I det föregående har framhållits såsom en nära till hands liggande möjlighet att överföra aktierna i samtliga här aktuella företag till »Fonden för statens aktier» och ombilda den till ett statsägt förvaltningsbolag. En något avvikande lösning vore att genom speciallagstiftning föreskriva särskilda regler för företaget. Dessa skulle i huvudsak kunna bygga på aktiebolagslagens bestämmelser men innebära sådana undantag, att företaget ges en s. k. egen form. Vad som i andra företag kallas »aktiekapital» kunde i det här fallet benämnas »grundform» e. dyl. Ytterligare avvikelser från aktiebolagslagen och andra lagar skulle kunna göras i fråga om stämma, styrelse, revisorer, skattskyldighet gentemot stat och kommun, rätten till koncernbidrag osv. Motivet för sådan undantagslagstiftning skulle kunna vara, att aktiebolagslagen är utformad för att passa privat och kooperativt näringsliv och att det därför finns bestämmelser i den lagen — liksom i andra lagar — som, även om de inte är till skada, ändock inte har någon praktisk betydelse för ett statsägt bolag.

Om man emellertid vill vidhålla principen, att den statliga företagsgruppen skall arbeta under lika förutsättningar som andra företagsgrupper och statsmakterna därför inte bör tillämpa andra lagar för sina egna företag än de som stiftas för näringslivet i övrigt, återstår frågan hur aktiebolagslagens formella bestämmelser skulle utfyllas.

Enligt aktiebolagslagen skall de större aktiebolagen — med mer än 1/2 milj. kr. i aktiekapital — ha fyra organ: bolagsstämma, styrelse, verkställande direktör och revisorer.

Bolagsstämma

Bolagsstämman är till för att bereda aktieägarna möjlighet att »deltaga i handhavandet av bolagets angelägenheter».[1]

Aktiebolagslagen innehåller ett flertal paragrafer om formerna för stämman, om rätten att rösta och om aktieägares rätt att på bolagsstämman få begära upplysning av styrelse och verkställande direktör.

Syftet med aktiebolagslagens bestämmelser på denna punkt kan sägas vara att tillgodose den »lille» aktieägarens krav på en formellt riktig behandling.

Dessa paragrafer och med dem bolagsstämmoinstitutionen spelar reellt sett en mycket blygsam roll inom det övervägande antalet aktiebolag. Ovan har sålunda framhållits att det inte är enbart i företag med en aktieägare, som bolagsstämman inte är den avgörande instansen, utan att så också kan vara förhållandet inom det stora, av tusentals aktieägare sammansatta bolaget.[2]

Att bolagsstämman i det helt övervägande antalet fall är en relativt betydelselös, formell tillställning, som inskränker sig till undertecknandet av några i förväg ifyllda formulär, kan emellertid knappast vara något »fel» i och för sig. Om ägaren är *en,* vore det mycket begärt att vederbörande skulle göra något utöver att signera de formella papper som behövs. När svenska staten genom Kungl. Maj:t är ensam ägare till ett företag, är situationen likartad. Även om själva bolagsstämman är och förblir en formalitet, när ägaren är *en,* skulle man emellertid kunna tänka sig att stämman utfylls med ett antal personer vid sidan av det egentliga ombudet för statens aktier. Övriga deltagare skulle kunna tilldelas ett mindre antal aktier för att därigenom komma i åtnjutande av de formella befogenheter, som tillkommer en aktieägare. Den egentlige ägaren skulle kunna träda ytterligare tillbaka och avstå från att utnyttja sin beslutanderätt, när det gäller några för ägaren mindre betydelsefulla frågor. Även med sådana formella arrangemang och därmed förenade, mer eller mindre öppna skenköp av aktier i företaget, kommer emellertid sammankomsten i realiteten inte att innebära, att den egentlige företagsägaren överlåter bestämmanderätten över före-

[1] Jfr AL 114 §.
[2] Jfr den redogörelse, vilken tillställts utredningen.

taget. Om emellertid så skedde, skulle den av statsmakterna genom Kungl. Maj:t förda företagsverksamheten ersättas med en annan, vilken skulle komma att binda Kungl. Maj:t och riksdagen.

Eftersom bolagsstämman inte kan vara oavhängig av Kungl. Maj:t i dess egenskap av företrädare för statens ägareintresse, skulle en sådan utbyggnad på bolagsstämman, som den som ovan diskuterats, i realiteten ha karaktären av en till bolagsstämman knuten rådgivande församling — rådgivande till det för statsmakternas aktieinnehav närvarande ombudet och hans uppdragsgivare — de personer, som vid tillfället uppbär statsmakten. Om de råd och anvisningar, som lämnas, drar med sig t. ex. ekonomiska konsekvenser, kan emellertid inte dessa rådgivare göras ansvariga därför, men väl Kungl. Maj:t.

Om man anser, att Kungl. Maj:t i fråga om den statliga företagsverksamheten inte bedriver den politik, som är den rätta med hänsyn till landets intressen, anvisar vårt demokratiskt-parlamentariska system vägen för hur man skall kunna ersätta Kungl. Maj:ts politik med en annan. Det torde knappast vara möjligt att ha ett från detta avvikande system för den verksamhet, som gäller de statliga företagen, eftersom det skulle innebära, att statens båda huvudorgan, Kungl. Maj:t och riksdagen, skulle berövas det avgörande inflytandet över företagen. Om likväl ett nytt huvudorgan skulle tillskapas, skulle frågan uppkomma hur det skulle väljas och vad som händer, om det kommer i motsatsförhållande till de, i det parlamentariska systemet förenade, nuvarande huvudorganen för staten.

Även om vår rättsordning och vårt parlamentariska system inte känner några andra huvudorgan för staten än Kungl. Maj:t och riksdagen, kan det ändock av olika skäl vara lämpligt, att statsmaktens innehavare, dvs. den för tillfället regerande parlamentariska gruppen, låter olika synpunkter komma till tals och få tillfälle att inte enbart i riksdagen, utan också vid sidan därav, bidra till en gynnsam utveckling för de av staten ägda företagen. En rådgivande funktion behöver emellertid inte nödvändigtvis knytas samman med bolagsstämmoinstitutionen, eftersom den ändock inte därigenom erhåller några reella befogenheter, när det gäller att driva en annan företagspolitik än den, som statsmakterna beslutar. En rådgivande verksamhet kan förläggas utanför bolagsstämman, och då närmast vara av diskussionsklubbs karaktär, men ändå syfta till att vara vägledande för Kungl. Maj:ts ombuds ställningstagande på efterföljande bolagsstämma. En sådan institution skulle närmast kunna jämföras med representantskapet i AB Aerotransport. Vad det gäller den statliga företagsgruppens verksamhet finns det emellertid andra möjligheter av kanske mera reell karaktär, när det gäller att lösa samma problem, nämligen att förena regeringsintressena och oppositionsintressena. De möjligheterna finns i anslutning till *styrelsen* och *revisionen* inom företagsgruppen. Hur långt regerings- och oppositionsgrupper anser sig ha verkligt intresse av att gå samman i prak-

tiskt arbete för utveckling av de statsägda företagen är betydelsefullt för bedömande av vilka former, som är mest ägnade för sådan samverkan.

Styrelse

Styrelsen skall enligt aktiebolagslagen i de större aktiebolagen — med mer än 1/2 milj. kr. i aktiekapital — bestå av minst tre ledamöter. I de tidigare nämnda betänkandena angående reproduktionsanstalten och vattenfallsverket har utredningen eftersträvat att begränsa antalet styrelseledamöter till högst sju personer för att styrelsen skall kunna vara ett effektivt arbetande organ.[1] Det finns ingen anledning att frångå den praktiska synpunkten, när det gäller det företag, som här är aktuellt.

När det gäller att utse styrelseledamöter föreskriver aktiebolagslagen (77 §) att styrelsen väljs på bolagsstämma, men att en eller flera av ledamöterna, dock ej alla, kan med Kungl. Maj:ts medgivande tillsättas i annan ordning. Utredningen har i sina tidigare betänkanden föreslagit, att hela styrelsen skall väljas på bolagsstämman och att aktiebolagslagens undantagsmöjligheter inte skall utnyttjas. Den regeln torde kunna tillämpas också för val av styrelse i förvaltningsbolaget. I den mån Kungl. Maj:t, såsom företrädare för ägarintresset i företaget, önskar bekräfta sitt förslag till styrelseledamöter, torde det kunna ske genom att förslaget dessförinnan föredras i konselj.

För att uppnå en successiv förnyelse av styrelsen bör aktiebolagslagens stadgande om längre mandattid än 1 år kunna tillämpas.

Frågan om särskilda kompetensvillkor för styrelseledamöterna utöver vad aktiebolagslagen föreskriver har utredningen övervägt i tidigare sammanhang: »Utredningen har därvid särskilt ägnat intresse åt lämpligheten av att personer representerande vissa organisationer och sammanslutningar — däribland personalorganisationer — ingår i styrelsen. Enligt utredningens mening bör valet av styrelseledamöter träffas med hänsyn till vederbörandes erfarenheter och förmåga att sköta de med uppdraget förenade uppgifterna. Bland andra torde personer med ingående kännedom om personalförhållandena därvid vara värdefulla. Utredningen vill vidare framhålla, att politisk uppfattning icke bör vara avgörande vid val av styrelseledamöter.»[2]

För att kunna ta ställning till om samma synpunkter på styrelseledamöternas kompetens är tillräckliga också när det gäller förvaltningsbolaget, kan det kanske vara lämpligt att erinra om att i utredningens direktiv betonas, att den högsta samordnande funktionen, när det gäller den statliga företagsamheten, är Kungl. Maj:t och riksdagen. Som ovan redogjorts för måste en viss samordning också förekomma mellan den centrala, statliga

[1] Jfr SOU 1956: 59, s. 55: 3 à 5 ledamöter jämte 2 suppleanter,
SOU 1957: 26, s. 111: 5 à 7 ledamöter jämte 3 suppleanter.
[2] SOU 1957: 26, s. 111—112.

administrationen och de statliga affärsföretagen. Tillkomsten av ett förvaltningsbolag skulle endast medföra, att departementen slapp att vara direkt indragna i skötseln av företagen. Behovet av kontakt skulle kvarstå, även om det kom att begränsa sig till större och mera principiella problem än hittills. Det torde, som ovan framhållits, vara en omöjlig uppgift att fastlägga en för alla förhållanden och tider given gräns för departementens respektive förvaltningsbolagets uppgifter. Det kommer att fordras kontinuerlig kontakt mellan förvaltningsbolaget och departementen i betydelsefulla principiella och finansiella frågor. På departementen skulle alltjämt falla de arbetsuppgifter, som är förenade med kontakten med riksdagen i samband med budgetfrågor, interpellationer, redogörelser osv. beträffande den statliga företagsgruppen.

Ett förvaltningsbolag inom den statliga gruppen av företag skulle ha till uppgift att hålla departementen informerade om den allmänna utvecklingen inom gruppen av statsföretag och årligen göra de sammanställningar och redovisningar av sin egen och företagsgruppens ekonomiska situation, som aktiebolagslagen föreskriver och som Kungl. Maj:t önskar.

Den fråga, som uppkommer mot bakgrund av det ovan beskrivna behovet av samarbete mellan Kungl. Maj:t och förvaltningsbolaget, är om någon av regeringens medlemmar — det statsråd som är närmast ansvarigt för den statliga företagsverksamhetens allmänna utformning — lämpligen bör ingå i förvaltningsbolagets styrelse och då som dess ordförande eller om det är fördelaktigare att inte ha personlig anknytning mellan vederbörande departement och förvaltningsbolaget.

Ett ställningstagande till den frågan kan eventuellt vara avhängigt av hur samordningsfrågorna löses inom regeringen: om man där överför den statliga företagsgruppen till *ett* departement[1], som har till huvudsaklig uppgift att syssla med dessa frågor eller om man anser, att det är tillräckligt att hålla samman dessa frågor i mellan departementen gemensamma beredningar eller genom möten i en mer eller mindre fast regeringskommitté.[2]

Författningsutredningen har i sin behandling av departementsindelningen hävdat, att »vissa skäl synes tala för att sammanföra kraftproduktionens olika delar under ett departement, då närmast *handelsdepartementet,* med vars verksamhet i övrigt dessa frågor äga ett naturligt samband. Närmast skulle därvid ifrågakomma att överföra vattenfallsverket från kommunikationsdepartementet. Skulle även under handelsdepartementet sammanföras kontrollen över alla statliga bolag — för vilken åtgärd vissa skäl kunna anföras — aktualiserar denna namnförändring även på detta departement, därvid benämningen handels- och industridepartementet kan ifrågasättas». I dessa sammanhang tar författningsutredningen också upp möjligheten att från handelsdepartementet överföra utrikeshandelsärendena till ett sär-

[1] Jfr SOU 1958: 14 (Författningsutredningen) s. 73.
[2] Jfr SOU 1958: 14 s. 47.

skilt departement och från kommunikationsdepartementet till inrikesdepartementet överflytta ärenden rörande byggnads- och stadsplaneväsendet.

När det gäller formerna för att inom regeringen samordna ärenden rörande den statliga företagsgruppen, torde man ha följande alternativa huvudlinjer:

A) Ärenden rörande statsföretagen förblir fördelade på olika departement på sätt som nu är fallet.

B) Ärenden rörande förvaltningsbolaget och till det anslutna bolag sammanförs till ett departement medan affärsverken är

I. fördelade på olika departement såsom nu är fallet, eller

II. sammanförda till samma departement som aktiebolagsgruppen.

C) Det departement som har ansvaret för den statliga företagsgruppen befrias från ärenden som inte har anknytning till gruppens verksamhet.

Vid en organisation enligt A) eller B) I ovan, torde behovet av samordning mellan departementen i frågor, som rör statsföretagen, vara större än i de andra fallen, men även då torde ett behov av kontakt föreligga. Främst gäller det finans-, handels-, kommunikations- och jordbruksdepartementen, men mer eller mindre tillfälligt kan också andra departement vara intresserade. Författningsutredningen uttalar som sin åsikt beträffande denna form av samarbete mellan departementen »att det samarbete, som kan behöva förekomma i form av regeringskommittéer, icke bör bindas genom särskilda föreskrifter».[1]

Frågan om det är lämpligt att belasta ett av statsråden med uppdraget att vara ordförande i det statliga förvaltningsbolagets styrelse torde kunna ses mot bakgrund av två, något olika situationer:

Om vederbörande statsråd är chef för ett departement, som uteslutande är sysselsatt med ärenden rörande den statliga företagsgruppen, skulle det kunna betraktas som naturligt, om det inginge i statsrådets åligganden såsom departementschef att också vara ordförande i styrelsen. Något annorlunda ställer det sig kanske att sätta som ordförande en departementschef, vars arbetsuppgift till största delen är av allmän näringspolitisk natur och endast till mindre del avser den statliga företagsgruppens verksamhet.

Vad beträffar den formella rätten för ett statsråd att fungera såsom ordförande i det statliga förvaltningsbolagets styrelse erinras om regeringsformens stadgande i § 34, att »Ledamot av statsrådet må icke tillika annat ämbete utöva ej heller några inkomster därav uppbära».

Det är möjligt, att denna bestämmelse inte behöver utgöra hinder för en sådan relation som ovan diskuterats. Skälen skulle vara följande:

a) Regeringsformen § 5 säger: »Departementens benämningar och fördelning av ärendena, departementen emellan, bestämmes av Konungen genom en särskilt utfärdad, offentligen kungjord stadga.»

I den stadgan skulle kunna föreskrivas att det ingår i ämbetsuppgiften för

[1] SOU 1958: 14, s. 116.

chefen för ett angivet departement, att (utan att »några inkomster därav uppbära») fungera såsom ordförande i styrelsen för det statliga förvaltningsbolaget.

b) Regeringsformens § 34 hade på ifrågavarande punkt tidigare följande formulering:

1809—1841: (de här aktuella ämbetena) »må icke af någon tillika med andra Civila Embeten beklädas»

1841—1845: (ledamot av statsrådet) »må icke tillika annat Civilt Embete bekläda»

1845—1876: »må icke tillika annat Embete utöfwa, ej heller några inkomster deraf uppbära»

1876—1909: »må icke tillika annat embete utöfva, ej heller några inkomster deraf uppbära»

1909— : nuvarande lydelse.

Det förefaller, som om det är en annan art av kombination mellan ämbeten, som regeringsformen vill förhindra. I det föreliggande fallet skulle det vara fråga om att inom ramen av ett ämbete utföra en med ämbetet i viss mån redan tidigare förenad arbetsuppgift.

De väsentligaste fördelarna med att ha det statsråd, som inom regeringen närmast har ansvaret för den statliga företagsgruppen, som ordförande i förvaltningsbolagets styrelse torde vara:

a) Vederbörande statsråd blir den som får ansvara för tillgodoseendet av det behov av kontakt, som föreligger mellan regeringen och företagsgruppen.

b) Vederbörande statsråd får ett konstitutionellt fastlagt uppdrag gentemot förvaltningsbolaget. Hans ansvar inom förvaltningsbolaget såsom styrelseledamot är reglerat genom aktiebolagslagen. Han behöver inte längre agera genom några kringgående åtgärder såsom att ålägga underordnad personal i departementet att uppträda såsom ombud för sig.

c) Förvaltningsbolagets styrelse kan bli den plats, där avgörande besluten träffas för företagsgruppens löpande verksamhet. Om det statsråd, som har det närmaste ansvaret inom regeringen inte är med i förvaltningsbolagets styrelse, kan styrelsens sammanträden komma att bli av formell art, medan de reella diskussionerna och ställningstagandena sker vid tidigare sammankomster, vid vilka statsrådet informeras och hans synpunkter inhämtas utan att för den skull samtliga styrelseledamöter är närvarande. Den arten av sammankomster torde vara svår att reglera såväl i konstitutionell stadga, som i bestämmelser av motsvarande karaktär, som aktiebolagslagens föreskrifter.

Det torde således vara en med de reella förhållandena mera överensstämmande formell situation, som skulle föreligga, om det statsråd skulle fungera såsom styrelseordförande, vilken är chef för det departement, som har ansvaret för de statliga företagen.

Om däremot statsföretagen förblir spridda under flera departement och inget av statsråden ges möjlighet att ägna huvuddelen av sin uppmärksamhet åt arbetsuppgifter i anslutning till den statliga företagsgruppen, förefaller det att ligga närmast till hands att Kungl. Maj:t för förvaltningsbolaget låter utse en styrelse, vilken icke innefattar något statsråd.

Även om Kungl. Maj:t genom förvaltningsbolagets tillkomst inte behö-

ver vara indraget i ärenden av löpande natur inom företagsgruppen, föreligger, som tidigare framhållits, behov av kontakt, information och samverkan mellan företagsgruppen och Kungl. Maj:t. Förvaltningsbolagets styrelse måste i större finansiella och principiella frågor förutsättas uppträda i överensstämmelse med Kungl. Maj:ts allmänna politik. Styrelsen kan därför inte ges en sådan sammansättning, att den kommer att föra en mot statsmakterna helt divergerande verksamhet. I det avseendet överensstämmer förhållandena med den situation, som för närvarande föreligger för de statliga aktiebolagen och affärsverken. Styrelseledamöternas uppgift i förvaltningsbolaget kan inte vara annan än att, inom den yttre ram för den statliga företagsamheten, som statsmakterna angivit, vårda sig om företagens utveckling.

Tidigare[1] har framhållits att erfarenheterna hittills visar, att verkligheten inrymmer gott om exempel på att personer i ledande ställning vid de statliga företagen, oberoende av eventuella privata partipolitiska intressen, eftersträvar att göra sitt bästa för de företag, i vilka de är verksamma. Mot den bakgrunden finns goda skäl att anta, att en arbetsduglig och skicklig bolagsstyrelse bör kunna utses efter samma principer som hittills tillämpats och att inga detaljerade föreskrifter utöver aktiebolagslagens stadganden och de ovan återgivna allmänna riktlinjer, som utredningen tidigare gjort sig till tolk för, bör reglera Kungl. Maj:ts förslag till styrelse.

Aktiebolagslagen (78 §) föreskriver, att om styrelsen består av tre eller flera ledamöter, skall styrelsen utse en verkställande direktör. I bolagsordningen eller av bolagsstämman må den begränsningen göras, att han skall utses inom styrelsen.

På denna punkt må endast anföras att det skall anses som en av styrelsens viktigaste uppgifter att utse verkställande direktör i företaget. Till den arbetsuppgiftens lösande skall styrelsen ha en sådan sammansättning, att den därtill är särskilt ägnad.

Eftersom det är ett för företagets framtid väsentligt beslut, som styrelsen skall fatta, då den står inför valet av verkställande direktör, skall det statsråd, som närmast svarar för den statliga företagsgruppen, i förväg underrättas. Om statsrådet förklarar sig kunna instämma i styrelsens avsikt, må styrelsen fatta det avgörande beslutet. Om statsrådet inte anser sig kunna instämma i styrelsens till honom framförda avsikt till personval, skall han, sedan ärendet förevarit i statsrådsberedningen, underrätta styrelsen om att han icke delar styrelsens synpunkter i fråga om det förestående valet av verkställande direktör för företaget. Styrelsen skall då ställa sina platser till förfogande.

Kontroll, revision, insyn

I de betänkanden, som utredningen avgivit, har frågor rörande kontroll och revision av statsföretagen varit föremål för ingående redogörelse. Där-

[1] Jfr den till utredningen överlämnade redogörelsen.

vid har behandlats *riksdagens* kontroll i anslutning till anslagsfrågor, interpellationer, riksdagsrevisorernas (de s. k. statsrevisorernas) och justitieombudsmannens verksamheter. Likaså *Kungl. Maj:ts* kontroll i olika former, såsom i anslutning till departementens uppsättande av förslag till kommande statsbudget, deras genomgång av företagens förvaltningsberättelser, genom justitiekanslerns verksamhet, genom besvärsinstansernas handläggning av personal- och avlöningsfrågor. Ävensom Kungl. Maj:ts kontroll och revision genom riksräkenskapsverket, statens sakrevision och — där så är förhållandet — de av Kungl. Maj:t tillsatta överrevisorerna. Därtill har redogjorts för den interna revision, som utövas genom de inom företagen uppbyggda revisionsavdelningarna och — vad det gäller aktiebolagen — den revision, som aktiebolagslagen föreskriver för alla aktiebolag. Samt vad det gäller de s. k. monopolbolagen, den rätt som riksgäldsfullmäktige har att utse vissa revisorer.

I de sammanhangen har också beskrivning lämnats över offentlighetsprincipen och dess tillämpning på affärsverkens leveranser och upphandlingar. Tjänstemannaansvaret — det för statsförvaltningen i dess helhet gällande straffrättsliga ansvaret för felaktiga åtgärder eller försummelser — avser även affärsverkens personal och har därför också tagits upp i sammanhanget. Samma är förhållandet med det s. k. redogöraransvaret och den därmed förenade återbetalningsskyldighet, som kan utdömas även när tjänstefel ej ifrågasättes och som också är tillämpligt såväl för statsförvaltningen i dess helhet som för affärsverken.

I betänkandena om ny verksamhetsform för reproduktionsanstalten och vattenfallsverket har framhållits, att en revisions innehåll och omfattning blir beroende av vilken handlingsfrihet en styrelse åtnjuter och att statsförvaltningens tjänstemannaansvar och redogöraransvar är svårförenliga med affärsmässig verksamhet. Utredningen förordade, att revision skulle ske i överensstämmelse med vad aktiebolagslagen anvisar, men erinrar om det generella problemet angående formerna för riksdagens ställning till de statsägda aktiebolagen, vilket utredningen också har sig anförtrott. I utredningens direktiv erinrar statsrådet om det interpellationssvar beträffande riksdagens inflytande över, insyn i och revision av de statskontrollerade bolagen, vilket han lämnade i riksdagens första kammare den 22 april 1953. Statsrådet förklarade däri att han »fann det naturligt att kontrollen av den affärsverksamhet, som staten bedriver, utformas på ett sätt som ansluter sig till den form, som i varje särskilt fall valts för verksamheten. Statliga bolag, som bedriver sin verksamhet i konkurrens med företag i enskild ägo, kunde befaras komma i ett ur effektivitetssynpunkt klart sämre läge än ·ina icke-statliga konkurrenter, om de underkastades kontroll av några andra organ än den lagstadgade bolagsrevisionen».

Aktiebolagslagens 105—113 §§ innehåller bestämmelser om hur revisorerna skall utses, om deras antal, kvalifikationer, plikter och befogenheter.

I tidigare gällande aktiebolagslag intog revisorerna en relativt sett svag ställning gentemot den styrelse, vars verksamhet de skulle revidera. I det avseendet och också med hänsyn till kravet på revisorernas kvalifikationer har den nya aktiebolagslagen medfört förbättringar. Om aktiekapitalets maximigräns enligt bolagsordningen uppgår till minst 2 milj. kr. skall minst en av revisorerna vara auktoriserad revisor. Auktoriserad revisor skall också utses, om så är föreskrivet i bolagsordningen eller begärs av aktieägare med minst $^1/_{10}$ av aktiekapitalet. Samma gräns gäller för utseende av minoritetsrevisorer. De nämnda, skärpta bestämmelserna gäller också revisorernas åligganden vid fullföljandet av deras uppdrag.

Denna strävan, som kommer till uttryck i aktiebolagslagen, att stärka revisorernas ställning och att bereda minoritetsgrupper ökad grad av insyn i företaget, syns vara av stort intresse också för utformningen av kontroll och revision av det föreslagna förvaltningsbolaget.

Med en tillämpning av aktiebolagsformen för förvaltningsbolaget kan förenas en ytterligare stärkt ställning för revisionen och ökad möjlighet för olika grupper inom riksdagen att erhålla bättre information än vad aktiebolagslagen för närvarande medger minoritetsgrupper inom den privatägda delen av näringslivet.

Redan tillskapandet av ett förvaltningsbolag innebär möjligheter till *bättre insyn* i den statliga företagsverksamheten på grund av följande skäl:

1) För närvarande saknar Kungl. Maj:t, riksdagen och medborgarna i allmänhet en sammanfattande redogörelse för den statliga företagsgruppens ekonomiska ställning och resultat.

Med tillskapandet av ett förvaltningsbolag följer för detta företag skyldighet enligt aktiebolagslagen att lämna en koncernredovisning, på sätt som här tidigare har redogjorts för.

2) Koncernredovisningen kan med eller utan beslut av Kungl. Maj:t av förvaltningsbolaget göras betydligt utförligare än vad aktiebolagslagen för närvarande kräver.

3) I anslutning till att koncernredovisningen framlägges får riksdagen en ytterligare möjlighet och anledning till att debattera den statliga företagsgruppens verksamhet.

Utöver dessa möjligheter för riksdagen och allmänheten till bättre överblick över och insyn i den statliga affärsverksamheten över lag, skulle i anslutning till upprättandet av förvaltningsbolaget följande organisatoriska förbättringar kunna förverkligas i fråga om revision och insyn från riksdagens sida i den statliga företagsgruppen:

Aktiebolagslagens 105 § fastlägger, att minst en revisor skall väljas på bolagsstämma men att därjämte en eller flera revisorer kan tillsättas på annat sätt, om så bestäms i bolagsordningen. Den möjligheten bör kunna utnyttjas för att ge riksdagen tillfälle att tillsätta för uppdraget synnerligen kunniga och erfarna *auktoriserade revisorer* för insyn i och revision av det statliga förvaltningsbolaget.

Med stöd av aktiebolagslagens stadgande i 107 §, 2 mom. och 111 §, 2 mom. kommer dessa revisorer att få tillfälle att granska jämväl övriga till förvaltningsbolaget anslutna aktiebolag antingen dessa är helt statligt ägda eller delvis statligt och delvis privat eller kooperativt ägda. Därigenom vinnes en överblick, som nu saknas.

Den sålunda utformade revisionen från riksdagens sida av den statliga företagsgruppen skulle i den mån så erfordras också kunna omfatta tillsättandet av siffergranskare och tekniska revisorer. I sistnämnda hänseende kan erinras om de nuvarande överrevisorerna, vilka tillsätts av Kungl. Maj:t vid vissa affärsverk.

Vid den organisatoriska utformningen av riksdagens kontakt med den statliga företagsgruppen förtjänar också hänsyn att tas till de i olika sammanhang framförda synpunkter om förstärkt ställning för revisorerna gentemot dem vars verksamhet de skall granska. Det gäller önskemålet att göra åtminstone någon av revisorerna inom större företag ekonomiskt oberoende av företaget och dess ledning. Inom justitiedepartementet har vid ett tillfälle en promemoria utarbetats i den riktningen. Det utkast till lagbestämmelser, som departementet för den skull utsände på remiss år 1932, föranledde emellertid inte då några ändringar i aktiebolagslagen. Principen om ekonomiskt oberoende för åtminstone någon av revisorerna skulle emellertid kunna tillämpas i fråga om revisionsverksamheten inom den statliga företagsgruppen.

Förhållandet skulle kunna realiseras i den formen att de auktoriserade revisorer, siffergranskare och tekniska revisorer, som riksdagen vill utnyttja, betalas av *ett särskilt revisionsbolag,* till vilket de statliga företagen görs skyldiga att lämna ekonomiskt bidrag. Detta revisionsbolag engagerar för längre eller kortare tid vederbörande revisorer. Revisionsbolagets styrelse skall ha i uppdrag att utse de revisorer, som skall revidera de olika statliga aktiebolagen och vilka med stöd av aktiebolagslagens 105 § kan utses i annan ordning än på bolagsstämma. Revisionsbolagets styrelse skall också äga rätt att genom sina revisorer låta verkställa den granskning av vissa åtgärder eller av vissa räkenskaper, som aktiebolagslagen ger minoritetsrevisor rätt till. Yttrandet över sådan granskning skall avgivas jämväl till revisionsbolagets styrelse.

Revisorernas berättelser för de olika statliga aktiebolagen behandlas på bolagsstämman i vederbörande företag i överensstämmelse med aktiebolagslagens stadganden. De anmärkningar och erinringar, som revisionsberättelserna eventuellt innefattar, tillhör sålunda bolagsstämman, dvs. ägaren, att ta ställning till. Det torde inte vara praktiskt möjligt att särskilja ställningstagandet till revisionsberättelsen eller verksamhetsberättelsen från det organ, som direkt representerar äganderätten till företaget. Om emellertid det statliga revisionsbolagets styrelse erhåller revisionsberättelser samt verksamhetsberättelser från de företag deras verksamhet

omfattar, vid samma tidpunkt som dessa blir tillgängliga för vederbörande företags styrelser och för Kungl. Maj:t, innebär detta att revisionsbolagets styrelse erhåller information vid en så tidig tidpunkt som möjligt. Styrelsen kan med stöd av dessa eller andra uppgifter, inhämtade vid dess revisionsverksamhet, informera riksdagen om sina synpunkter i anslutning till revisionen av den statliga gruppen av affärsföretag. Om inga särskilda skäl finns för att välja en annan tidpunkt, syns denna rapport från revisionsbolagets styrelse böra föreligga i riksdagen vid den tidpunkt, då det statsråd, vilket närmast har ansvaret för den statliga företagsgruppens verksamhet, inför riksdagen redovisar den samlade verksamhetsberättelsen för förvaltningsbolaget och därtill anslutna bolag.

Vad beträffar sammansättningen av det statliga revisionsbolagets styrelse föreslås följande:

Eftersom det torde vara önskvärt med en viss form av samarbete mellan Kungl. Maj:t, som närmast företräder äganderätten till dessa statliga företag, och riksdagen, som representerar den kontrollerande funktionen, föreslås, att Kungl. Maj:t utser styrelseordföranden i det statliga revisionsbolaget, medan riksdagen inom sig väljer övriga styrelseledamöter, förslagsvis sex från vardera av riksdagens kammare.

Såsom sammanfattning kan anföras, att det ovan framförda förslaget, innebär möjligheter till vidgad insyn i och kontroll av den statliga företagsgruppen som helhet betraktad, utan att man för den skull behöver frångå de principer, som statsmakterna genom aktiebolagslagstiftningen har fastslagit för näringslivet i övrigt.

En ökad användning av auktoriserade revisorer i enlighet med det här framlagda förslaget torde också kunna betecknas som en förstärkning av revisionen i jämförelse med nuvarande förhållanden. Av statskalendern och genom i övrigt inhämtade upplysningar har nämligen framgått, att i de revisionsorgan, som i vissa sammanhang har angivits såsom särskilt ägnade att erhålla ett vidgat inflytande över de statsägda bolagens revision, det inte finnes någon personal, som är behörig såsom auktoriserad revisor, med de kvalificerade betygsfordringar, som där uppställs i förening med den allmänna, mångåriga praktiska erfarenheten av sådant revisionsarbete, som fordras för auktorisation.

Det ovan framförda förslaget innebär en förstärkning av riksdagens insyn i och revision av den statliga företagsgruppen utan att för den skull riksdagen direkt eller genom sina utskott görs till en regerande riksdag.

Statens uppgift såsom arbetsgivare

Den högsta samordnade funktionen, när det gäller den statliga förvaltningens och de statliga affärsföretagens roll såsom arbetsgivare, representeras av Kungl. Maj:t och riksdagen. Detta är emellertid den teoretiska sidan

av saken. Den praktiska sidan ser och måste se annorlunda ut, eftersom dessa statens huvudorgan varken gemensamt eller var för sig kan handha förhandlingsarbetet i det skede, då överenskommelse verkligen träffas. Liksom på den övriga arbetsmarknaden kommer avgörandet i denna art av frågor att ligga i händerna på relativt små grupper av delegerade för arbetsmarknadens parter. Detta utesluter kanske inte i och för sig statens huvudorgan från att gemensamt ha »den högsta samordnande funktionen», men det betyder att den funktionen i praktiken måste tolkas så snävt, att den är likvärdig med rätten att fastställa vad de förhandlande gruppernas representanter har kunnat ena sig om. Funktionen att samordna sträcker sig i praktiken inte ens så långt att den i normala fall innebär rätt till att förkasta vad andra har accepterat, eftersom den moderna förhandlingsverksamheten äger rum under den uttryckliga förutsättningen, att förhandlarna är befullmäktigade att träffa en preliminär uppgörelse, som med största sannolikhet kan bli definitiv.

Till de svårigheter, som sålunda föreligger för statens huvudorgan, när det gäller att i praktiken ha ett avgörande inflytande över förhandlingar på arbetsmarknaden, kommer de psykologiska vanskligheter, som i ett demokratiskt-parlamentariskt samhälle är förknippade med de högsta statsorganens indragande i löneförhandlingar, som direkt eller indirekt berör åtminstone var 5:e röstberättigad löntagare.

Nuvarande organisationsformer för de statliga arbetsgivaruppgifterna är inte något hinder för det föreslagna affärsmässiga samarbetet inom företagsgruppen. Det är emellertid uppenbart, att statsmakterna måste sköta denna sin arbetsgivaruppgift i så smidiga och ändamålsenliga former som möjligt och därvid vara i stånd att anpassa sig såväl till den arbetsgivarverksamhet, som statsmakterna har på det rent administrativa området, som till utvecklingen på den övriga arbetsmarknaden i samhället. Hittills har det kanske varit berättigat att i viss mån betrakta den statliga arbetsmarknaden såsom något specifikt och från övriga arbetsmarknaden relativt avskilt. En av anledningarna till ett sådant betraktelsesätt kan ha varit den avgränsande effekt, som det statliga pensionssystemet har haft. I och med att den allmänna tjänstepensionen börjar få praktisk betydelse, följer att den forna, väl markerade gränslinjen försvinner och arbetskraften kan bli rörligare i båda riktningarna över den gamla avgränsningen. Därav torde följa ett ökat behov för statsmakterna att kunna anpassa sig till utvecklingstendenserna på den övriga arbetsmarknaden, särskilt på de områden där arbetsuppgifterna är i stort sett lika inom den statliga och den icke-statliga sektorn av näringslivet.

Mot bakgrund av detta ändrade förhållande kan det kanske finnas anledning att i annat sammanhang närmare behandla formerna för hur den statliga arbetsgivaruppgiften bäst skall lösas inom området för de statliga affärsföretagen. Kanske kan det då visa sig möjligt att uppnå en

anpassning till de former, som finns på arbetsmarknaden i övrigt genom att t. ex. statens avtalsnämnd kunde utvecklas till en central arbetsgivarorganisation för den statliga affärsgruppens företag. Hur styrelsen för statens avtalsnämnd skulle sammansättas och vilken anknytning som skulle förekomma bl. a. mellan avtalsnämnden och civildepartementet behöver utredas i det sammanhanget.

Statens offentliga utredningar 1960

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Justitiedepartementet

Förslag till namnlag. [5]
Rättssäkerheten vid administrativa frihetberövanden. [19]
Medicinska äktenskapshinder. [21]
Lagberedningens förslag till jordabalk m. m. 1. Lagtext. [24] 2. Motiv till balken. [25] 3. Motiv till lagen om införande av nya jordabalken m. m. [26]
Förverkande på grund av brott. [28]

Utrikesdepartementet

Försvarsdepartementet

Krigsmaktens högsta ledning. [12]
Besparingar inom försvaret. [23]

Socialdepartementet

Allmänna yrkesinspektionen. [20]
Bohuslän. [22]

Kommunikationsdepartementet

Finansdepartementet

Fastighetsbeskattningen. [4]
Studiekostnader vid beskattningen. [6]
Redogöraransvaret och anmärkningsprocessen. [7]
Preliminär nationalbudget för år 1960. [8]
Banklikviditet och kreditprioritering. [16]
Reviderad nationalbudget för år 1960. [18]
Betänkande angående inrättande av en fond av malmvinstmedel till främjande av naturvetenskapligt och tekniskt forsknings- och utvecklingsarbete. [31]
Statliga företagsformer V. [32]

Ecklesiastikdepartementet

1957 års skolberedning. 2. Individuella differenser och skoldifferentiering. [13] 3. Kursplaneundersökningar i matematik och modersmålet. [15]

Jordbruksdepartementet

Högre utbildning, forskning och försök på lantbrukets område. [2]
Grusexploateringen i Sverige. [3]
Forskning och högre utbildning på skogsbrukets område. [17]
Objektiviteten vid forskning och försök på växtnäringsområdet. [30]

Handelsdepartementet

Översyn av lagen om försäkringsrörelse. [11]
Offentlig provningsverksamhet. Behov och resurser. [27]

Inrikesdepartementet

Folktandvården. [1]
De ekonomiska villkoren för en huvudmannaskapsreform inom mentalsjukvården. [9]
CP-vården. [14]
Frågan om åtgärder för att förbättra konsumtionsmjölkens beskaffenhet. [29]

Civildepartementet

Statstjänstemäns förhandlingsrätt. [10]

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE AB
STOCKHOLM 1960