Statens offentliga utredningar
1994:147
Finansdepartementet

Former för statlig verksamhet

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Delbetänkande av Utredningen om verksamheter som är beroende av statligt stöd
Stockholm 1994

Statens offentliga utredningar
1994:147
Finansdepartementet

Former för statlig verksamhet

Delbetänkande av Utredningen om verksamheter som är beroende av statligt stöd
Stockholm 1994

Ref KB
Occ
85h

61

Statens offentliga utredningar
1994:147
Finansdepartementet

Former för statlig verksamhet

Delbetänkande av Utredningen om verksamheter som är beroende av statligt stöd
Stockholm 1994

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1994

ISBN 91-38-13845-X
ISSN 0375-250X

Förord

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Genom beslut den 3 mars 1994 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågan om en lämplig form för finansiering av framtida verksamheter som fortlöpande är beroende av statligt stöd men som inte bör bedrivas i myndighetsform.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 3 mars 1994 som särskild utredare dåvarande generaldirektören Claes-Eric Norrbom.

Experter i utredningen är förbundsjuristen Thomas Hallgren, kammarrättsassessorn Charlotte Hedberg, kanslirådet Lars Häggmark, hovrättsassessorn Monica Kämpe, organisationsdirektören Marja Lemne, departementssekreteraren Eva Thorsell, hovrättsassessorn Knut Weibull samt t.f. kammarrättsassessorn Pia Wikström.

Sekreterare i utredningen är revisionsdirektören Lars Markstedt och hovrättsrådet Henning Isoz.

Utredningen får härmed överlämna delbetänkandet (SOU 1994:147) Former för statlig verksamhet. Under arbetet med delbetänkandet har samråd skett med Riksrevisionsverket och Kammarkollegiet.

Utredningen fortsätter nu med uppdraget att göra en förutsättningslös översyn av stiftelser och andra privaträttsliga organisationer som fortlöpande är beroende av statligt stöd.

Stockholm i november 1994

Claes-Eric Norrbom

/Lars Markstedt
Henning Isoz

Innehåll

Förkortningar		7
Sammanfattning		9
Författningsförslag		19
1	**Direktiven**	21
1.1	Bakgrund till direktiven	21
1.2	Direktiven	23
2	**Staten och välfärden**	25
2.1	Inledning	25
2.2	Allmänt om formerna för statlig verksamhet	26
2.3	Statens utgiftsåtaganden	28
2.4	Omprövning av offentliga åtaganden genom en välfärdsekonomisk analys	29
2.5	Exempel på välfärdsekonomiska analyser	33
3	**Myndighetsformen och finansiering av statlig verksamhet**	35
3.1	Begreppet förvaltningsmyndighet	35
3.2	Det generella regelsystemet	36
3.3	Riksdagens finansiella styrning	37
3.4	Regeringens finansiella styrning	39
3.5	Olika former för statlig finansiering	42
3.6	De särskilda organisationsanslagens antal och storlek	44
3.7	Myndigheters finansiering av bolag, stiftelser m.m.	46
3.8	Revision	47
4	**Privaträttsliga organisationsformer**	49
4.1	Aktiebolag	49
4.2	Stiftelse	56
4.3	Ideell förening	64
4.4	Handelsbolag och enkla bolag	69
4.5	Några skattefrågor	75

5	**Överväganden och förslag**	77
5.1	Allmänna utgångspunkter och vårt förslag i huvuddrag	77
5.2	Motiv för offentliga åtaganden	83
5.3	Använd myndighetsformen	86
5.4	Privaträttslig form för statlig verksamhet	88
5.5	Alternativ till anslagsstiftelser	93
5.6	Finansiell styrning och revision	96
5.7	Alternativ till anslagsstiftelser för kommuner och landsting	98
5.8	Ändring m.m. av föreskrifter för äldre stiftelser bildade av offentligt rättssubjekt	99
5.9	Den närmare innebörden av våra förslag	101
5.10	Vårt fortsatta arbete	104

Bilagor

Bilaga 1	Exempel på stadgar för en ideell förening	113
Bilaga 2	Exempel på anslagsstiftelser i kommuner och landsting	119
Bilaga 3	Exempel på stiftelser, bolag och föreningar som får organisationsanslag	125
1	Översikt	125
2	Exempel	132
2.1	Stiftelsen Institutet för framtidsstudier	132
2.2	Stiftelsen "Stockholm Environment Institute"	137
2.3	Stiftelsen Sveriges Tekniska Attachéer	141
2.4	Stiftelsen för utvecklande av god redovisningssed	146
2.5	Stiftelsen Invandrartidningen	148
2.6	Stiftelsen Riksutställningar	153
2.7	Kungliga Teatern AB	157
2.8	Samhall AB	159
2.9	Utrikespolitiska samfundet	163
2.10	Centralförbundet för alkohol- och narkotika-upplysning	165
2.11	Musikaliska akademien	169
2.12	Svenska språknämnden	172
2.13	Ingenjörsvetenskapsakademien	176
2.14	Handikappinstitutet	179
3	Slutsatser	183

Förkortningar

ABL	Aktiebolagslagen (1975:1385)
CAN	Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning
EA	Ekonomiadministrativa; t.ex. statens EA-regler
ESO	Expertgruppen för studier om offentlig ekonomi
HBL	Lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag
IVA	Ingenjörsvetenskapsakademien
KMA	Kungliga Musikaliska Akademien
NUTEK	Närings- och teknikutvecklingsverket
RF	Regeringsformen (1974:152)
RRV	Riksrevisionsverket
SEI	Stockholm Environment Institute
SL	Stiftelselagen (1994:1220)
STATT	Sveriges Tekniska Attachéer
ÅRL	Lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag
UI	Utrikespolitiska Institutet

Sammanfattning

Förslagen i korthet

Vi har två huvuduppgifter (jfr dir. 1994:20). Den ena uppgiften är att finna en lämplig form för finansiering av framtida verksamheter som är beroende av fortlöpande stöd från statens sida men som inte bör bedrivas i myndighetsform. En utgångspunkt är därvid att formen anslagsstiftelse fr.o.m. den 1 januari 1996 då stiftelselagen (1994:1220) träder i kraft inte längre är ett användbart alternativ. Med beaktande av statens behov av insyn och kontroll skall vi undersöka vilken annan, befintlig form som bör väljas främst för fall då staten samverkar med annan part. Det är vidare en uppgift för oss att pröva om den form som bedöms lämpligast för statens vidkommande kan tillämpas även av kommuner och landsting.

Den andra av våra två huvuduppgifter är att göra en förutsättningslös översyn av stiftelser som fortlöpande är beroende av statliga medel. Därvid skall de bakomliggande, egentliga målen för verksamheten anges och en prövning göras av motiven för det offentliga åtagandet i respektive stiftelse. Översynen skall utmynna i förslag om hur verksamheten skall vara finansierad i framtiden. Även behovet av statlig insyn och kontroll skall därvid klargöras. Vi skall slutligen pröva om förslagen i fråga om den framtida finansieringen m.m. kan tillämpas också på verksamhet i andra privaträttsliga organisationer som fortlöpande är beroende av statligt stöd.

När det gäller den sistnämnda huvuduppgiften redovisar vi i detta delbetänkande vår syn på frågan efter vilka principer översynen bör ske. Själva översynen återstår dock att utföra (jfr avsnitt 5.10).

När det därefter gäller den förstnämnda uppgiften redovisar vi vår bedömning i detta betänkande. Vi kommer fram till att aktiebolaget och den ideella föreningen väl tillgodoser de behov som för framtiden kan finnas av privaträttsliga former för anslagsberoende verksamhet. Vi föreslår därför att staten i de fall då trots en restriktiv prövning vill ge stöd åt nya verksamheter, bör använda någon av de nu nämnda formerna. Aktiebolaget och den ideella föreningen framstår som bättre alternativ än anslagsstiftelsen också på den kommunala och landstingskommunala sidan.

Staten och välfärden

Den offentliga sektorn omfattar i dag ett brett spektrum av verksamheter och inbegriper bl.a. vård och omsorg, forskning och utbildning, försvar, kommunikationer, rättsskydd, miljöskydd samt åtgärder som påverkar arbete och fritid. I detta spektrum av uppgifter uppträder olika aktörer:

- statliga och kommunala myndigheter,
- fristående offentliga rättssubjekt,
- statligt eller kommunalt ägda eller dominerade aktiebolag,
- andra privaträttsliga rättssubjekt med delvis offentliga förvaltningsuppgifter.

Gränsdragningen mellan offentligrättsliga och privaträttsliga organ är oklar och man talar om en gråzon mellan offentlig och privat verksamhet. I denna gråzon finns ett stort antal stiftelser och privaträttsliga organisationer av annat slag.

När det gäller statens utgiftsåtaganden konstaterar vi att statens totala utgifter enligt 1994 års kompletteringsproposition uppgår till ca 760 miljarder kronor, att budgetunderskottet för 1994/95 beräknas komma att uppgå till ca 200 miljarder och statsskulden till drygt 1 200 miljarder. Vi konstaterar också att det krävs nedskärningar i anslag till myndigheter och privaträttsliga organisationer för att bringa balans i statens affärer.

Mot bakgrund av det statsfinansiella läget har regeringen i direktiv till samtliga kommittéer och utredare ålagt dem att göra en omprövning av offentliga åtaganden. I kapitel 2 redovisar vi närmare åtta välfärdsekonomiska motiv som kan åberopas för offentliga åtaganden, nämligen negativa externa effekter (1), kollektiva nyttigheter och positiva externa effekter (2), lång tidshorisont (3), informationsbrist (4), autonomibrist (5), konkurrensbrist (6), fördelningspolitik (7) samt stabiliseringspolitik (8). I nämnda kapitel redovisar vi även erfarenheter av hittills genomförda analyser

Myndighetsformen och finansiering av statlig verksamhet

Förvaltningsmyndigheterna ingår som en del av den juridiska peronen staten. Man kan skilja mellan anslags- och avgiftsfinansierade myndigheter. De anslagsfinansierade myndigheterna har uppgifter inom en rad områden, t.ex. normering och tillsyn, försvar och rättsvård, infrastruktur, forskning och utbildning samt kultur.

Av regeringsformen följer att det är riksdagen som beslutar i frågor om hur statens medel skall användas. Med stöd av riksdagens beslut om anslag styr regeringen myndigheterna genom förordningar, regleringsbrev och beslut i enskilda ärenden.

Kapitel 3 i betänkandet innehåller en översikt över de viktigaste ekonomiadministrativa reglerna. Det råder viss oklarhet om i vilken utsträckning dessa regler gäller för stiftelser och andra privaträttsliga organisationer som får statlig finansiering. Det är emellertid meningen att verksamhetsformerna inom statsförvaltningen skall renodlas. Tillämpningsområdet för de ekonomiadministrativa reglerna begränsas formellt till myndigheter samtidigt som det finns behov av att dessa regler på annat sätt, t.ex. via avtal, blir tillämpliga även på privaträttsliga organ som bedriver statlig verksamhet.

Det finns vissa officiella beteckningar för olika anslag. För vår del skiljer vi mellan följande former av statligt stöd till organisationer, nämligen:

- *särskilda organisationsanslag*, dvs. stöd som enligt riksdagens och regeringens beslut med ett bestämt belopp skall utbetalas till en viss namngiven organisation och
- *generella organisationsbidrag*, dvs. stöd som alla kan få del av som uppfyller vissa i en författning angivna kriterier. I detta begrepp inkluderar vi även sådana projektanslag som en privaträttslig organisation i konkurrens med andra kan beviljas av en myndighet.

Att en privaträttslig organisation får ett särskilt organisationsanslag innebär i regel att en förvaltningsuppgift överförts till organisationen i fråga. Med hänsyn härtill bör det ställas särskilda krav på en sådan organisation vad gäller finansiell styrning och revision.

Privaträttsliga organisationsformer

I kapitel 4 redovisar vi vilka regler som gäller för privaträttsliga organ till vilka staten kan lämna över förvaltningsuppgifter enligt 11 kap. 6 § RF. Redovisningen omfattar organ som det är tänkbart att staten inrättar ensam eller tillsammans med annan, dvs. bolag, stiftelser och ideella föreningar.

Utgångspunkten för redovisningen är den lagstiftning som finns i aktiebolagslagen (1975:1385), lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag samt stiftelselagen (1994:1220). När det gäller ideella föreningar utgår vi från doktrin och praxis.

I fall då statlig verksamhet bedrivs av ett privaträttsligt organ kan vissa av de regler som gäller för myndigheter vara tillämpliga på detta organ. Den frågan får man ta ställning till från fall till fall. Av

särskild betydelse i sammanhanget är därvid om verksamheten innefattar myndighetsutövning eller inte. Redovisningen i kapitel 4 är alltså inte fullständig.

I *bilaga 2* redovisas exempel på anslagsstiftelser i kommuner och landsting och i *bilaga 3* vilka stiftelser, bolag och föreningar som får särskilda organisationsanslag. Redovisningen i bilaga 3 visar att det för närvarande är 130 stiftelser, bolag och föreningar som får särskilda organisationsanslag till ett sammanlagt belopp om 11,5 miljarder kronor.

Problem med stiftelser

Under 1990-talet har statsmakterna i olika sammanhang gett uttryck för en klart restriktiv inställning till att använda stiftelseformen för statlig verksamhet. Trots detta har staten under senare tid emellertid bildat ett flertal stiftelser till vilka betydande förmögenheter avsatts. Staten har även bildat nya anslagsstiftelser och privaträttsliga organisationer av annat slag. Samtidigt har det i många fall inte skett någon mer ingående prövning av de särskilda anslag som kontinuerligt utgått till befintliga organisationer. De genomförda stiftelsebildningarna och bristen på omprövning av anslagen till befintliga stiftelser och andra organisationer har bidragit till att det strukturella underskottet i statens finanser ökat.

Sett ur statens perspektiv finns följande nackdelar med stiftelseformen:

- En stiftelses ändamål går inte att anpassa till omvärldsförändringar och nya behov i samhället.
- En stiftelse kan sällan upplösas, vilket betyder att förmögenheten är inlåst.
- Insynen och kontrollen av den verksamhet som bedrivs i en stiftelse är begränsad.

Stiftelser är alltså ingen lämplig form för statlig verksamhet.

Våra förslag

1. Statlig verksamhet - prövning, omfattning, form och finansiering

Den statliga verksamhetens omfattning bör begränsas. Frågan om ett åtagande bör vara en statlig, kommunal eller enskild uppgift skall prövas grundligt. Om ett åtagande bedöms vara en offentlig uppgift bör frågan vem som skall ha huvudansvaret för den avgöras med tillämpning av ett samhällsekonomiskt betraktelsesätt.

Innan staten tar på sig ett nytt åtagande skall en välfärdsekonomisk analys av åtagandet göras. Den ifrågasatta verksamhetens mål skall därvid klargöras och man skall dessutom analysera åtagandets innehåll, egenskaper och beskaffenhet. Analysen skall även omfatta vilka resultat som kan förväntas och frågan om det finns andra aktörer som kan ta ansvar för eller medverka i verksamheten.

Om analysen visar att åtagandet bör vara en statlig uppgift skall därefter åtagandets omfattning undersökas. Denna fråga måste prövas från område till område. Om åtagandet avser en kollektiv nyttighet måste man t.ex. bedöma hur hushållen värderar denna nyttighet. Vidare måste man bedöma vad effekterna förväntas bli med respektive utan det ifrågavarande åtagandet.

Först i ett tredje steg blir det aktuellt att ta ställning till i vilken form verksamheten skall bedrivas och hur den bör finansieras. När det gäller den senare frågan bör alternativa former undersökas, t.ex. möjligheterna till avgiftsfinansiering.

2. Motiv för offentliga åtaganden

Stor restriktivitet skall gälla i fråga om införande av nya offentliga åtaganden. Ett nytt åtagande bör införas endast om klara välfärdsekonomiska *motiv* talar för det.

Befintliga åtaganden skall omprövas. Vid omprövningen bör man utgå från en analys av vad staten i nuvarande finansiella läge bör ägna sig åt och vad som bör vara statens grundläggande uppgifter.

Staten bör fortsätta att fullgöra ett existerande utgiftsåtagande endast om det kan motiveras enligt välfärdsteorin eller det ursprungliga motivet för åtagandet fortfarande har hög relevans.

Omfattningen av ett utgiftsåtagande som staten skall fortsätta att fullgöra bör så långt möjligt begränsas.

3. Använd myndighetsformen

Ansvaret för en verksamhet som staten vill börja bedriva och även finansiera på egen hand bör i första hand läggas på en befintlig myndighet. Förutsatt att verksamheten inte innefattar myndighetsutövning bör det därvid stå myndigheten fritt att själv utföra den eller att efter offentlig upphandling sluta avtal med annan om att utföra den.

Statlig verksamhet bör alltså drivas i *myndighetsform*. Detta gäller i synnerhet uppgifter som innefattar myndighetsutövning, t.ex. beslut om fördelning av generella statsbidrag. Myndighetsformen har numera sådana egenskaper att staten knappast har anledning att ens överväga delegering av en förvaltningsuppgift till ett privaträttsligt organ.

4. Privaträttsligt organ för statlig verksamhet

I vissa fall kan det finnas skäl för staten att samverka med någon annan. Genom samverkan kan t.ex. en statsfinansiell besparing uppnås och ytterligare resurser tillföras samtidigt som särskild kompetens hos andra aktörer kan tas till vara.

I fall då staten samverkar med någon annan blir det aktuellt att föra över den ifrågavarande verksamheten till ett privaträttsligt organ. Det kan bli aktuellt att föra över en verksamhet till ett privaträttsligt organ om verksamheten är i behov av självständig framtoning.

En förutsättning för att staten skall kunna föra över verksamhet till ett *privaträttsligt organ* är att fråga är om en verksamhet som innefattar ett statligt åtagande. En annan förutsättning är att verksamheten inte får innefatta myndighetsutövning.

Ett privaträttsligt organ till vilket staten varaktigt lämnar över verksamhet bör vara omgärdat av ett fast regelverk. Detta regelverk skall därvid:

- skänka organet en avgränsad ställning,
- ge verksamhet som bedrivs inom dess ram en självständig framtoning,
- göra det möjligt att anpassa verksamheten till förändringar i omvärlden,
- medge att det läggs fast klara mål för verksamheten samt att den kan följas upp,
- ge samverkande parter möjlighet att t.ex. till följd av nya prioriteringar tillgodose sina intressen på lämpligt sätt.

Om staten avser att lämna över en förvaltningsuppgift till ett privaträttsligt organ som staten bildar ensam eller tillsammans med annan bör staten välja att bilda ett *aktiebolag*. I fall då man kan anta att förvaltningsuppgiften i fråga är av intresse för en bredare allmän-

het bör den under vissa förutsättningar kunna lämnas över till en *ideell förening*.

5. Privaträttsliga alternativ till anslagsstiftelser

För anslagsberoende verksamheter har staten sedan länge valt att bilda anslagsstiftelser. Stiftelselagen (1994:1220) godtar inte anslagsstiftelser som stiftelser. Det innebär att nya anslagsstiftelser inte kan bildas efter den 1 januari 1996.

Såväl ett aktiebolag som en ideell förening kan i likhet med anslagsstiftelsen behandlas ungefär som en statlig myndighet i finansiellt avseende. Det civilrättsliga regelsystemet ställer inte upp några hinder mot att bilda ett aktiebolag eller en ideell förening som skall vara beroende av löpande tillskott. Aktiebolagsformen är alltså inte en verksamhetsform bara för den som vill uppnå maximal avkastning på riskvilligt kapital.

Graden av självständig framtoning hos en verksamhet som är anslagsberoende och det intryck av stabilitet och långsiktighet som man får av en sådan verksamhet är inte beroende av i vilken form verksamheten bedrivs. De fördelar som i nämnda avseenden hittills ansetts vara förknippade med anslagsstiftelsen existerar alltså inte.

Aktiebolaget och den ideella föreningen tillgodoser sammantaget väl de behov som för framtiden kan finnas av privaträttsliga former för anslagsberoende verksamhet. I bilaga 1 finns ett exempel på stadgar för en ideell förening som får särskilt organisationsanslag.

6. Finansiell styrning och revision

I fråga om anslagsframställning, årsredovisning och revision bör anslagsstiftelser (så länge de består) och övriga privaträttsliga organisationer som erhåller särskilda organisationsanslag omfattas av samma krav som myndigheter. Kraven bör regleras i bolagsordningen i fråga om aktiebolag eller i stadgarna när det gäller en ideell förening eller i avtal mellan staten och den ifrågavarande privaträttsliga organisationen.

7. Privaträttsliga alternativ till anslagsstiftelser för kommuner och landsting

Om och när en kommun eller ett landsting vill lämna över vården av en anslagsberoende kommunal eller landstingskommunal verksamhet till ett privaträttsligt organ bör kommunen eller landstinget välja att bilda ett aktiebolag eller, i fall då man kan anta att verksamheten i

fråga är av intresse för en bredare allmänhet, en ideell förening. Samma principer bör alltså gälla för hela den offentliga sektorn och regler om kommunalt bildade anslagsstiftelser bör inte införas i stiftelselagen.

8. Ändring m.m. av föreskrifter för äldre stiftelser

Bestämmelserna i stiftelselagen om ändring eller upphävande av föreskrifter i stiftelseförordnanden kommer att gälla även för nu befintliga stiftelser (äldre stiftelser) som bildats av staten. Dessa stiftelser bör därför avvecklas. Det är emellertid ett stort antal stiftelser som berörs och det är endast ett fåtal som kommer att hinna avvecklas innan stiftelselagen träder i kraft.

Processen med att avveckla av staten bildade stiftelser bör underlättas.

Föreskrifterna i stiftelseförordnandet för en äldre stiftelse som bildats av eller tillsammans med staten bör därför utan hinder av bestämmelserna i 6 kap. stiftelselagen (1994:1220) få ändras eller upphävas genom skriftlig överenskommelse mellan stiftarna och stiftelsen. En bestämmelse om detta bör tas in lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen. Betänkandet innehåller ett förslag till en sådan bestämmelse. Den föreslagna bestämmelsen gäller även för äldre stiftelser som bildats av eller tillsammans med en kommun, ett landsting eller en kyrklig kommun.

Vid avveckling av en av staten bildad stiftelse skall - om den verksamhet som stiftelsen hittills bedrivit även i framtiden skall ses som ett statligt åtagande - valet av ny verksamhetsform avgöras med ledning av de principer som redovisats i detta betänkande. *Alternativen är alltså myndighet, aktiebolag och ideell förening.*

Syftet med våra förslag och vårt fortsatta arbete

Syftet med förslagen i detta betänkande och vårt fortsatta arbete är att uppnå:

- besparingar och administrativa förenklingar,
- renodling av formerna för statlig verksamhet,
- en flexibel organisation som lätt kan anpassas till omvärldsförändringar,
- goda möjligheter att följa upp och utvärdera statlig verksamhet
- förutsättningar för smidig samverkan mellan staten och andra parter.

Vårt fortsatta arbete kommer i första hand att innefatta en översyn av befintliga anslagsstiftelser och andra privaträttsliga organisationer som får särskilda organisationsanslag. Vår översyn kommer att omfatta även stiftelser och bolag som bildats av myndigheter.

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (1994:1220)

Härigenom förskrivs i fråga om lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (1994:1220) att det i lagen skall införas en ny paragraf, 10 a §, av följande lydelse

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	10 a §
	Föreskrifterna i stiftelseförordnandet avseende en äldre stiftelse som bildats av eller tillsammans med staten, en kommun, ett landsting eller en kyrklig kommun, får utan hinder av bestämmelserna i 6 kap. stiftelselagen (1994:1220) ändras eller upphävas genom skriftlig överenskommelse mellan stiftarna och stiftelsen. Vad som anges i 2-10 kap. stiftelselagen om föreskrifter i ett stiftelseförordnande skall därvid gälla även föreskrifter som har meddelats genom en sådan överenskommelse.

1 Direktiven

1.1 Bakgrund till direktiven

Synen på statens roll har växlat genom århundradenas lopp. Utvecklingen till dagens välfärdsstat med dess åtaganden inom olika områden påbörjades under förra seklet men tankarna bakom den kan spåras längre tillbaka i tiden (jfr Ds 1994:40 s. 17 och Urban Herlitz, Om den offentliga sektorns framväxt, s. 80).

Statsmakterna har i olika sammanhang framhållit vikten av att statens utgifter begränsas. Sålunda uttalade Finansutskottet under 1992/93 års riksmöte (jfr FiU30 s. 170) att en förutsättningslös prövning av omfattningen och inriktningen av all statlig verksamhet måste ske. Vidare har regeringen i direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare i princip ålagt dessa att förutsättningslöst pröva motiven bakom det offentliga åtagandet (jfr dir. 1994:23). En av våra två huvuduppgifter är att med avseende på bl.a. befintliga stiftelser som fortlöpande är beroende av statliga medel genomföra en sådan prövning.

Staten använder för sin verksamhet inte bara myndigheter utan även andra organisationsformer, t.ex. enskilda rättssubjekt. Ett direkt rättsligt stöd för användning av andra organ än myndigheter infördes med 1975 års regeringsform (jfr 11 kap. 6 §). Det oaktat är denna användning av betydligt äldre datum.

Under de senaste åren har det påbörjats ett arbete i syfte att utveckla generella principer för hur staten i sin verksamhet bör använda de organisationsformer som kan komma i fråga. Detta skall emellertid inte tolkas så att det tidigare helt saknats en principiell diskussion. Sedan 1960-talet har en sådan pågått i vart fall med avseende på verksamhet inom kultursektorn. Eftersom våra andra huvuduppgift är att undersöka frågan om organisationsform för sådan verksamhet som är beroende av fortlöpande statligt stöd och som inte bör bedrivas i myndighetsform är det lämpligt att redan här lämna en kort redogörelse för den diskussion som förevarit med avseende på organisationsform för kulturverksamhet.

I propositionen 1974:28 om den statliga kulturpolitiken konstaterades att det är svårt att ge en generell rekommendation om lämplig företagsform för samhällsstödd kulturverksamhet. Avgörande i det

enskilda fallet borde i stället vara att den företagsform som väljs svarar mot de anspråk som verksamheten ställer i fråga om bl.a. inre organisation, administrativ och ekonomisk handlingsfrihet och insyn. Valet av företagsform måste därför göras med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Från denna utgångspunkt var det, enligt propositionen, angeläget att samhället tillhandahåller företagsfomer som är anpassade till den verksamhet som bedrivs på kulturområdet. Frågan om organisationsform för kulturinstitutionerna borde därför enligt nämnda proposition övervägas i samband med den av riksdagen begärda utredningen om en ny stiftelselagstiftning.

Under hänvisning till vad som anförts i propositionen om den statliga kulturpolitiken gavs Stiftelseutredningen (Ju 1975:01) i uppdrag att även överväga hur kulturinstitutioner bör utformas i organisatoriskt hänseende. Det anfördes därvid att skilda organisationsformer kan behöva utarbetas alltefter de behov som olika typer av kulturinstitutioner har och att stiftelseformen inte genomgående torde vara att föredra. I de fall stiftelseformen vore att föredra kunde det enligt direktiven finnas behov av särskilda regler.

Stiftelseutredningen upphörde år 1983. Arbetet fortsatte därefter i Justitiedepartementet, som i promemorian (Ds Ju 1987:14) Stiftelser presenterade ett förslag till stiftelselag. I promemorian konstaterades att avsaknaden av en civilrättslig lagstiftning om stiftelser hade lockat staten att använda beteckningen stiftelse på organ av självägande natur som definitionsmässigt ligger vid sidan om tillsynslagens stiftelsebegrepp. Stiftelsebildningar som förutsätter att staten regelbundet, i bland t.o.m. årligen, tillskjuter nya medel till stiftelsen angavs som exempel. Mot bakgrund bl.a. härav ansågs starka skäl tala för att staten skulle ha möjlighet att bilda stiftelser under andra förutsättningar än t.ex. privatpersoner. Det föreslogs därför i promemorian att lagen som en sidoform av stiftelse skulle omfatta stiftelser som hade inrättats under medverkan av staten. "Anslagsstiftelse" föreslogs som beteckning för denna sidoform.

I rapporten Stiftelser för statlig verksamhet (augusti 1990) avstyrkte Riksrevisionsverket (RRV) ett genomförande av promemorians förslag om sidoformen anslagsstiftelse. Enligt RRV skulle denna sidoform vara oförenlig med det allmänna stiftelsebegreppet.

Det fortsatta arbetet med stiftelselagen utmynnade så småningom i att regeringen anslöt sig till den ståndpunkt som RRV intagit i fråga om anslagsstiftelsen. I propositionen med förslag till stiftelselag anfördes sålunda (jfr prop. 1993/94:9 s. 55):

> "Frågan om en lämplig organisationsform för verksamheter som är beroende av statliga anslag och som inte bör bedrivas i myndighetsform bör övervägas utifrån helt andra utgångspunkter än som kan ske inom ramen för det nu föreliggande lagstiftningsärendet. Det får därför ske i annat sammanhang. Regeringen avser att senare ta initiativ till det. Med hänsyn härtill är det för statens

del inte lämpligt att nu komplettera den föreslagna stiftelselagens allmänna stiftelsebegrepp med en särskild stiftelseform för anslagsberoende, självägande organ. Det bör enligt min mening inte komma i fråga att göra någon annan bedömning för kommunernas och landstingens vidkommande."

Stiftelselagen antogs av riksdagen våren 1994 (jfr 1993/94:LU12, rskr. 1993/94:225 och SFS 1994:1220). Lagen träder i kraft den 1 januari 1996 (jfr SFS 1994:1221). I sitt av riksdagen godkända betänkande uttalade Lagutskottet i fråga om stiftelseformen anslagsstiftelse, bl.a. under hänvisning till ett av Kulturutskottet avgivet yttrande i ärendet, att det finns ett behov av en rättslig reglering av anslagsberoende verksamheter särskilt på den kommunala och landstingskommunala sidan och att detta behov bör tillgodoses på annat sätt än att det i stiftelselagen införs regler om anslagsstiftelser (jfr 1993/94:LU12 s. 15). Utan någon begränsning till kultursektorn förordade Lagutskottet att regeringen återkommer till riksdagen med förslag till regler om hur anslagsberoende verksamheter rättsligt bör anordnas i sådan tid att en lagstiftning därom kan träda i kraft samtidigt med stiftelselagen, dvs. den 1 januari 1996.

1.2 Direktiven

Som redan berörts har vi två huvuduppgifter (jfr dir. 1994:20).

Den ena huvuduppgiften består i en förutsättningslös översyn av stiftelser som fortlöpande är beroende av statliga medel. Därvid skall de bakomliggande, egentliga målen för verksamheten anges och en prövning göras av motiven för det offentliga åtagandet i respektiva stiftelse. Översynen skall utmynna i förslag om hur verksamheten skall vara finansierad i framtiden. Även behovet av statlig insyn och kontroll skall därvid klargöras. Utredningen skall slutligen pröva om förslagen i fråga om den framtida finansieringen m.m. kan tilllämpas också på verksamhet i andra privaträttsliga organisationer som fortlöpande är beroende av statligt stöd.

Den andra huvuduppgiften är att finna en lämplig form för finansiering av framtida verksamheter som är beroende av fortlöpande stöd från statens sida men som inte bör bedrivas i myndighetsform. En utgångspunkt är därvid att från och med stiftelselagens ikraftträdande den 1 januari 1996 formen anslagsstiftelse inte längre är ett användbart alternativ. Med beaktande av statens behov av insyn och kontroll skall vi undersöka vilken annan, befintlig form som bör väljas främst vid partssammansatt agerande. Det är vidare en uppgift för oss att pröva om den form som bedöms lämpligast för statens vidkommande kan tillämpas även av kommuner och landsting.

2 Staten och välfärden

2.1 Inledning

Den offentliga sektorn är betydelsefull på många sätt. Staten och kommunerna svarar tillsammans för en tredjedel av sysselsättningen i landet. Det betyder att drygt 1,5 miljoner människor är anställda i den offentliga sektorn. Den offentliga sektorns utgifter för konsumtion, investeringar, räntor och transfereringar uppgår till ca 60 procent av BNP.

Den offentliga sektorn omfattar i dag ett brett spektrum av verksamheter och inbegriper bl.a. vård och omsorg, forskning och utbildning, försvar, kommunikationer, rättsskydd, miljöskydd samt åtgärder som påverkar arbete och fritid. I Sverige är det sedan länge en tradition att låta samhället på lokal, regional och central nivå administrera, producera och finansiera olika tjänster när det gäller sjukvård, omsorg, utbildning, forskning, kultur m.m.

I detta spektrum av uppgifter uppträder olika aktörer:

- statliga och kommunala myndigheter,
- fristående offentliga rättssubjekt,
- statligt eller kommunalt ägda eller dominerade aktiebolag,
- andra privaträttsliga rättssubjekt med delvis offentliga förvaltningsuppgifter.

Offentlig verksamhet kan således utföras av dels förvaltningsmyndigheter dels statliga och kommunala aktiebolag, stiftelser, föreningar samt enskilda personer.

Det har skett och sker ständigt förskjutningar när det gäller synen på vem som är mest lämpad att utföra en viss uppgift. Under de senaste åren har det varit en trend att lägga uppgifter på befintliga eller nyinrättade privaträttsliga organ när nya behov uppkommit.

I olika sammanhang har framhållits att gränsdragningen mellan offentligrättsliga och privaträttsliga organ är oklar. Man brukar tala om att det finns en gråzon mellan offentlig och privat verksamhet. Olof Petersson och Lena Marcusson har uppställt följande sju kriterier för bedömning av om en organisation skall betraktas som myndighet eller ej (jfr Rapport 29 till Maktutredningen, dir. 1985:36).

- Förekomst av myndighetsutövning.
- Offentlighetsprincipen skall tillämpas.
- RRV har rätt att granska verksamheten.
- Förvaltningslagen gäller i sin helhet.
- Beslut kan överklagas.
- Anställningen är statligt reglerad.
- Finansieringen sker genom anslag från det allmänna.

I en i maj 1993 framlagd rapport om uteslutning av andra än statliga myndigheter från det statliga ekonomiadministrativa regelverket redovisade Riksrevisionsverket (RRV) en "Grå Lista" omfattande ett 100-tal organisationer i gränszonen mellan statligt och privat. I rapporten redovisades även en "Vit Lista" omfattande ett 50-tal nämnder, delegationer, råd och myndigheter som hade en av regeringen beslutad instruktion, men som inte ingick i den statliga redovisningsorganisationen.

Ett viktigt inslag i den statliga förvaltningspolitiken under de senaste åren har varit att renodla verksamhetsformerna inom statsförvaltningen. I 1993 års Finansplan (prop. 1992/93:100 bil. 1) konstaterades att myndighetsformen är den form som normalt bör väljas för statlig verksamhet. Vidare angavs att bolag under myndigheters förvaltning inte bör förekomma samt att statlig verksamhet inte heller bör bedrivas i stiftelseform, såvida inte särskilda skäl talar för det.

Principen att myndighetsformen bör tillämpas är emellertid inte undantagslös. Framför allt gäller detta beträffande verksamhet som är konkurrensutsatt. I dylika fall anses nämligen att aktiebolagsformen kan komma till användning, förutsatt att den ifrågavarande verksamheten är av betydande omfattning och har kommersiella förutsättningar samt att den bedrivs under fungerande konkurrensvillkor. För att bolagisering skall kunna komma i fråga anses det vidare vara ett krav att verksamheten inte primärt styrs av politiska uppgifter och mål. Den får inte heller innefatta myndighetsutövning.

Skälet till denna restriktiva hållning vad gäller möjligheterna att bedriva statlig verksamhet i stiftelseform och bolag under myndigheter angavs vara att staten avhändes egendom samtidigt som svårigheter föreligger att få en ändamålsenlig insyn och att påverka hur de insatta medlen används. Det uttalades dock i 1993 års Finansplan att det inom vissa områden, bl.a. kulturområdet, kan finnas verksamheter som kan bedrivas i privaträttslig form.

2.2 Allmänt om formerna för statlig verksamhet

Regeringsformen innehåller regler om de högsta statsorganen. Reglerna behandlar hur organen bildas och hur olika funktioner fördelas mellan dem.

Regeringsformen skiljer mellan normgivning, rättskipning och förvaltning. Av regeringsformen framgår att normgivningen (lagstiftning) är en i första hand statlig uppgift. Regeringsformen sätter inte upp några gränser för normgivningsmaktens utövande men förbjuder normer med visst innehåll (jfr bestämmelserna i kap. 2 om grundläggande fri- och rättigheter).

Regeringsformen får anses förutsätta att det är staten som svarar för rättskipningen. Försvar samt sedel- och myntutgivning får också anses vara uppgifter som enligt regeringsformen är statliga. Utövandet av dessa senare uppgifter kräver för övrigt att staten utövar inte bara sin makt att utfärda normer utan även den beskattningsmakt som regeringsformen tillerkänner staten.

Det får anses följa av regeringsformen att rättskipningen och de förvaltningsuppgifter som regeringsformen förutsätter att staten svarar för skall skötas av statens egna organ, dvs. myndigheter (domstolar eller förvaltningsmyndigheter). När det gäller övriga uppgifter som staten tar på sig (frivilliga förvaltningsuppgifter) och som kan avse t.ex. kontrollerande, producerande, rådgivande eller serviceinriktad verksamhet är grundtanken i regeringsformen att även dessa skall handhas av myndigheter, dvs. förvaltningsmyndigheter. Men regeringsformen tillåter att frivilliga förvaltningsuppgifter anförtros åt kommun eller överlämnas till enskilda rättssubjekt (bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ; jfr 11 kap. 6 § andra och tredje styckena). Kommuner och enskilda kan alltså i egen regi bedriva verksamhet som i grunden är att anse som statlig.

Formen för överlämnande av förvaltningsuppgifter regleras i RF endast för två fall. Det ena fallet är när staten anförtror en förvaltningsuppgift åt kommun och det andra när förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning överlämnas till enskild. I nu nämnda fall måste överlämnandet eller delegeringen ske genom lag (jfr 8 kap. 5 § och 11 kap. 6 § tredje stycket). I övriga fall kan givetvis överlämnandet ske genom lag. Men eftersom RF saknar regler om formen för överlämnandet för dessa fall kan det även ske genom förordning eller genom att staten ensam eller tillsammans med annan bildar ett särskilt rättssubjekt för fullgörande av den ifrågavarande uppgiften. Delegering kan också anses ha skett i fall då staten beviljat ett organisationsanslag till ett befintligt rättssubjekt som redan bedriver eller enligt avtal med staten har åtagit sig att bedriva någon speciell verksamhet. Om en enskild uppbär ett statligt bidrag som är generellt i den meningen att alla som uppfyller vissa i författning angivna villkor har rätt att få bidraget är det däremot inte fråga om delegering (jfr Ds C 1986:5 s. 27 ff.).

2.3 Statens utgiftsåtaganden

För budgetåret 1992/93 blev budgetunderskottet 198 miljarder kronor och lånebehovet 230 miljarder. I den finansplan som lämnades i januari 1994 beräknades budgetunderskottet för budgetåret 1993/94 ha ökat till 217 miljarder kronor och lånebehovet till 271 miljarder.

För budgetåret 1994/95 bedömdes ett trendbrott komma att ske och budgetunderskottet minska till 172 miljarder kronor och lånebehovet till 220 miljarder. Enligt den senaste budgetprognosen från RRV (oktober 1994) beräknas underskottet bli 201 miljarder kronor. I denna prognos har dock hänsyn inte tagits till de i regeringens proposition 1994/95:25 föreslagna ekonomisk-politiska åtgärderna.

Enligt Riksgäldskontorets statistik uppgick statsskulden den 31 oktober 1994 till 1 232 miljarder kronor. Den samlade statsskulden fortsätter att öka och närmar sig samma nivå som BNP. Räntan på statsskulden är den största utgiftsposten i statsbudgeten.

De analyser som gjorts i de senaste årens långtidsutredningar och finansplaner visar på behovet av att skära framför allt i statens utgifter för att nå balans mellan inkomster och utgifter. Nuvarande situation med en skattekvot på ca 50 procent och en utgiftskvot på ca 70 procent är inte hållbar. Möjligheterna att täcka gapet mellan statens utgifter och inkomster genom skattehöjningar är begränsade. Sverige ligger redan i topp vad gäller många skatter och avgifter och för att Sverige i ett internationellt perspektiv skall vara ett attraktivt investeringsland krävs en rimlig beskattning. Saneringen av statsfinanserna måste i huvudsak ske genom utgiftsnedskärningar.

Enligt regeringens kompletteringsproposition (prop. 1993/94:150) fördelar sig den statliga verksamhetens utgifter inkl. ATP, socialförsäkring och arbetslöshetsersättning på följande sätt (miljarder kr):

Ålderspension	157
Arbetsmarknadspolitik	106
Sjuk- och arbetsskadeförsäkring m.m.	86
Statsskuldräntan	76
Barnfamiljer	51
Bidrag till kommunerna	46
Utbildning och forskning	42
Försvar	41
Kommunikation	31
Bostadsförsörjning	30
Rättsväsende	28
Internationellt bistånd	14
Invandring	11
Övrigt: fritid, kultur, jordbruk, centralförvaltning m.m.	40
Totalt	**760**

Utgifterna för arbetsmarknadspolitiken uppgår till ca 15 procent av de totala utgifterna och statsskuldräntorna till ca 10 procent. Arbetsmarknadsutgifterna är konjukturberoende och kommer att minska vid sänkt arbetslöshet. Statsskuldräntan är beroende av räntenivån som nu är högre än under våren 1994. Det går inte att exakt prognosticera statsbudgetens utveckling, men uppenbart är att det utöver den nyligen föreslagna budgetförstärkningen på ca 60 miljarder kronor (jfr prop. 1994/95:25) kommer att krävas ytterligare åtgärder för att bringa balans i statens affärer.

Det kommer att bli nödvändigt att göra nedskärningar i de stora transfereringssystemen. Vad som krävs är sänkt ersättningsnivå, ändrad konstruktion med större inslag av försäkringsmässighet samt en effektivare administration och kontroll av att systemen inte missbrukas. Men det handlar också om att staten måste dra sig ur finansiellt ansvar för olika verksamheter.

Möjligheterna att genom höjda skatter och avgifter öka statens inkomster är begränsade. För att få till stånd en förbättrad balans i statens affärer krävs det därför en skärpt prövning av alla utgiftsåtaganden med avseende på i princip alla delar i statsbudgeten.

I 1994 års Finansplan (prop. 1994/95:100 bil. 1) konstaterades att den offentliga sektorn är av stor betydelse för en väl fungerande marknadsekonomi, men att omfattningen av de offentliga åtagandena måste kunna omprövas över tiden efter utvecklingen av bl.a. inkomster, värderingar och teknik.

2.4 Omprövning av offentliga åtaganden genom en välfärdsekonomisk analys

I direktiven (1994:23) till samtliga kommittéer och särskilda utredare anges att det finns ett behov av att förutsättningslöst pröva statliga och kommunala åtaganden i syfte att komma till rätta med de ekonomiska problemen och långsiktigt minska de offentliga utgifterna. De generella kommittédirektiven innehåller riktlinjer för hur kommittéerna och de särskilda utredarna skall pröva offentliga åtaganden. Som ett första steg i en sådan prövning skall de bakomliggande, egentliga motiven för verksamheten analyseras och härvid skall man förutsättningslöst undersöka om åtagandet bör vara en offentlig angelägenhet eller ej.

Ett offentligt åtagande kan fullgöras genom lagstiftning eller normgivning av annat slag eller genom att staten eller kommunerna själva bedriver en verksamhet eller finansiellt stödjer den. Ett offentligt åtagande kan innebära att hushållen avstår en del av sina inkomster till staten och kommunerna i form av skatter och obligatoriska avgifter. Som motprestation tillhandahåller det allmänna olika tjänster. Medborgarnas och myndigheternas rättigheter och skyldigheter regleras då i offentligrättslig ordning, dvs. de bestäms ytterst av riksdagen och

regeringen genom ensidiga beslut. Relationerna mellan enskilda fysiska eller juridiska personer bestäms däremot genom individuella, frivilliga avtal. Om någon t.ex. uppdrar åt en byggfirma att uppföra ett hus regleras firmans "åtagande" i entreprenadkontraktet liksom den ersättning som kunden skall betala. Så länge statliga stiftelser m.m. erbjuder tjänster under marknadsmässiga villkor uppstår inte några problem. Om man däremot låter dem ansvara för statliga åtaganden kan det bli en överlappning mellan de privaträttsliga och offentligrättsliga regelsystemen.

Utvecklingen av det moderna välfärdssamhället har inneburit att den offentliga makten griper in inom allt fler områden av samhällslivet. När nya problem uppstått eller uppmärksammats har statsmakterna valt att åtgärda dem med ny lagstiftning (vanligen i form av ramlagstiftning), inrättande av nya myndigheter eller andra organ och införande av nya stödformer. Man har i allt mindre utsträckning litat till att nya behov och brister i det existerande varu- och tjänsteutbudet kan komma att tillgodoses inom ramen för marknadssystemet eller genom frivillig samverkan mellan olika aktörer.

I 1 kap. 2 § RF föreskrivs att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten samt att det särskilt skall åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och en god levnadsmiljö. Några begränsningar i statens åtaganden finns inte i regeringsformen, utan statsmakterna kan med lagstiftning och ekonomiska styrmedel påverka alla samhällssektorer och åtgärda alla problem som medborgarna har från vaggan till graven.

Med hänsyn till vad som ovan sagts om budgetunderskott och statsskuld är det dock nödvändigt att staten och kommunerna begränsar sina åtaganden och förutsättningslöst prövar motiven för alla befintliga åtaganden. Enligt de generella kommittédirektiven (dir. 1994:23) skall utgångspunkten vid en sådan prövning vara ett antaget läge utan det ifrågavarande åtagandet. Man skall alltså inte som hittills utgå från nuläget. Som närmare belyses i departementspromemorian *Motiv för offentliga åtaganden* (Ds 1994:53) vinner man därigenom bl.a. att argumentationsbördan mer kommer att falla på den som förespråkar en resursanvändning i enlighet med nuläget och mindre på den som förespråkar en reduktion av rådande resursanvändning.

Som utvecklas i nämnda promemoria är synsättet att man vid omprövning av ett statligt åtagande skall bortse från nuläget hämtat från den s.k. välfärdsteorin. Den teorin bygger på att beslutsfattandet skall vara decentraliserat. Tanken är att om de enskilda har ett avgörande inflytande över sin egen välfärd leder det till ett tillstånd av jämvikt mellan produktion och konsumtion som är så effektivt att välfärden inte kan ökas för någon utan att den samtidigt minskar för någon annan. Skäl för statliga utgiftsåtaganden eller åtaganden av annan

natur saknas därvid förutsatt att den jämvikt som uppstår fördelar välfärden jämnt och är stabil.

Det välfärdsteoretiska resonemanget bygger på att olika förutsättningar är uppfyllda. När någon eller några av dessa nödvändiga förutsättningar inte föreligger ses det enligt nationalekonomin som ett marknadsmisslyckande och enligt välfärdsteorin kan det då finnas motiv för statliga åtaganden i någon form.

Välfärdsteorin utgår från är att det som är rationellt för den enskilde också är rationellt för ett större kollektiv. Det händer dock att denna förutsättning brister och då kan det finnas skäl för staten att ingripa på något sätt.

I den ovan nämnda promemorian redovisas följande motiv för offentliga ingrepp i det marknadsekonomiska systemet.

Negativa externa effekter

En aktivitet har externa effekter om den påverkar omgivningen, dvs. även dem som inte är direkt involverade i aktiviteten. Effekterna är negativa om de sänker omgivningens välfärd, annars positiva. Typexempel på negativa externa effekter är negativ miljöpåverkan från industriella aktiviteter. Medan ägaren drar den huvudsakliga nyttan av produktionen, kan miljöeffekterna drabba hushåll och andra företag, som då får bära en del av kostnaden.

Kollektiva nyttigheter och positiva externa effekter

Ett decentraliserat beslutsfattande kan leda till att en viss resursanvändning eller produktion - i strid mot vad varje enskild individ som del av ett större kollektiv önskar sig - inte kommer till stånd. Om den ifrågavarande resursanvändningen kommit till stånd hade den varit förknippad med en extern effekt som skulle ha påverkat den samlade välfärden positivt. Vad det handlar om i dessa fall är varor och tjänster som inte kan konsumeras individuellt därför att det inte finns någon egentlig marknad. Försvar samt vägar och andra infrastrukturbetonade system är exempel på dylika kollektiva nyttigheter.

Lång tidshorisont

I den ekonomiska grundmodellen antas att både konsumenter och producenter kan överblicka och värdera konsekvenserna av olika handlingsalternativ. Vid beslut på mycket lång sikt är dock inte detta alltid realistiskt. Hos alla beslutsfattare, såväl hushåll som företag och institutioner, finns en tendens att övervärdera kortsiktiga nyttoeffekter.

Informationsbrist

I vissa fall efterfrågar inte hushållen varor och tjänster därför att man de saknar kunskaper om dem. Samhällets ingripanden består då i att ta fram information om produkternas egenskaper. I detta sammanhang brukar man även tala om s.k. paternalism, dvs. att man underkänner konsumenternas val på marknaden och t.ex. inför subventioner för de nyttigheter (merit goods) som man anser bör konsumeras i större utsträckning.

Autonomibrist

Den ekonomiska grundmodellen förutsätter autonoma aktörer, dvs. individer som inte bara har information och förmåga att fatta självständiga beslut utan också realiserar dem. Inom drogområdet räcker det t.ex. inte att missbrukarna är medvetna om drogernas skadeverkningar, utan här kan tvångsmedel behövas.

Bristande konkurrens

Om t.ex. skalfördelar i produktionen föreligger har producenter som redan finns på marknaden betydande fördelar gentemot potentiella konkurrenter. I extremfallet kan man tala om naturliga monopol. Dessa kan behöva regleras med avseende på utbud och priser för att optimera samhällsnyttan.

Fördelningspolitik

Fördelningspolitik anses vara en central uppgift för staten. Omfördelning av konsumtionsutrymmet kan avse en utjämning mellan hushåll med olika inkomster. Utjämningen kan även gälla den regionala fördelningen eller fördelning mellan olika generationer.

Stabiliseringspolitik

Staten har ett övergripande ansvar för samhällsekonomin och har därmed även ett ansvar för att det inte uppstår kraftiga svängningar i efterfrågan, kapacitetsutnyttjande, arbetslöshet m.m. Staten kan genom offentliga investeringar eller på annat sätt försöka att dämpa svängningarna.

Sammanfattningsvis kan olika skäl således anföras för statliga åtaganden. Betydligt svårare är det att avgöra hur omfattande det offentliga engagemanget bör vara.

2.5 Exempel på välfärdsekonomiska analyser

Motiven för statliga åtaganden har analyserats i ett antal ESO-rapporter. I rapporten *Idrott åt alla - Kartläggning och analys av idrottsstödet* (Ds 1993:58) konstateras att det inte finns några särskilda program eller måldokument från regering eller riksdag om stödet till idrotten. Redovisningen i rapporten bygger i stället på en analys av propositionstexter. Enligt rapporten är motiven för stödet till idrotten främst dess fostrande och samhällsdanande verksamhet samt dess bidrag till folkhälsan genom ökad bredd och motionsidrott men också stimulansen till elitidrott. Tyngdpunkten i målbeskrivningen har varierat över tiden. I rapporten dras följande slutsatser:

- Statsbidraget är inflexibelt och gynnar etablerade idrotter.
- Administrationskostnaderna är höga inom idrottsrörelsen.
- Effekterna av det statliga stödet är oklara.

I rapporten föreslås att det nuvarande stödet till idrotten som finansieras över statsbudgeten bör omprövas och att den offentliga sektorns stöd till breddidrotten renodlas och finansieras av kommunerna. Genom en sådan reform upphör Riksidrottsförbundets myndighetsliknande uppgifter.

I rapporten *Varför kulturstöd? - Ekonomisk teori och svensk verklighet* (Ds 1994:16) konstateras att kostnaderna inom den offentligt subventionerade kultursektorn ökat kraftigt samtidigt som antalet besök minskat. Det framhålls att ett vanligt ekonomiskt argument för stöd till olika kulturverksamheter är att kultursektorn ger upphov till externa effekter på samhället som en helhet. Ett problem är dock att bestämma den optimala nivån på de offentliga bidragen, eftersom det är svårt att mäta hur t.ex. kreativiteten påverkas av olika kulturaktiviteter och vilken samhällsekonomisk betydelse dessa har. I rapporten konstateras även att det inte är självklart att kulturaktiviteternas positiva externa effekter direkt hänger samman med hur finansieringen sker. Vidare konstateras att en uppdelning på flera finansiärer (staten, kommuner, landsting och privata stiftelser) kan minska incitamentet att bedriva verksamheten kostnadseffektivt.

Vid sidan av ett antal privata tjänster som teaterföreställningar, museer, konserter, bibliotek m.m. produceras också tjänster, som inte går att sälja på en marknad. De kallas i rapporten för "existens av vissa kulturaktiviteter" respektive "möjlighet att delta i vissa kulturaktiviteter". De två tjänsterna skiljer sig åt genom att den ena är

knuten till den egna konsumtionen i framtiden, medan den andra även inkluderar positiva effekter på samhället via andras konsumtion, eller via utnyttjandet av kulturen i utbildningen eller på annat sätt.

I rapporten diskuteras även kulturstödet som ett instrument för omfördelning av inkomster, varvid det konstateras att syftet med kulturstödet rimligen inte kan vara att utjämna inkomsterna utan att bredda tillgängligheten och öka deltagandet i kulturlivet.

Den slutsats som man kan dra av hittills genomförda analyser av offentliga utgiftsåtaganden är att de välfärdsekonomiska resonemangen inte alltid ger ett tillräckligt svar på om och med hur stora belopp staten skall stödja olika verksamheter.

3 Myndighetsformen och finansiering av statlig verksamhet

3.1 Begreppet förvaltningsmyndighet

Förvaltningsmyndigheterna ingår som en organisatorisk del av den juridiska personen staten. En myndighet är alltså inte en juridisk person och kan därför inte ha en förmögenhet som är självständig i juridisk mening. Myndigheten förvaltar statlig egendom och i den mån en myndighet i sin verksamhet drar på sig förpliktelser är det staten som är den förpliktade, inte myndigheten.

RF saknar en närmare definition av begreppet förvaltningsmyndighet. Det klargörs inte heller i förarbetena vad som kännetecknar en myndighet. Det framgår dock där att ett privaträttsligt eller enskilt rättssubjekt i rättslig mening inte kan vara en förvaltningsmyndighet. RF skiljer alltså mellan myndighet och enskilda rättssubjekt.

En förvaltningsmyndighet tillskapas i regel genom att regeringen, sedan riksdagen anslagit erforderliga medel, utfärdar en instruktion för myndigheten i fråga med bestämmelser om myndighetens organisation m.m. samt utser i vart fall myndighetens ledande befattningshavare.

Det nu anförda betyder att det sällan är något problem att avgöra om ett visst organ är förvaltningsmyndighet eller inte trots att det inte finns någon definition av detta begrepp i vare sig RF eller någon annan lag. Om det ändå skulle uppstå problem med att avgöra denna fråga kan man använda sig av uteslutningsmetoden. Därvid undersöks först om det aktuella organet är ett sådant enskilt rättssubjekt som omfattas av 11 kap. 6 § RF och ger denna undersökning vid handen att så inte är fallet är organet att betrakta som en myndighet (jfr Marcusson, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, IUSTUS förlag 1989, s. 168).

Olika förvaltningsmyndigheter

En indelning av de statliga förvaltningsmyndigheterna kan ske efter olika kriterier. En möjlighet är att dela in dem efter hur de och deras verksamhet finansieras. Tillämpar man den indelningsgrunden kan två olika grupper av förvaltningsmyndigheter särskiljas. I den ena gruppen finns de förvaltningsmyndigheter som finansieras via anslag över stats-

budgeten och i den andra myndigheter som är helt eller delvis avgiftsfinansierade.

Gruppen *anslagsfinansierade förvaltningsmyndigheter* rymmer bl.a. den typ av myndighet som i RF betecknas som centralt ämbetsverk. Ett sådant verk har hela landet som verksamhetsområde, är relativt sett en stor myndighet och har ofta till uppgift att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande, dvs. förvaltningsuppgifter som innefattar s.k. myndighetsutövning.

De anslagsfinansierade myndigheterna verkar inom många olika områden. Enligt betänkandet *Effektivare ledning i statliga myndigheter* (SOU 1993:58) kan man särskilja åtta huvudområden, nämligen normering eller tillsyn (1), bevakning, beredskap eller rättsvård (2), transferering, uppbörd eller annan medelshantering (3), näring eller infrastruktur (4), kultur (5), forskning (6), stöd eller service åt statsförvaltningen (7) samt produktion av kollektiva nyttigheter (8).

Det bör betonas att anslagsfinansierade myndigheter oftast har uppgifter inom flera av de nämnda områdena. Vid en del av dessa myndigheter förekommer även verksamhet som är avgiftsfinansierad. Detta gäller särskilt i fall då myndigheten producerar varor eller tjänster som är efterfrågestyrda.

I gruppen (helt eller delvis) *avgiftsfinansierade myndigheter* ingår bl.a. affärsverken. Dessa ägnar sig generellt sett åt verksamhet av affärsmässig natur. Övriga myndigheter som ingår i denna grupp har förvaltningsuppgifter av såväl mer traditionellt som affärsmässigt slag.

När det gäller avgiftsfinansierade myndigheter kan man skilja på myndigheter som har monopol på en verksamhet - och vars avgifter är offentligrättsligt reglerade - å ena sidan och myndigheter som arbetar på en konkurrensutsatt marknad å andra sidan. Myndigheter av det förra slaget får numera ett ramanslag till täckande av sina utgifter medan avgiftsintäkterna förs upp på en särskild inkomsttitel på statsbudgeten (s.k. bruttoredovisning). Myndigheter av det senare slaget får normalt endast ett 1 000-kronorsanslag i statsbudgeten men får i gengäld på egen hand disponera sina avgiftsintäkter (s.k. nettoredovisning).

3.2 Det generella regelsystemet

För statliga förvaltningsmyndigheter gäller vissa generella regler. Det är alltså fråga om regler som gäller för alla förvaltningsmyndigheter. Syftet med reglerna är att skapa garantier för att förvaltningsmyndigheternas verksamhet i fråga om rättssäkerhet och effektivitet uppfyller vissa minimikrav samt att den skall var möjlig att styra.

En förvaltningsmyndighet är underkastad regeringens på RF grundade direktivrätt (jfr 11 kap. 6 §). Regeringen kan alltså ge direkta

order till en myndighet, förutsatt att ärendet hos myndigheten inte rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Förvaltningslagen (1986:223) innehåller generella regler för handläggningen av ärenden vid en förvaltningsmyndighet. Enligt förvaltningslagen kan ett beslut av en förvaltningsmyndighet alltid överklagas. Vidare gäller reglerna i tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet för statliga förvaltningsmyndigheter. En förvaltningsmyndighet är också underkastad den tillsyn och kontroll som utövas av JO, JK, Riksdagens revisorer och RRV.

Verksförordningen (1987:900) tillämpas på myndigheter under regeringen i den omfattning som regeringen föreskriver i myndighetens instruktion eller i någon annan författning. Enligt verksförordningen leds myndigheten av en chef. Denne ansvarar för myndighetens verksamhet. Vid myndigheten kan det också finnas en styrelse.

Styrelsen för en myndighet skall bl.a. pröva om verksamheten bedrivs effektivt och i överensstämmelse med verksamhetens syfte. Styrelsen skall även fatta beslut om myndighetens anslagsframställning och årsredovisning, om åtgärder med anledning av RRV:s revisionsrapporter samt om den redovisning myndighetens chef skall lämna till regeringen i anledning av invändningar i RRV:s revisionsberättelse över myndighetens redovisning. Vad som närmare gäller i fråga om anslagsframställning, årsredovisning och revision behandlas i avsnitt 3.4 och 3.8.

I t.ex. myndighetens instruktion kan styrelsen åläggas vidgade befogenheter. Det finns inte några särskilda regler om skadeståndsskyldighet för chefen vid en myndighet eller ledamöterna i en myndighets styrelse (jfr angående denna fråga SOU 1994:136 s. 268 ff.).

3.3 Riksdagens finansiella styrning

De grundläggande reglerna om den statliga budgetprocessen finns i 9 kap. RF. I 9 kap. 2 § anges att *statens medel icke får användas på annat sätt än riksdagen bestämt.* Riksdagen bestämmer normalt genom s.k. budgetreglering för vilka ändamål statsmedlen skall användas.

Riksdagens inkomstbeslut, dvs. beslut om skattelagstiftning, är numera frikopplade från budgetregleringen och budgetår. Det föreligger nämligen inte längre något krav på balans mellan statens inkomster och utgifter. Om tillgängliga medel inte räcker till för statens investeringar och konsumtion, får Riksgäldskontoret låna upp erforderliga medel på den svenska och internationella kapitalmarknaden.

Riksdagens centrala uppgift i budgetprocessen är att pröva regeringens förslag till utgiftsstat i budgetpropositionen och besluta om utgifterna, dvs. hur statens medel skall användas för olika behov. Riksdagen bestämmer över utgifterna genom att den *anvisar anslag till angivna ändamål* (9 kap. 3 § RF).

Statsbudgeten innehåller idag ca 700 anslag. Detta är en minskning jämfört med tidigare. När 1973 års budgetutredning påbörjades var antalet anslag ca 1 000 och när 1987 års budgetutredning började sitt arbete var det ca 800. Det bör dock noteras att varje anslag kan vara indelat i olika poster eller delposter.

I RF finns det av naturliga skäl inte några regler om hur anslagskonstruktionen skall vara utformad och hur detaljerade anslagen skall vara. Myndigheternas förvaltningsanslag var tidigare uppdelade på olika kostnadsslag såsom löner, lokaler, utrustning m.m. eller på program för olika verksamhetsområden. Numera brukar regeringen i budgetpropositionen emellertid bara redovisa ett ramanslag för myndighetens samlade verksamhet.

Även privaträttsliga organisationer brukar tilldelas ett anslagsbelopp för sin samlade verksamhet. Flera av dessa anslag är indelade i poster med angivande av belopp för olika organisationer. Så innehåller Kulturdepartementets anslag B33 "Bidrag till vissa museer m.m." t.ex. en specifikation över hur stora anslag som följande åtta organisationer skall få: Stiftelsen Arbetets museum, Dansmuseet, Drottningsholms teatermuseum, Millesgården, Strindbergmuseet, Thielska galleriet, Föremålsvården i Kiruna och Skansen. Dessutom innehåller detta anslag anslagsposter för vissa centrala museikostnader och kostnader för lönebidragsanställda vid regionala museer.

Om det i budgetpropositionen finns flera olika anslagsposter brukar riksdagen bara fatta beslut om det totala anslaget, men i realiteten anvisas organisationerna de belopp som angivits i budgetpropositionen. Det bör dock noteras att riksdagen enligt reglerna i regeringsformen och riksdagsordningen är oförhindrad att besluta om en mera specificerad anslagsindelning än budgetpropositionen liksom att besluta om helt nya anslag. Riksdagen brukar emellertid i sina utgiftsbeslut inte föreslå en mer långtgående uppdelning än regeringen gjort i budgetpropositionen. Däremot förekommer det att riksdagen ändrar på anslagsbeloppen. Oftast fastställer riksdagen ett högre belopp än regeringen föreslagit. Höjningar är särskilt vanliga vad gäller anslag till stiftelser och andra privaträttsliga organisationer.

Sedan riksdagen under vårmötet fattat beslut om regeringens budgetproposition och fastställt de olika anslagsbeloppen är det regeringen som disponerar över anslagen. I fråga om de flesta anslag överför dock regeringen denna dispositionsrätt till verkställande myndigheter eller motsvarande. Detta sker genom ett särskilt regeringsbeslut, ett s.k. regleringsbrev som ställs till respektive myndighet som disponerar ett anslag. Utfärdade regleringsbrev sammanställs departementsvis och publiceras i den s.k. Statsliggaren.

9 kap. 8 § RF som handlar om att *statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition* innebär att riksdagen inte utan regeringens medverkan kan ställa statliga medel till förfogande åt myndigheter som lyder under regeringen. Riksdagen kan inte heller

utan regeringens medverkan överföra pengar, fastigheter eller andra tillgångar till stiftelser eller andra privaträttsliga organisationer. Inom normgivningsområdet finns det för övrigt en liknande ansvarsfördelning mellan riksdag och regering vid användning av ramlagstiftningstekniken, dvs. lagar som bara innehåller mål och riktlinjer men som är avsedda att kompletteras med tillämpningsföreskrifter. Riksdagen kan då inte direktdelegera normgivningskompetens till en statlig myndighet, utan rätten att utfärda tillämpningsregler kan riksdagen bara överföra till regeringen, som sedan i sin tur kan välja att delegera kompetensen helt eller delvis till en underlydande myndighet.

Enligt 1 kap. 6 § RF är det regeringen som styr riket. Regeringen är dock ansvarig inför riksdagen, som med hjälp av framför allt Riksdagens revisorer (se 12 kap. RF) kan granska att regeringen verkligen använder statens medel på det sätt som riksdagen beslutat. Riksdagens beslut om ändamålet med ett anslag är dock inte alltid preciserade och besluten kan ibland vara oklara och motsägelsefulla. Ytterst är det regeringen som inom ramen för sitt parlamentariska ansvar avgör hur riksdagens beslut skall tolkas.

3.4 Regeringens finansiella styrning

Regeringen kan finansiellt styra underlydande myndigheter genom förordningar, regleringsbrev och beslut i enskilda ärenden. En översikt över regelverket finns i RRV:s skrift *EA 1994 - Bestämmelser om redovisning, revision, upphandling, avgifter, skadereglering, riskhantering, garantier, arkivvård m.m.* Denna skrift omfattar ett stort antal författningar. Vi kommer i det följande bara att behandla några av de viktigaste EA-reglerna.

Enligt anslagsförordningen (1992:760) får ett anslag disponeras av den myndighet eller de myndigheter och med det belopp som regeringen bestämmer. Anslag definieras härvid som ett av riksdagen anvisat anslag på statsbudgeten eller på tilläggsbudget som regeringen tilldelat en myndighet med visst belopp för ett bestämt ändamål. Som anslag räknas även enligt förordningen poster under ett anslag som avser ett deländamål. Med dispositionsrätt över ett anslag följer befogenhet att använda statens medel för de ändamål som anslaget avser och skyldighet att mot berört anslag löpande avräkna de utgifter, som skall finansieras med anslagsmedel. Detta innebär att myndigheten måste ha sin redovisning och bokföring så ordnad att man vet vilket anslag olika fakturor m.m. skall belasta.

Med dispositionsrätten följer även skyldighet att upprätta en årsredovisning och att lämna anslagsframställning enligt reglerna i förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning.

En myndighets årsredovisning skall innehålla:

- resultaträkning och balansräkning,
- finansieringsanalys och anslagsredovisning samt
- resultatredovisning.

Utformningen av resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen överensstämmer i huvudsak med vad som tillämpas inom den privata sektorn. Myndigheternas bokföring skall dock ske enligt bestämmelserna i bokföringsförordningen (1977:1212) som på några punkter skiljer sig från reglerna i bokföringslagen (1976:125).

Anslagsredovisningen utgör en sammanställning över hur stor del av anslagen som har förbrukats och vilka utgifter som belastat myndighetens olika anslag. Om en myndighet vid slutet av budgetåret har oförbrukade medel kan regeringen i vissa fall dra in dessa. Anslagsredovisning är inte aktuell för privata företag och normalt inte heller för organisationer som får särskilda statsanslag, utan dessa kan föra över innestående medel till nästa år.

Resultatredovisningen skall beskriva och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppställda verksamhetsmålen. Myndighet skall ha verksamhetsmål för varje verksamhetsgren och dessa mål skall ha sin grund i de övergripande mål för verksamheten eller samhällssektorn som beslutats av riksdag och regering. (Någon motsvarighet till en sådan resultatredovisning finns inte för privata affärsdrivande företag, utan där kan normalt intäkterna mätas i kronor och resultatet därmed utläsas i företagets resultaträkning). Av stiftelser och andra privaträttsliga organ som får statlig finansiering för att uppfylla vissa samhällsmål har det, som framgår nedan, i vissa fall krävts en resultatredovisning liknande den för myndigheter.

Förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning innehåller närmare regler om vilket innehåll årsredovisningen och anslagsframställningen skall ha. Årsredovisningen skall än så länge lämnas till regeringen och RRV senast den 1 oktober. En förenklad anslagsframställning skall lämnas senast den 1 september och en fördjupad sådan framställning senast den 1 april. En fördjupad anslagsframställning skall enligt förordningen innehålla en resultatanalys, omvärldsanalys, resursanalys samt myndighetens förslag till inriktning och finansiering av verksamheten.

Från början var tanken att de fördjupade anslagsframställningarna skulle avse en period på tre år och att alla myndigheter skulle lämna en dylik framställning. Myndigheterna placerades därför in i treåriga s.k. budgetcykler när försöket med den nya formen av budgetering inleddes 1990/91. Även ett 20-tal stiftelser m.m. omfattades av treårsbudgeteringen och inplacerades i budgetcykler tillsammans med de myndigheter inom av försöket berörda departements- och politikområden. Numera beslutar regeringen i varje särskilt fall vilka

myndigheter som skall lämna en fördjupad anslagsframställning och längden på planeringsperioden. I det nya systemet för finansiell styrning av myndigheterna har också en större tonvikt lagts vid myndigheternas redovisning av vilka resultat som uppnåtts.

Som framgår av bilaga 3 utfärdar regeringen normalt även regleringsbrev för stiftelser m.m. som får särskilda organisationsanslag.

Det finns även enstaka stiftelser m.m. som själva disponera sitt anslag och som har tillgång till det statliga betalningssystemet och därmed dragningsrätt på statsverkets checkräkning i Riksbanken. För dessa gäller att de enligt samma regler som för statliga myndigheter är skyldiga att redovisa en avräkning mot anslag och hur anslagsmedlen har använts samt att upprätta en anslagsframställning.

Det råder fortfarande oklarhet om i vilken utsträckning det statliga EA-regelverket gäller för statliga stiftelser och andra privaträttsliga organisationer som får statlig finansiering. EA-regelverket omfattar över hundra författningar. Dessa författningar har tillkommit vid olika tidpunkter och de är inte samordnade vad gäller t.ex. tillämpningsområdet. Vissa förordningar anges gälla för statliga myndigheter, medan andra sägs gälla för statliga myndigheter som lyder under regeringen eller som disponerar anslag. Det förekommer även att förordningarna anges gälla för staten, för statsförvaltningen, för statlig verksamhet eller för myndigheter jämte andra statliga organisationer.

Genom införandet av det nya systemet med mål- och resultatstyrning och systemet med ramanslag med anslagskredit och den därtill knutna möjligheten att finansiera investeringar för myndigheters förvaltningsändamål genom lån i Riksgäldskontoret blev det uppenbart att statliga stiftelser m.m. inte längre kunde behandlas som om de vore myndigheter. Delegering av finansiella befogenheter till myndigheter innebär nämligen att de ges befogenheter att göra bindande ekonomiska åtaganden för en längre tid. Om sådana befogenheter delegeras till en privaträttslig organisation kan staten hamna i en situation där staten står risken vid en eventuellt försämrad betalningsförmåga hos organisationen eller vid en nedläggning av verksamheten. Organisationens ledning är inte heller rättsligt sett skyldig att följa de mål- och riktlinjer eller villkor i övrigt för verksamhetens bedrivande som t.ex. regeringen beslutar om i ett regleringsbrev. Konstitutionellt kan nämligen regeringen inte utan särskilt stöd i lag utfärda bindande regler för privaträttsliga organisationer.

RRV har i rapporten *Uteslutning av andra än myndigheter från det statliga ekonomiadministrativa regelverket* (RRV maj 1993) föreslagit att EA-regelverket skall renodlas och bara gälla för myndigheter som har en av regeringen beslutad instruktion i vilken det hänvisas till verksförordningen (1987:1100) samt att det i en sådan instruktion eller annat beslut av regeringen bör anges vilka regler som eventuellt inte skall gälla för myndigheten. I rapporten föreslås vidare att - förutom departementen - bara myndigheter som har en av regeringen beslutad

instruktion skall få disponera anslag och att dessa myndigheter bör besluta om medelsanvändningen samt om anslagsframställning eller annat underlag som regeringen behöver för att kunna ta ställning till resursbehovet.

Ett arbete med att renodla EA-regelverket enligt de principer som redovisats i RRV:s rapport har nu inletts. Anslagsförordningen (1992:760) och förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning gäller visserligen fortfarande för stiftelser m.m. som regeringen givit rätt att själva disponera anslag på statsbudgeten men inte längre än till den 30 juni 1995.

3.5 Olika former för statlig finansiering

I betänkandet *Organisationernas bidrag* (SOU 1993:71) skiljer utredaren mellan tre typer av statligt stöd till ideella föreningar:

- Organisationsbidrag: Ett organisationsbidrag är ett anslag som ges till en eller flera namngivna organisationer. Liksom andra anslag ges organisationsbidrag för ett av riksdagen fastställt ändamål, men ändamålet är bara uttryckt i allmänna termer utan tydliga krav på motprestation.
- Uppdragsersättningar: Organisationer åtar sig uppdrag mot ersättning. Myndigheten har kvar huvudmannaskapet för verksamheten och definierar kvalitets- och kvantitetsmål. En uppdelning på beställare- och utförarfunktioner eftersträvas.
- Projektbidrag: För projektbidrag formuleras allmänna mål av regering och riksdag. Den konkreta målformuleringen för enskilda projekt utformas av den som söker projektbidrag. Enkla och snabba redovisningar från projekten eftersträvas. Dessa kompletteras med systematiska översyner av dem som förvaltar anslagen.

Av betänkandet framgår att det under budgetåret 1992/93 fanns totalt 80 organisationsbidrag och att det sammanlagda beloppet för dessa uppgick till ca 2,7 miljarder kronor.

I vårt betänkande skiljer vi mellan två typer av organisationsbidrag, nämligen:

- *särskilda organisationsanslag*, dvs. statligt stöd som enligt riksdagens och regeringens beslut skall utbetalas med ett bestämt belopp till vissa angivna organisationer och
- *generella organisationsbidrag*, dvs. stöd som alla som uppfyller vissa i en författning angivna kriterier kan få del av. I detta begrepp inkluderar vi även sådana projektanslag som en privat-

rättslig organisation i konkurrens med andra kan beviljas av en myndighet.

Det går inte att dra en helt klar gräns mellan särskilda organisationsanslag respektive generella organisationsbidrag. Så vitt vi kan bedöma skulle emellertid ca 30 av de i SOU 1993:71 redovisade organisationsbidragen hänföras till det vi kallar särskilda organisationsanslag. Sammanlagt uppgick dessa 30 anslag till 633 miljoner kronor, varav 512 miljoner till Riksidrottsförbundet.

Det råder en viss oklarhet om vilka organisationer som är att betrakta som ideella föreningar. I det nämnda betänkandet har således inte akademier tagits med. Dessa är närmast att betrakta som slutna ideella föreningar. Uppenbart är dock att de särskilda organisationsanslagen endast utgör en mindre del av det totala statliga stödet till ideella föreningar.

Uppdelningen på särskilda organisationsanslag respektive generella organisationsbidrag är inte relevant enbart i fråga om ideella föreningar utan även i fråga om bolag och stiftelser som får statlig finansiering.

Det har blivit allt vanligare med uppdragsersättningar till privaträttsliga organ. Detta sammanhänger med att myndigheterna numera vanligen har s.k. ramanslag och därigenom har fått ökade möjligheter att fullgöra sina instruktionsenliga uppgifter genom att lägga ut delar av verksamheten på entreprenad. Det bör dock observeras att detta inte är någon form av "exklusiv" finansiering till vissa organisationer, eftersom varor och tjänster skall upphandlas i anbudskonkurrens enligt reglerna i lagen (1992:1317) om offentlig upphandling.

Mellan myndighetsanslag och särskilda organisationsanslag finns stora likheter. I båda fallen har man nämligen en exklusiv rätt till statlig finansiering och man behöver i realiteten inte konkurrera med andra om det statliga stödet.

En myndighet disponerar själv sitt anslag. En privaträttslig organisation får i regel det beslutade särskilda organisationsanslaget automatiskt utbetalat till sig av en myndighet (vanligen Kammarkollegiet). Någon prövning i efterhand av hur medlen använts görs normalt inte av den utbetalande myndigheten. Detta betyder att de stiftelser m.m. som får särskilda organisationsanslag i praktiken kan disponera dem på samma sätt som myndigheter, men utan att EA-regelverket är generellt tillämpligt.

Att en privaträttslig organisation får ett särskilt organisationsanslag innebär i regel att en förvaltningsuppgift överförts till organisationen i fråga. Med hänsyn härtill bör det ställas särskilda krav på en sådan organisation vad gäller finansiell styrning och revision.

I de fall en myndighet upphandlar tjänster från privaträttsliga rättssubjekt är myndigheten alltjämt huvudman för verksamheten och har gentemot regeringen och riksdagen ansvaret för att myndighetens upp-

gift utförs på ett effektivt sätt och i enlighet med gällande regler. I dessa fall kan man inte säga att en statlig förvaltningsuppgift har delegerats till det privaträttsliga organet. Detsamma gäller när en myndighet beslutar om generella statsbidrag till ett privaträttsligt organ.

De särskilda organisationsanslagen brukar kallas för sakanslag, trots att de kan avse både förvaltningskostnader och kostnader för själva verksamheten. Detta gäller även om det i regleringsbrevet anges att anslaget skall täcka kostnaderna för ett förbunds centrala kansli och således inte är avsett att finansiera de olika aktiviteter och verksamheter som de regionala och lokala förbunden bedriver. I sammanhanget bör också påpekas att, både vad gäller myndigheter och stiftelser m.m., kan det vara svårt att skilja mellan vad som är sakverksamhet respektive förvaltningskostnader. Detta gäller särskilt med nuvarande utveckling där allt mer av verksamheten hos en myndighet eller en organisation läggs ut på entreprenad.

Det kan förekomma att det i regleringsbrevet till den utbetalande myndigheten anges anslagsposter för de olika verksamheterna eller en stat för organisationens lönekostnader. Detta är dock inte lika vanligt som ifråga om myndigheter och gäller vanligen bara i de fall organisationen har statligt reglerade tjänster. Man skulle kunna säga att statsmakterna tycks vara mindre oroliga för att organisationerna lägger statliga pengar på sin egen "byråkrati" i stället för på verksamheten, men något belägg för att så är fallet finns inte.

3.6 De särskilda organisationsanslagens antal och storlek

Vårt utredningsuppdrag rör främst de särskilda organisationsanslagen. Antalet sådana anslag har minskat men av regleringsbreven för budgetåret 1994/95 framgår att det överstiger 100 (se bilaga 3).

I bilaga 3 har vi inte tagit med organisationsanslagen till Försäkringskassorna och A-kassorna, de två i särklass största. Dessa organisationer sysslar med ren myndighetsutövning och finansieras nästan helt med statliga medel. Principiellt borde de därför vara myndigheter. I sammanhanget kan nämnas att RRV i rapporten *Uteslutning av andra än myndigheter från det statliga EA-regelverket* (RRV 1993) har föreslagit att Försäkringskassorna skall omvandlas till myndigheter. I bilaga 3 har vi inte heller tagit med anslagen till de s.k. branschforskningsinstitut som finns inom bl.a Näringsdepartementets område. Dessa anslag, som är avtalsreglerade, gäller i regel 3-5 år. De belopp som årligen utbetalas framgår inte av regleringsbreven.

I sammanställningen har inte heller medtagits de särskilda organisationsanslag som myndigheter under regeringen - i strid mot gällande

regler - har utbetalat till stiftelser, bolag och föreningar. Sådana anslag finns särskilt inom högskoleområdet och vid länsstyrelserna.

Särskilda organisationsanslag finns inom alla departementsområden. Det största antalet dylika anslag finns inom Kultur- och Näringsdepartementens verksamhetsområden.

Det sammanlagda beloppet för de särskilda organisationsanslag som är förtecknade i bilaga 3 uppgår till ca 11,5 miljarder kronor. Som framgått av det nyss anförda är det verkliga beloppet betydligt större.

De särskilda organisationsanslagen är av varierande storlek. Det största anslaget är stödet till Samhall AB (4 900 miljoner kronor) och det minsta anslaget är bidraget till Expertkommittén för översättning av finsk facklitteratur till svenska (0,1 miljoner kronor).

De särskilda organisationsanslagen utgör bara en mindre del av de totala statliga utgifterna. Med hänsyn till det allvarliga statsfinansiella läget måste dock även dessa anslag bli föremål för en förutsättningslös omprövning.

Myndigheterna har vad gäller förvaltningskostnadsanslagen varit föremål för nedskärningar under de senaste tio åren, de s.k. 2-procentarna. Även de särskilda organisationsanslagen avser till stor del bidrag till förvaltningskostnaderna, men de mottagande stiftelserna m.m. har i allmänhet hittills inte utsatts för lika hårda krav på rationalisering och effektivisering. Det kan därför vara motiverat att nu lägga större vikt vid prövningen av de särskilda anslagen till stiftelser, bolag och föreningar.

De särskilda organisationsanslagen är med några undantag beloppsmässigt små. Om man räknar bort stödet till Samhall AB uppgår det genomsnittliga särskilda organisationsanslaget till ca 50 miljoner kronor. Detta kan jämföras med övriga anslag på statsbudgeten som i genomsnitt per anslag uppgår till mer än 1 miljard kronor. Trots att de särskilda organisationsanslagen således är förhållandevis små ägnar riksdagen betydande tid åt behandlingen av dessa anslag. Antalet motioner i anslutning till regeringens förslag om organisationsanslag brukar vara stort. Motionerna handlar dock vanligen inte om anslagens effekter i ett välfärdsekonomiskt perspektiv och inte heller om huruvida de ursprungliga motiven för stödet alltjämt är relevanta. I regel tar motionärerna bara upp frågan om ökat anslag och då vanligen med samma motiveringar som den aktuella organisationen redan framfört i sin anslagsframställning till regeringen. Relativt ofta leder riksdagsbehandlingen till ett höjt anslagsbelopp.

Om de särskilda organisationsanslagen avvecklas kommer det inte längre att finnas några anslag eller anslagsposter som går till vissa namngivna organisationer. Därmed begränsas möjligheterna för organisationerna att bedriva "lobbyverksamhet" för höjda anslag. Detta ger i sin tur riksdagen och regeringen möjlighet att koncentrera sig på de stora utgiftsområdena och att bättre tillämpa den nya mål- och resultatstyrningsmodellen. Organisationerna tvingas också att effektivisera sin

verksamhet för att klara sig i konkurrensen om de generella statsbidragen och att försöka få uppdrag av myndigheterna samt att söka andra finansieringskällor än de statliga "exklusiva" anslagen.

3.7 Myndigheters finansiering av bolag, stiftelser m.m.

Ett stort antal myndigheter har använt anslagsmedel för att bilda bolag och stiftelser. Bl.a har vissa länsstyrelser använt det regionalpolitiska anslaget för stiftelsebildningar. Inom universitetsområdet har myndigheternas förvaltningsanslag använts för att bilda en rad bolag och stiftelser. Syftet med dessa stiftelser och bolagsbildningar har varit att i samverkan med näringslivet åstadkomma nya sysselsättningstillfällen och teknisk utveckling.

Regeringen har i 1992 års finansplan (prop. 1992/93:100 bil. 1) uttalat att bolag under myndigheter inte bör förekomma och att inte heller statlig verksamhet bör bedrivas i stiftelseform om inte särskilda skäl föreligger. I den forskningspolitiska propositionen (prop. 1992/93:170) har dock lagts fast att universitet och högskolor har rätt att äga aktiebolag, men att regeringen bör ge ett slutligt medgivande i varje särskilt fall.

RRV har i sin årliga rapport till regeringen om det ekonomiadministrativa läget i staten och revisionens resultat (RRV dnr 93-2492) rekommenderat regeringen att vidta åtgärder för att få en bättre efterlevnad av fattade beslut vad gäller bildande av bolag och stiftelser. RRV gjorde gällande att myndigheter, i strid mot regeringsformens bestämmelser och trots den restriktivitet som statsmakterna uttalat, bildat stiftelser utan att inhämta godkännande för detta.

I betänkandet *Statliga myndigheters avtal* (SOU 1994:136) konstaterar utredaren att det i fråga om ägarinsatser vid bildande av bolag och stiftelser inte finns några bestämmelser som har meddelats av riksdagen eller regeringen. Enligt utredaren råder det för närvarande viss oklarhet om rättsläget på denna punkt. Vidare konstaterar han att det inte finns någon uttrycklig regel om innebörden i anslagsbesluten av vilken det framgår att en myndighet inte får bilda ett aktiebolag eller en stiftelse, som därefter under myndighetens ledning skulle fullgöra myndighetens uppgift. Utredarens förslag till förordning om statliga myndigheters avtal omfattar därför en särskild föreskrift i vilken det anges att en myndighet inte utan regeringens medgivande får förbinda sig att använda statlig egendom för bl.a. bildande av svenska eller utländska bolag, föreningar, stiftelser eller liknande rättssubjekt. Även för insatser i "joint-venture" eller liknande företag föreslås att regeringens tillstånd skall krävas.

Hur vi ser på rättsläget i nu berörda frågor återkommer vi delvis till i kap. 5. Här skall vi endast påtala att om myndigheterna skulle ha

rätt att bilda bolag och stiftelser får detta som konsekvens att en myndighet skulle kunna överföra oförbrukade anslagsmedel till ett privaträttsligt organ och därmed omöjliggöra för regeringen att spara dessa medel. Ett av en myndighet bildat bolag eller stiftelse är ett självständigt rättssubjekt. Myndigheten får därför inte lägga ut uppdrag på bolaget eller stiftelsen utan att det sker efter upphandling i anbudskonkurrens.

3.8 Revision

När det gäller statliga myndigheter har RRV med några få undantag ansvaret för både den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen; tidigare benämnd förvaltningsrevision. Effektivitetsrevisionen innebär en granskning av att verksamhet bedrivs ändamålsenligt och på ett kostnadseffektivt sätt. Den görs i den omfattning och vid de tillfällen som verket själv bestämmer. Revisionen av myndigheter finansieras över RRV:s ramanslag, med undantag för den årliga revisionen av affärsverken och vissa andra ej anslagsberoende myndigheter där RRV:s revision är avgiftsfinansierad.

Då det sedan gäller revision av bolag och stiftelser är förhållandet mer komplicerat. Beträffande den årliga revisionen - redovisningsrevisionen - skall denna ske enligt de regler som anges i aktiebolagslagen, stiftelselagen och lagen om årsredovisning (se kap. 4). Reglerna innebär att RRV som myndighet inte kan utses till revisor. Däremot kan en tjänsteman vid RRV - om denne har erforderlig kompetens - utses till revisor. Så har också skett i ett stort antal statliga bolag och stiftelser. I några fall har även tjänstemän vid RRV utsetts till revisorer i stiftelser och andra privaträttsliga organisationer som staten över huvud taget inte varit med om att bilda.

I kompletteringspropositionen år 1993 (prop. 1992/93:150 s. 64) föreslog regeringen bl.a. att RRV i normalfallet bör utse en revisor i bolag och stiftelser till vilka statlig verksamhet överförts från förvaltningsmyndigheter eller affärsverk om staten i bolaget eller stiftelsen har ett bestämmande inflytande. Undantag från att RRV skall utse revisor skulle dock enligt propositionen kunna göras när regeringen bedömer att särskilda skäl för det föreligger.

När det sedan gäller effektivitetsrevisionen av statliga aktiebolag och stiftelser regleras denna fråga i särskild lagstiftning. I lagen (1987:519; omtryckt 1993:957) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser anges att RRV får granska den verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelse, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av anslagsmedel eller genom avtal eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten. De aktuella bolagen och stiftelserna är härvid enligt lagen

skyldiga att på begäran av RRV lämna verket de upplysningar som behövs om den granskade verksamheten. Vilka bolag och stiftelser som RRV får granska framgår av förordningen (1993:958) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga bolag och stiftelser. För närvarande finns 33 aktiebolag och 11 stiftelser upptagna i denna förordning. Förordningen omfattar således inte alla bolag och stiftelser som faller in under lagens kriterier.

Det kan noteras att lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser inte ger RRV rätt att granska ideella föreningar. Detta gäller även i de fall då staten svarar för hela eller huvuddelen av finansieringen. Som framgår av bilaga 3 är många av de privaträttsliga organisationer som får särskilda statsanslag öppna eller slutna ideella föreningar. I många fall är också verksamheten till sin art likartad den som bedrivs i stiftelseform. Några motiv för att ideella föreningar som får särskilda organisationsanslag inte skulle omfattas av lagen har inte redovisats vare sig av Insynsutredningen eller Verksledningsutredningen och inte heller i de propositioner som ligger till grund för lagen om RRV:s granskning av statliga aktiebolag och stiftelser.

4 Privaträttsliga organisationsformer

I detta avsnitt redovisas vilka regler som gäller för privaträttsliga organ till vilka staten kan delegera förvaltningsuppgifter enligt 11 kap. 6 § RF. Redovisningen omfattar organ som det är tänkbart att staten inrättar ensam eller tillsammans med annan. Den ekonomiska föreningen berör vi därför inte alls.

I fall då statlig verksamhet bedrivs av ett privaträttsligt organ kan vissa av de regler som gäller för myndigheter vara tillämpliga på detta organ (se avsnitt 3.5; jfr även Marcusson, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, IUSTUS förlag, s. 392 ff.). Den frågan får avgöras från fall till fall. Av betydelse i sammanhanget är därvid om verksamheten innefattar myndighetsutövning eller inte. Redovisningen i kapitlet är alltså inte fullständig.

4.1 Aktiebolag

Inledning

Bestämmelser om aktiebolag finns i aktiebolagslagen (1975:1385).

Ett aktiebolag är en juridisk person och har en förmögenhet som är självständig.

Aktiebolaget är den dominerande formen för bedrivande av företag i Sverige. Det finns närmare 300 000 aktiebolag i landet.

Hur bildas ett aktiebolag?

Aktiebolagslagen (ABL) innehåller utförliga regler om hur ett aktiebolag bildas (se kap. 2). Dessa regler innebär bl.a. att det måste upprättas en stiftelseurkund som undertecknas av den eller dem som vill bilda bolaget i fråga. Urkunden reglerar i första hand frågor rörande själva bolagsbildningen, t.ex. om aktie får betalas med annan egendom än pengar. I urkunden skall det även finnas ett förslag till bolagsordning med bestämmelser om bl.a. bolagets firma, bolagets verksamhetsföremål, aktiekapitalets storlek, aktiernas nominella

belopp och antalet styrelseledamöter, dvs. bestämmelser om hur bolaget skall verka och fungera i framtiden.

ABL godtar i vissa avseenden att man i bolagsordningen tar in bestämmelser som avviker från den reglering som finns i aktiebolagslagen. ABL utgår t.ex. från att alla aktier har lika rätt i bolaget. På denna punkt godtar lagen att man i bolagsordningen tar in en bestämmelse som avviker från lagen, t.ex. att det i bolaget skall finnas aktier med olika röstvärde (jfr 3 kap. 1 §). Ett annat exempel är att aktiebolagslagen utgår från att syftet med ett bolag är att bereda vinst åt aktieägarna. Om syftet skall vara ett annat godtas detta under förutsättning att bolagsordningen innehåller bestämmelse om användning av vinst och behållna tillgångar vid bolagets likvidation (jfr 12 kap. 1 § andra stycket).

I bolagsordningen kan man ta in bestämmelser rörande frågor som inte alls berörs i aktiebolagslagen, förutsatt att bestämmelserna inte avser brottslig verksamhet eller eljest är lagstridiga (jfr Nial, Svensk associationsrätt, Norstedts Juridikförlag, 5:e upplagan, s. 61).

Aktiekapitalet i ett bolag måste uppgå till minst 50 000 kronor (fr.o.m. den 1 januari 1995 delas aktiebolagen in i två kategorier - privata och publika aktiebolag. Ett privat bolag måste ha ett aktiekapital om minst 100 000 kr och ett publikt bolag minst 500 000 kronor). Aktiekapitalet skall vara fördelat på aktier som lyder på visst nominellt belopp.

Teckning av aktie skall ske på stiftelseurkunden eller på teckningslista som innehåller avskrift av stiftelseurkunden. Detta gäller även om bolaget bildas av en enda person. Det är stiftarna som avgör om aktieteckning skall godtas och hur många aktier som skall tilldelas tecknaren.

Beslut om bolagets bildande fattas på konstituerande stämma. Den som tecknat sig för aktier blir definitivt bunden av sin teckning först om beslut att bilda bolaget fattas vid sådan stämma. Om det vid stämman inte visas att teckning och tilldelning av aktier skett motsvarande aktiekapitalet är frågan om bolagets bildande förfallen. Om alla aktier tecknas vid stämman och alla tecknare är ense, kan stämman hållas utan föregående kallelse (s.k. simultanbildning som i praktiken är den vanliga formen). Om det vid stämman fattas beslut om att bolaget skall bildas skall styrelse och revisor väljas.

Bolaget skall anmälas för registrering i det av Patent- och registreringsverket (PRV) förda aktiebolagsregistret senast sex månader efter stiftelseurkundens undertecknande. Vid registreringen prövas om bolaget bildats i föreskriven ordning. Registrering skall vägras bl.a. i fall då det belopp som skall betalas i pengar för de aktier som ingår i bolagets aktiekapital inte är inbetalat på räkning hos svenskt bankinstitut.

Ett aktiebolag vinner rättskapacitet först genom registreringen. I princip svarar inte delägarna i ett aktiebolag för bolagets förpliktelser

(jfr 1 kap. 1 §). Tanken är att de olika bestämmelser i aktiebolagslagen vilka ytterst skall garantera att det i ett bolag alltid finns ett överskott som svarar mot minst halva det registrerade aktiekapitalet, utgör ett tillräckligt skydd för bolagets borgenärer.

Bolagets ledning

Ett aktiebolag skall ha en styrelse med minst tre ledamöter. I bolag med ett aktiekapital lägre än en miljon kronor får dock styrelsen bestå av endast en ledamot om det finns suppleant. Styrelsen väljs av bolagets aktieägare vid bolagsstämman, om inte annat följer av bolagsordningen (jfr 8 kap. 1 §).

Styrelsen svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Styrelsen skall se till att organisationen beträffande bokföringen och medelsförvaltningen även innefattar en tillfredsställande kontroll (jfr 8 kap. 6 §).

Styrelsen i ett bolag vars aktiekapital uppgår till minst 1 miljon kronor skall utse en verkställande direktör. En verkställande direktör skall ha hand om den löpande förvaltningen enligt riktlinjer och anvisningar som styrelsen meddelar (jfr 8 kap. 3 och 6 §§).

Det är styrelsen som företräder bolaget gentemot tredje man (jfr 8 kap. 11 §). En verkställande direktör äger alltid företräda bolaget bl.a. beträffande åtgärd som faller inom den löpande förvaltningen (jfr 8 kap. 12 §).

Bolagsstämman

Aktieägarnas rätt att besluta i bolagets angelägenheter utövas vid bolagsstämman, som är bolagets högsta beslutande organ. Vid bolagsstämman har varje aktieägare rätt att delta. Ordinarie bolagsstämma skall hållas inom sex månader efter utgången av varje räkenskapsår (jfr 9 kap. 1 och 5 §).

Enligt ABL har stämman beslutanderätt med avseende på frågor om tillsättande och entledigande av styrelse och revisorer, ökning eller minskning av aktiekapitalet, fastställande av årsredovisning, ändring av bolagsordningen m.m. Stämman är vidare oförhindrad att ge bolagets styrelse direktiv i rena förvaltningsfrågor. Som redan nämnts är emellertid bestämmelsen i ABL att det är bolagsstämman som utser och entledigar styrelsens ledamöter dispositiv. Det kan alltså med laga verkan föreskrivas i bolagsordningen att t.o.m. samtliga ledamöter i styrelsen utses och entledigas av utomstående. Och skall bolaget ha två eller flera revisorer kan det också föreskrivas i bolagsordningen med laga verkan att annan än bolagsstämman utser revisorerna, dock inte alla (jfr 8 kap. 1 § och 10 kap. 1 §).

Stämmans beslut fattas med enkel majoritet. Undantag från denna regel gäller bl.a. vid ärende angående ändring av bolagsordningen då det för beslut krävs två tredjedelar av såväl de avgivna rösterna som de vid stämman företrädda aktierna (i vissa fall är kravet ännu högre). I ABL angivna krav på röstmajoritet är dispositiva. De gäller alltså inte om annat följer av bolagsordningen. Beträffande beslut om ändring av bolagsordningen kan dock kraven på röstmajoritet endast skärpas, t.ex. till att det skall krävas godkännande av två ordinarie bolagsstämmor, av samtliga aktieägare eller av utomstående (jfr 9 kap. 13, 14 och 15 §§). I bolagsordningen kan det t.ex. efter medgivande av regeringen tas in en föreskrift, enligt vilken viss bestämmelse inte får ändras utan att regeringen lämnat tillstånd därtill. Det följer för övrigt av ABL att om det finns en föreskrift i bolagsordningen med nu nämnt innehåll får inte heller den ändras utan regeringens tillstånd (jfr 9 kap. 14 § andra stycket).

Om ett bolagsstämmobeslut inte tillkommit i behörig ordning eller annars strider mot ABL eller bolagsordningen, kan talan (s.k. klandertalan) mot bolaget om upphävande eller ändring av beslutet föras av aktieägare eller av styrelsen, styrelseledamot eller verkställande direktör. Klandertalan skall väckas inom tre månader från dagen för beslutet, annars är rätten till sådan talan förlorad. I lagen anges emellertid tre fall då ett beslut anses vara behäftat med ett så gravt fel att det är en nullitet. Ett sådant beslut är ogiltigt redan från början och det kan därför förklaras ogiltigt av domstol även om klandertalan väckts först senare. Detta gäller bl.a. beträffande beslut som inte lagligen kan fattas ens med alla aktieägares samtycke (jfr 9 kap. 17 §).

Bokföring och årsredovisning samt revision

Alla aktiebolag är bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen (1976:125). Detta följer av bokföringslagen (se 1 § den lagen). Av ABL följer att även vissa bestämmelser i den lagen skall beaktas vid upprättandet av årsbokslut enligt bokföringslagen (jfr 11 kap. 1 § ABL).

Enligt ABL skall alla aktiebolag upprätta en årsredovisning. Denna redovisning skall inges till PRV och blir därigenom offentlig. Med vissa undantag som föranleds av att redovisningen är offentlig skall den innehålla samma uppgifter som årsbokslutet enligt bokföringslagen jämte en förvaltningsberättelse (jfr 11 kap. 1 §). Ett moderbolag i en koncern enligt den koncerndefinition som finns intagen i aktiebolagslagen (jfr 1 kap. 2 §) skall upprätta koncernredovisning (jfr 11 kap. 10 §).

Alla aktiebolag skall ha minst en av bolagsstämman utsedd kvalificerad revisor. Den revisor som bolagsstämman utser skall i vissa fall

vara auktoriserad (jfr 10 kap. 3 §). Detta gäller om tillgångarnas nettovärde enligt fastställda balansräkningar för de två senaste räkenskapsåren överstiger ett gränsbelopp som motsvarar 1 000 gånger det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde under den sista månaden av respektive räkenskapsår (1), om antalet anställda hos bolaget under de två senaste räkenskapsåren i medeltal överstigit 200 (2) eller om bolagets aktier eller skuldebrev är noterade vid börs eller auktoriserad marknadsplats (3).

Till revisor skall en fysisk person utses som uppfyller de formella kraven (detta gäller även för RRV-revisor). Ett auktoriserat eller godkänt revisionsbolag kan också utses till revisor (jfr 10 kap. 2 §). Eftersom RRV är en myndighet och alltså inte räknas som ett auktoriserat eller godkänt revisionsbolag kan RRV inte utses till revisor i t.ex. ett av staten helägt aktiebolag. Om ett av staten helägt aktiebolag enligt bolagsordningen skall ha två revisorer kan det dock i bolagsordningen tas in en bestämmelse om att en av bolagets revisorer utses av RRV (jfr 10 kap. 1 §).

Länsstyrelsen skall förordna behörig revisor om sådan saknas (jfr 10 kap. 6 §).

I likhet med årsredovisningen skall även revisionsberättelsen inges till PRV och blir alltså därigenom också offentlig. Revisionsberättelsen skall bl.a. innehålla uttalande om årsredovisningen gjorts upp enligt aktiebolagslagens bestämmelser och angående ansvarsfrihet för styrelsens ledamöter och verkställande direktör (jfr 10 kap. 10 §).

Det bör till sist påpekas här att den svenska lagstiftningen inom kort kommer att anpassas till EG:s s.k. revisorsdirektiv. Frågan bereds för närvarande i Näringsdepartementet (jfr SOU 1993:69).

Likvidation och skadestånd

Bolagsstämman kan när som helst besluta om att bolaget skall träda i likvidation. Av bolagsordningen kan följa att sådant beslut kräver kvalificerad majoritet (jfr 13 kap. 1 §).

Likvidationen sköts av en eller flera särskilt utsedda likvidatorer (jfr 13 kap. 7 §). Uppgiften för likvidatorerna är bl.a. att betala bolagets skulder, att skifta behållna tillgångar mellan aktieägarna och att avge slutredovisning. När slutredovisningen framlagts på bolagsstämma anses bolaget upplöst (jfr 13 kap. 11 och 13-15 §§).

I ABL finns det även regler om tvångslikvidation. När det finns skäl att anta att bolagets eget kapital understiger hälften av det registrerade aktiekapitalet skall styrelsen upprätta en särskild balansräkning och visar den att så är fallet, skall styrelsen snarast möjligt till bolagsstämman hänskjuta frågan om bolaget skall träda i likvidation. Bolagsstämman kan därvid välja att skjuta på beslutet till en följande bolagsstämma (bolagsstämma två) som måste hållas inom åtta månader. Om inte

den följande bolagsstämman godkänner en balansräkning som utvisar att det egna kapitalet uppgår till det registrerade aktiekapitalet skall styrelsen, om inte bolagsstämman beslutar att bolaget skall träda i likvidation, hos rätten ansöka att bolaget försätts i likvidation (jfr 13 kap. 2 §).

Om styrelseledamöterna underlåter att fullgöra vad som åligger dem - t.ex. att upprätta kontrollbalansräkning när det finns skäl till det - svarar de solidariskt för de förpliktelser som uppkommer för bolaget. Även för aktieägare inträder sådant ansvar om han med vetskap om likvidationsplikten vid bolagsstämma två deltar i beslut att fortsätta bolagets verksamhet (jfr 13 kap. 2 och 3 §§).

ABL innehåller bestämmelser om skadeståndsskyldighet för bl.a. styrelsens ledamöter och revisor. Bestämmelserna bygger på synsättet att styrelseledamöter resp. revisorer är skyldiga att omsorgsfullt fullgöra sina uppdrag. Om de t.ex. av oaktsamhet eftersätter sina skyldigheter och därigenom tillfogar associationen skada, skall de ersätta denna skada (jfr 15 kap. 1 och 2 §§).

Särskilda regler om granskning av aktiebolag vars verksamhet regleras i författning eller i vilket staten har ett bestämmande inflytande

Enligt lagen (1987:518) med instruktion för riksdagens revisorer får revisorerna granska sådan verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag. Förutsättningen är därvid att verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller att staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten (se 2 § första stycket nämnda lag).

Rätten för RRV att granska aktiebolag enligt lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser har behandlats i avsnitt 3.8.

Särskilda bestämmelser enligt kommunallagen för aktiebolag

Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget innehar samtliga aktier skall fullmäktige i kommunen eller landstinget utse samtliga ledamöter i styrelsen för bolaget och även utse minst en revisor. Vidare skall fullmäktige se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut fattas i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt (3 kap. 17 § kommunallagen, 1991:900, i dess lydelse enligt SFS 1993:1295 som träder i kraft den 1 januari 1995). Det krävs att bestämmelser med nu nämnda innebörd

tas in i bolagsordningen för att den i kommunallagen avsedda regleringen skall bli gällande.

När det gäller aktiebolag där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan, skall fullmäktige se till att bolaget blir bundet av de villkor som avses i 3 kap. 17 § kommunallagen i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt (jfr 3 kap. 18 § nämnda lag).

Offentlighet och sekretess i vissa aktiebolag

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet gäller i tillämpliga också handlingar hos vissa organ som anges i en särskild bilaga till sekretesslagen (1980:100), i den mån handlingarna hör till den verksamhet som nämns i bilagan (jfr 1 kap. 8 § nämnda lag). De i bilagan angivna organen skall vid tillämpningen av sekretesslagen jämställas med myndighet. Regleringen, som är avsedd att omfatta enskilda rättssubjekt med förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning, är tillämplig på vissa aktiebolag (t.ex. AB Svensk Bilprovning i dess obligatoriska kontrollverksamhet - jfr SFS 1992:319).

När det gäller handlingsoffentligheten i aktiebolag där kommun eller landsting bestämmer ensam eller tillsammans med någon annan gäller fr.o.m. den 1 januari 1995 följande reglering.

I fråga om aktiebolag där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar också gälla handlingar hos bolaget. Kommuner och landsting skall anses utöva ett sådant inflytande om de ensamma eller tillsammans äger aktier i ett aktiebolag med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller på något annat sätt förfogar över så många röster i bolaget eller har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag (jfr 1 kap. 9 § sekretesslagen, 1980:100, i dess lydelse enligt SFS 1993:1298).

I aktiebolag där kommuner eller landsting inte utövar ett rättsligt bestämmande inflytande skall fullmäktige enligt den nu ifrågavarande regleringen verka för att allmänheten skall ha rätt att ta del av handlingar hos bolaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (jfr 3 kap. 18 § kommunallagen, 1991:900, i dess lydelse enligt SFS 1993:1295).

4.2 Stiftelse

Inledning

Som nämnts tidigare antog riksdagen en stiftelselag under våren 1994 (jfr prop. 1993/94:9, bet. LU 1993/94:12, rskr. 1993/84:225 och SFS 1994:1220). Lagen innehåller en civilrättslig reglering av stiftelseinstitutet och offentligrättsliga bestämmelser om tillsyn. De senare bestämmelserna innebär bl.a. att en stiftelse utan undantag är knuten till en tillsynsmyndighet.

Bestämmelser om stiftelselagens ikraftträdande m.m. finns intagna i en särskild lag om införande av stiftelselagen (införandelagen). Enligt införandelagen träder stiftelselagen i kraft den 1 januari 1996 (jfr SFS 1994:1221).

En stiftelse är en juridisk person och har en förmögenhet som är självständig. En stiftelses förmögenhet är emellertid inte bara självständig utan också självägande. En stiftelse ägs nämligen inte av någon. I en stiftelse finns det inte medlemmar som i en ekonomisk eller ideell förening.

Vilka förmögenhetsbildningar är stiftelser?

Stiftelselagen (SL) innehåller en inledande paragraf varav framgår att fyra olika slags förmögenhetsbildningar godtas som stiftelser. De fyra olika fallen är stiftelser i allmänhet (1), insamlingsstiftelser (2), kollektivavtalsstiftelser (3) och tryggandestiftelser (4). Närmare bestämmelser om vilka krav som med avseende på bildandet ställs på dessa som stiftelser godtagna förmögenhetsbildningar finns beträffande 1-3 i stiftelselagen och beträffande 4 i lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m. Här kommer endast stiftelser i allmänhet eller den allmänna definitionen av stiftelsebegreppet att behandlas.

Hur bildas en stiftelse i allmänhet?

Enligt stiftelselagens allmänna definition av stiftelsebegreppet (se 1 kap. 2 och 3 §§) fordras det för stiftelsebildning två rättshandlingar från stiftarens sida, ett förordnande (stiftelseförordnande) och en förmögenhetsdisposition som sker i enlighet med förordnandet. Förordnandet skall innefatta en förklaring från stiftaren att han för ett bestämt ändamål vill skapa en varaktigt bestående, självständig förmögenhet av egendom som han tillskjuter själv. Som ett minimum skall viljeförklaringen således ge besked i två avseenden, nämligen om den avsedda stiftelsens ändamål och om vilken egendom som stiftaren

avser att tillskjuta för detta ändamål. Förordnandet skall som regel vara skriftligt och undertecknat av stiftaren.

När det därefter gäller förmögenhetsdispositionen innefattar stiftelselagen krav på att den för stiftelsen avsedda egendomen skall vara avskild från stiftarens förmögenhet, i fall då stiftelsebildningen sker medan stiftaren är i livet med verkan mot stiftarens borgenärer. Det betyder i regel att den egendom som omfattas av stiftarens förordnande måste ha kommit i besittning av någon som lämnat ett åtagande att förvalta den i enlighet med förordnandet (förvaltningsåtagande) för att den skall anses som avskild. Kravet på besittningsövergång gäller även för egendom - t.ex. fast egendom - beträffande vilken det för skyddet mot stiftarens borgenärer saknar betydelse att den eller de som lämnat ett förvaltningsåtagande också har tagit egendomen i besittning.

Bedömningen av om varaktighetsrekvisitet är uppfyllt skall ske med utgångspunkt i den egendom som avskilts för ändamålet i fråga. Det betyder att stiftelselagen inte kommer att omfatta förmögenhetsbildningar som saknar möjlighet att främja sitt ändamål mer än en kortare tid (t.ex. två år) med den avskilda egendomen oaktat den som avskilt egendomen utfäst ytterligare tillskott vid senare tillfälle (anslagsstiftelser). Det är emellertid inte så att en stiftelse behöver bestå för evigt. Varaktighetsrekvisitet torde kunna anses uppfyllt om det med den egendom som avskilts är möjligt att främja det ifrågavarande ändamålet under fem-sex år. Det bör framhållas att även om varaktighetsrekvisitet inte är uppfyllt kan rättsverkningar vara knutna till förmögenhetsbildningen i fråga.

En stiftelse har rättskapacitet så snart den rättsligt sett finns (jfr 1 kap. 4 §). Något registreringsförfarande som för t.ex. aktiebolag är alltså inte föreskrivet. Endast stiftelsens tillgångar svarar för stiftelsens förpliktelser.

Olika stiftelsetyper

För att en stiftelsebildning skall komma till stånd måste den avsedda stiftelsens ändamål anges med en sådan grad av bestämdhet att det går att verkställa. En fullständig ändamålsbestämning för en stiftelse omfattar i princip tre moment: syfte, verksamhetsföremål och destinatärkrets. Syftet anger närmare vilket område stiftelsen skall verka inom eller vad den skall verka för, t.ex. vetenskaplig forskning av visst slag, sjukvård eller högre undervisning. Verksamhetsföremålet bestämmer närmare på vilket sätt stiftelsen skall främja sitt syfte. Destinatärkretsen slutligen anger vilka krav man måste uppfylla för att kunna komma i fråga för en förmån från stiftelsen.

Om man ser till hur stiftelser i regel främjar sitt syfte kan landets stiftelser delas in i två typer, avkastningstiftelser och verksamhets-

stiftelser. Det karakteristiska för en avkastningsstiftelse är att den främjar sitt syfte genom att utge kontanta bidrag ur den löpande avkastningen på sin förmögenhet, en förmögenhet som i regel består av värdepapper eller banktillgodohavanden. Bakom beteckningen fond döljer sig vanligtvis en stiftelse av denna typ.

Det karakteristiska för en verksamhetsstiftelse är att den främjar sitt syfte genom att utöva näringsverksamhet, t.ex. meddela undervisning eller sjukvård mot betalning. Beträffande denna typ av stiftelse bestäms sammansättningen av stiftelsens förmögenhet i första hand av den verksamhet som stiftelsen skall bedriva. Bakom beteckningen anstalt, institut eller inrättning döljer sig inte så sällan en stiftelse av detta slag.

Det är inte nödvändigt att alla de tre nämnda momenten är angivna för att det skall anses föreligga ett ändamål med tillräcklig grad av bestämdhet. Beträffande en verksamhetsstiftelse kan det t.o.m. räcka med att ändamålsbestämningen omfattar endast ett visst verksamhetsföremål.

Förvaltningsformer m.m.

Enligt stiftelselagen har en stiftelse antingen egen förvaltning eller anknuten förvaltning (jfr 2 kap. 2 §). Det är stiftaren som väljer förvaltningsform.

En stiftelse har egen förvaltning om det för stiftelsebildning nödvändiga förvaltningsåtagandet har lämnats av en eller flera fysiska personer. Den eller de fysiska personer som lämnat förvaltningsåtagandet bildar stiftelsens styrelse. Sedan väl en stiftelse försetts med en beslutför första styrelse är det styrelsen som utser och entledigar ledamöter i styrelsen, om inte annat följer av stiftelseförordnandet. Styrelsen företräder stiftelsen gentemot tredje man.

Har förvaltningsåtagandet lämnats av en juridisk person har stiftelsen anknuten förvaltning. Den juridiska person som lämnat förvaltningsåtagandet är stiftelsens förvaltare. Om staten har lämnat ett förvaltningsåtagande är dock stiftelsens förvaltare den myndighet som har lämnat åtagandet för statens räkning. Förvaltaren företräder stiftelsen gentemot tredje man.

Av stiftaren meddelade ändamålsföreskrifter skall alltid följas vid förvaltningen av en stiftelse. Även övriga av stiftaren i stiftelseförordnandet meddelade föreskrifter skall följas om de inte strider mot en tvingande bestämmelse i stiftelselagen eller annan lag eller författning. Om det inte följer av stiftelseförordnandet vilka regler som skall gälla i en viss fråga, fyller stiftelselagens bestämmelser ut förordnandet (jfr 2 kap. 1 §).

Utgångspunkten för all stiftelseförvaltning är alltså att föreskrifterna i stiftelseförordnandet skall följas. Det är stiftelsens styrelse eller förvaltare som har ansvaret för att så sker (jfr 2 kap. 3 §).

Bokföring och årsredovisning samt revision

Stiftelser som utövar näringsverksamhet är bokföringsskyldiga. Samma krav ställs på stiftelser som har tillgångar värderade i enlighet med bestämmelserna i 3 kap. 6 § SL till ett värde som motsvarar minst tio basbelopp enligt lagen (1962:318) om allmänna försäkring (jfr 3 kap. 1 och 2 §§ SL). Bestämmelserna i 3 kap. 6 § SL innebär att varje tillgång tas upp till ett värde som motsvarar vad den kan anses betinga vid en försäljning under normala förhållanden. Fastigheter och byggnader som är lös egendom skall dock tas upp till taxeringsvärdet.

Bokföringsskyldigheten skall fullgöras enligt bestämmelserna i bokföringslagen (1976:125; jfr 3 kap. 4 § stiftelselagen).

Stiftelser som är bokföringsskyldiga skall upprätta årsredovisning i huvudsak efter principerna i lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag. Denna redovisning är offentligt tillgänglig. I redovisningen skall stiftelsen bl.a. lämna uppgift om hur stiftelsens ändamål har främjats under räkenskapsåret (jfr 3 kap. 7, 11 och 12 §§ SL).

Alla stiftelser skall ha minst en revisor, och är stiftelsen årsredovisningsskyldig skall denne vara kvalificerad. Revisorn skall vara auktoriserad om stiftelsen vid utgången av de två senaste räkenskapsåren har haft tillgångar, värderade med tillämpning av bestämmelserna i 3 kap. 6 § stiftelselagen, till ett värde som motsvarar minst 1 000 basbelopp enligt lagen (1962:318) om allmän försäkring eller om stiftelsen de två senaste räkenskapsåren i medeltal haft mer än 200 anställda.

Om inte annat följer av stiftelseförordnandet utses och entledigas revisorn i en stiftelse med egen förvaltning av stiftelsens styrelse och i en stiftelse med anknuten förvaltning av förvaltarens högsta beslutande organ (jfr 4 kap. 1 och 4 §§ SL).

Till revisor utses en fysisk person. Även ett auktoriserat eller godkänt revisionsbolag kan utses till revisor (jfr 4 kap. 3 §). I en stiftelse som bildats av staten kan alltså inte staten (genom RRV) utses till revisor. Det är däremot ingenting som hindrar att staten som stiftare i stiftelseförordnandet tar in en föreskrift om att staten (genom RRV) skall utse revisor i stiftelsen.

Den som är anställd hos den som bildat en stiftelse kan inte vara revisor i stiftelsen (jfr 4 kap. 6 § första stycket 5). Det innebär att i en stiftelse som bildats av staten kan inte en anställd vid RRV utses till revisor.

Om en stiftelse saknar revisor eller inte har kvalificerad revisor när detta krävs enligt stiftelselagen kan tillsynsmyndigheten förordna revisor för stiftelsen (jfr 4 kap. 8 §).

Revisionsberättelsen är tillgänglig för envar. I revisionsberättelsen, som skall innehålla uttalande i frågan om ansvarsfrihet endast i fall då detta föreskrivits i stiftelseförordnandet, skall revisorerna bl.a. anmärka om de vid sin granskning funnit att stiftelsens tillgångar har använts i strid med stiftelsens ändamål (jfr 3 kap. 11 och 12 §§ samt 4 kap. 11 §).

Det bör påpekas att för stiftelser, som är moderstiftelse i en koncern enligt den koncerndefinition som finns i stiftelselagen (jfr 1 kap. 5 §), gäller i fråga om bokföring, årsredovisning och revision i huvudsak samma regler som för en stiftelse som utövar näringsverksamhet. I vissa fall skall en moderstiftelse upprätta koncernredovisning (jfr 3 kap. 7 §).

Tvångslikvidation och skadestånd m.m.

SL innehåller bestämmelser om tvångslikvidation av stiftelser som utövar näringsverksamhet (jfr 7 kap). När en sådan likvidation slutförts anses stiftelsen vara upplöst (jfr 7 kap. 13 §).

SL innehåller vidare regler om skadeståndsskyldighet för och entledigande av ledamöter i en stiftelsestyrelse eller stiftelsens förvaltare (jfr 5 kap. 1 § och 9 kap. 6 §). I lagen finns också regler om skadeståndsskyldighet för revisor (jfr 5 kap. 2 §).

Ändring m.m. av stiftelseförordnandet

I fråga om ändring m.m. av föreskrifter i ett stiftelseförordnande innehåller SL i 6 kap. bestämmelser som i huvudsak motsvarar de bestämmelser som för närvarande finns i permutationslagen (1972:205). Till skillnad från permutationslagen gäller bestämmelserna i stiftelselagen om ändring m.m. för alla stiftelser, dvs. oavsett vem som är stiftare. Till skillnad från gällande ordning innebär SL vidare att stiftaren inte kan förbehålla sig själv rätt att med bindande verkan för stiftelsen besluta om ändring m.m. i stiftelseförordnandets föreskrifter.

Tillsyn och registrering

Till skillnad från vad som gäller nu (jfr 2 § tillsynslagen, 1929:116) är enligt SL alla stiftelser knutna till en tillsynsmyndighet. Enligt SL är huvudregeln att länsstyrelsen i det län där stiftelsens styrelse eller förvaltare har sitt säte är tillsynsmyndighet. Regeringen eller myndig-

het som regeringen bestämmer får dock besluta att en annan myndighet - t.ex. en central myndighet - skall vara tillsynsmyndighet (jfr 9 kap. 1 §).

Tillsynsmyndigheten skall ingripa, om det kan antas att stiftelsens förvaltning eller revisionen av stiftelsen inte utövas i enlighet med stiftelseförordnandet eller bestämmelserna i stiftelselagen eller att en styrelseledamot eller förvaltaren annars missköter sitt uppdrag (jfr 9 kap. 1 och 3 §§). Ett ingripande kan utmynna i att tillsynsmyndigheten t.ex. förelägger styrelseledamoten eller förvaltaren att fullgöra sina åligganden eller för stiftelsens räkning väcker talan om skadestånd mot eller väcker talan om entledigande av styrelseledamoten eller förvaltaren.

Enligt SL är årsredovisningsskyldiga stiftelser föremål för återkommande kontroll. Dylika stiftelser skall nämligen sända en kopia av revisionsberättelsen och av den av revisorn påtecknade årsredovisningen till tillsynsmyndigheten (jfr 3 kap. 11 § första meningen).

Om stiftaren i förordnandet har föreskrivit att stiftelsen inte skall stå under tillsyn, har tillsynsmyndigheten som regel möjlighet att ingripa mot stiftelsen endast om det kan antas att styrelsen eller förvaltaren åsidosätter stiftelselagens bestämmelser om t.ex. årsredovisning eller revision (jfr 9 kap. 10 §). Ett ingripande kan i dessa fall aldrig utmynna i att tillsynsmyndigheten väcker skadeståndstalan för stiftelsens räkning eller talan om entledigande av en styrelseledamot eller förvaltaren (jfr 5 kap. 4 § fjärde stycket och 9 kap. 6 § andra stycket). Om stiftelsen är årsredovisningsskyldig är den inte föremål för återkommande kontroll (jfr 3 kap. 12 § första meningen).

Alla årsredovisningsskyldiga stiftelser är skyldiga att vara registrerade i länsvis förda stiftelseregister (jfr 10 kap. 1 §). Registreringsmyndighet är alltid länsstyrelsen i det län där stiftelsens styrelse eller förvaltare har sitt säte (jfr 10 kap. 1 § och 9 kap. 1 §). Som redan tidigare nämnts har registreringen inte någon betydelse för rättskapacitetens inträde. Det bör påpekas att registreringsmyndigheten skall vägra att registrera det som uppenbart inte är en stiftelse. Det är alltså inte uteslutet att registret omfattar även organ som inte är stiftelser i rättslig mening.

Stiftelselagens tillämpning på äldre förmögenhetsbildningar

En förmögenhetsbildning som kommit till före stiftelselagens ikraftträdande (äldre förmögenhetsbildning) skall enligt införandelagen anses som stiftelse enligt SL om förmögenhetsbildningen närmast före ikraftträdandet uppfyllde de krav som enligt SL ställs på stiftelsebildning. Detta gäller även om förmögenhetsbildningen inte uppfyllde kravet på att stiftelseförordnandet skall vara skriftligt eller att egendom skall ha avskilts (jfr 3 § införandelagen). Det förhållandet att

det senare kravet efterges innebär bl.a. att bedömningen av om varaktighetsrekvisitet är uppfyllt eller inte får ske med beaktande av utfästelser om ytterligare tillskott till den ifrågavarande förmögenhetsbildningen vilka utställts vid förmögenhetsbildningens tillkomst. Härav följer att s.k. anslagsstiftelser kan vara att betrakta som stiftelser enligt stiftelselagen.

I princip gäller bestämmelserna i SL för äldre förmögenhetsbildningar som enligt införandelagen anses som stiftelser enligt stiftelselagen (jfr 4 § införandelagen). Enligt införandelagen (jfr 11 §) skall föreskrifter som före stiftelselagens ikraftträdande har fastställts för en stiftelse av regeringen, Kammarkollegiet eller en länsstyrelse vid tillämpningen av stiftelselagen anses som föreskrifter i ett stiftelseförordnande.

Särskilda regler enligt stiftelselagen för stiftelser bildade av eller tillsammans med offentliga rättssubjekt

Enligt SL gäller i vissa fall avvikande bestämmelser för stiftelser som bildats av eller tillsammans med staten, en kommun, ett landsting eller en kyrklig kommun, dvs. stiftelser bildade av offentligt rättssubjekt.

En stiftelse av nu anfört slag är alltid bokföringsskyldig (jfr 3 kap. 1 § sista stycket). Härav följer att en sådan stiftelse alltid är skyldig att upprätta en årsredovisning, att ha kvalificerad revisor och att vara registrerad. Såväl stiftelsens årsredovisning som revisionsberättelsen för stiftelsen är tillgänglig för envar.

En stiftelse som bildats av ett offentligt rättssubjekt är liksom alla andra stiftelser alltid knuten till en tillsynsmyndighet. Tillsynsmyndigheten har dock möjlighet att ingripa mot en sådan stiftelse endast om det kan antas att stiftelselagens bestämmelser om t.ex. årsredovisning eller revision åsidosätts, och ett ingripande kan i dessa fall aldrig utmynna i att tillsynsmyndigheten väcker skadeståndstalan för stiftelsens räkning eller talan om entledigande av en styrelseledamot eller förvaltaren (jfr 9 kap. 10 §, 5 kap. 4 § fjärde stycket och 9 kap. 6 § andra stycket). En stiftelse som bildats av ett offentligt rättssubjekt är aldrig föremål för återkommande kontroll (jfr 3 kap. 12 § första meningen och 9 kap. 10 § första stycket 1).

Särskilda regler för granskning av stiftelser vars verksamhet regleras i författning eller i vilka staten har ett bestämmande inflytande

Enligt lagen (1987:518) med instruktion för riksdagens revisorer får revisorerna granska sådan verksamhet som staten bedriver i form av stiftelse. Förutsättningen är därvid att verksamheten är reglerad i lag

eller någon annan författning eller att staten genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten (se 2 § första stycket nämnda lag).

Rätten för RRV att granska stiftelser enligt lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser har behandlats i avsnitt 3.8.

Särskilda regler enligt kommunallagen för stiftelser

Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till en stiftelse som kommunen eller landstinget bildar ensam skall fullmäktige i kommunen eller landstinget utse samtliga ledamöter i styrelsen för stiftelsen och även utse minst en revisor. Vidare skall fullmäktige se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut fattas i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt (3 kap. 17 § kommunallagen, 1991:900). Det krävs att bestämmelser med nu nämnda innebörd tas in i stiftelseförordnandet för att den i kommunallagen avsedda regleringen skall bli gällande.

När det gäller stiftelser som kommunen eller landstinget bildar tillsammans med någon annan, skall fullmäktige se till att stiftelsen blir bunden av de villkor som avses i 3 kap. 17 § kommunallagen i en omfattning som är rimlig med hänsyn till verksamhetens art och omständigheterna i övrigt (jfr 3 kap. 18 § nämnda lag).

Offentlighet och sekretess i vissa stiftelser

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet gäller i tillämpliga också handlingar hos vissa organ som anges i en särskild bilaga till sekretesslagen (1980:100), i den mån handlingarna hör till den verksamhet som nämns i bilagan (jfr 1 kap. 8 § nämnda lag). De i bilagan angivna organen skall vid tillämpningen av sekretesslagen jämställas med myndighet. Regleringen, som är avsedd att omfatta enskilda rättssubjekt med förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning, är tillämplig på vissa stiftelser (t.ex. Stiftelsen Svenska Institutet i all dess verksamhet - jfr SFS 1992:319).

När det gäller handlingsoffentligheten i stiftelser som bildats av en kommun eller landsting ensam eller tillsammans med annan gäller fr.o.m. den 1 januari 1995 följande reglering.

I fråga om stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga

delar också gälla handlingar hos stiftelsen. Kommuner och landsting skall anses utöva ett sådant inflytande om de ensamma eller tillsammans har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för stiftelsen (jfr 1 kap. 9 § sekretesslagen, 1980:100, i dess lydelse enligt SFS 1993:1298).

I fråga om stiftelser där kommunen eller landstingen inte utövar ett rättsligt bestämmande inflytande skall fullmäktige enligt ifrågavarande reglering verka för att allmänheten skall ha rätt att ta del av handlingar hos bolaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (jfr 3 kap. 18 § kommunallagen, 1991:900, i dess lydelse enligt SFS 1993:1295).

4.3 Ideell förening

Inledning

Det finns ingen svensk lagstiftning om ideella föreningar. Tanken på en sådan lagstiftning har avvisats av riksdagen senast våren 1992 (se bet. LU 1991/92:23). Frågan har dock åter aktualiserats i promemorian (Ds 1994:94) Föreningar som entreprenör - möjligheter, begränsningar, konsekvenser och risker.

Vilka generella regler som gäller för ideella föreningar får i första hand avgöras med ledning av rättspraxis och doktrin. Enligt praxis erkänns den ideella föreningen som juridisk person. Den egendom som finns i en ideell förening bildar alltså en självständig förmögenhet.

Hur bildas en ideell förening?

För att en rättskapabel ideell förening skall föreligga fordras det först och främst att ett antal individer eller juridiska personer träffat avtal om att under viss tid eller tills vidare samverka i organiserade former för ett gemensamt syfte. Själva avtalet måste ha formaliserats i stadgar. Stadgarna måste som ett minimum innehålla uppgift om föreningens namn, syfte och det sätt varpå syftet skall främjas (dvs. föreningens ändamål) samt hur beslut i föreningens angelägenheter åstadkommes. Utöver stadgar anses det vidare vara ett krav att föreningen har en styrelse som kan företräda den (jfr NJA 1973 s. 341 och 1987 s. 394). Det krävs alltså inte någon registreringsåtgärd för att en ideell förening skall erhålla rättskapacitet.

Hur många individer som måste gå samman för att en rättskapabel ideell förening skall komma till stånd är oklart. Enligt doktrinen kan det kanske räcka med två (jfr Hemström, Organisationernas rättsliga ställning, Norstedts Juridik, 4:e rev. uppl., s. 100). Hemströms

uttalande härrör från tiden innan det blev möjligt för tre fysiska personer att bilda en ekonomisk förening.

Varken styrelsens ledamöter eller föreningens medlemmar har något personligt ansvar för föreningens förpliktelser.

Olika typer av föreningar

Det går att skilja på två grupper av ideella föreningar. Den ena gruppen utgörs av föreningar vars syfte är att främja medlemmarnas ekonomiska intressen och den andra av föreningar som har andra syften, t.ex. att främja medlemmarnas fysiska hälsa. Till den första gruppen av föreningar hör bl.a. fackföreningar och arbetsgivarorganisationer. När det gäller den gruppen är det viktigt att föreningen försöker uppnå sitt syfte genom annan än ekonomisk verksamhet. I annat fall är det nämligen risk för att föreningen blir betraktad som en ekonomisk förening och en sådan förening saknar rättskapacitet om den inte registreras i enlighet med bestämmelserna i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar.

Till den andra gruppen hör föreningar (t.ex. idrottsföreningar och religiösa samfund) vars syfte är att främja medlemmarnas intressen i annat än ekonomiskt avseende. Föreningen får dock bedriva ekonomisk verksamhet för att uppnå sitt syfte. En idrottsförening behåller sålunda sin karaktär av att vara en ideell förening även om den driver handel med idrottsredskap eller annat om vinsten används i föreningens idrottsliga verksamhet. Föreningens syfte behöver inte vara att direkt främja intressen hos medlemmarna (jfr Nial, Svensk associationsrätt, Norstedts Juridikförlag, 5:e uppl. s. 45).

I ideella föreningar är det vanligt att medlemmarna erlägger avgifter av olika slag. Det förekommer även i vissa fall att medlemmar erlägger insatser. Om föreningen i sådana fall skall främja sitt syfte genom ekonomisk verksamhet är det väsentligt att inte medlemmen får något som helst ekonomiskt utbyte av sin insats. Annars kan föreningen komma att ändra karaktär från ideell till ekonomisk förening.

Styrelse och föreningsstämma

Som redan nämnts måste en ideell förening vara försedd med en styrelse för att vara rättskapabel. Styrelsens uppgift är bl.a. att företräda föreningen i förhållande till utomstående.

Styrelsen torde kunna bestå av endast en person. Valet av styrelsen ankommer normalt på medlemmarna vid föreningsstämma. Det anses dock inte föreligga något hinder mot att det enligt stadgarna är någon utomstående som väljer ledamöter i styrelsen. I regel är endast med-

lemmar i föreningen valbara till ledamöter i styrelsen om inte stadgarna medger annat.

Föreningsstämman är föreningens högsta beslutande organ. Om inte föreningens stadgar innehåller andra föreskrifter har föreningens samtliga medlemmar rätt att närvara vid stämma med yttrande- och rösträtt.

Beslut i styrelse och vid föreningsstämma fattas i regel med s.k. absolut majoritet. Av en förenings stadgar följer i regel att beslut i frågor om stadgeändring skall träffas genom beslut på två på varandra följande stämmor med kvalificerad majoritet på den senare stämman.

Det anses följa av allmänna rättsprinciper att medlemmarna i en ideell förening vid domstol kan klandra ett beslut av föreningens högsta beslutandeorgan och erhålla prövning av frågan om ett beslut strider mot föreningens stadgar (jfr NJA 1987 s. 394). Ett beslut kan emellertid ändras eller upphävas endast i fall då fråga är om felaktigheter som kunnat påverka beslutets materiella innehåll.

Förvärv och upphörande av medlemskap

I en ideell förening förvärvas medlemskap av den som antas som medlem. Beslut att anta nya medlemmar tillkommer föreningens styrelse om inte annat följer av föreningens stadgar. Beslut att inte anta en sökande som medlem kan överprövas av domstol men endast i fall då medlemskapet är av stor betydelse för den enskildes försörjning (jfr Hemström, a.a., s. 103).

Medlemskap i en ideell förening upphör till följd av utträde, dödsfall eller uteslutning. I princip anses en medlem ha rätt till fritt utträde. En medlem anses kunna uteslutas utan stöd av föreskrift i föreningens stadgar om medlemmen uppträtt klart illojalt mot föreningen (jfr Hemström, a.a., s. 119).

Bokföring och årsredovisning samt revision m.m.

För ideella föreningar finns lagbestämmelser i rubricerade frågor endast för de fall då föreningen bedriver näringsverksamhet. Dessa bestämmelser innebär i korthet följande.

En ideell förening som utövar näringsverksamhet är bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1976:125), men endast beträffande näringsverksamheten som sådan (jfr Bokföringsnämndens cirkulär nr 4, s. 6). Föreningen är skyldig att upprätta en på årsbokslutet avseende näringsverksamheten grundad, offentlig årsredovisning om den har haft i medeltal minst tio anställda under räkenskapsåret eller om tillgångarnas nettovärde enligt balansräkningarna för de två senast räkenskapsåren överstiger 1 000 basbelopp (jfr 2 kap. 1 § lagen,

1980:1103, om årsredovisning m.m. i vissa företag). I vissa fall skall årsredovisningen även innehålla en förvaltningsberättelse (jfr 2 kap. 8 § nämnda lag).

Om en ideell förening som är bokföringsskyldig enligt bokföringslagen t.ex. äger så många aktier eller andelar i en svensk eller utländsk juridisk person att den har mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar är föreningen moderföretag enligt den koncerndefinition som finns intagen i 1 kap. 1 § lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag (ÅRL). En sådan förening är skyldig att upprätta års- och koncernredovisning om antalet anställda hos koncernen under räkenskapsåret i medeltal har varit minst tio (jfr 2 kap. 1 § och 3 kap. 1 § ÅRL).

En ideell förening som är skyldig att upprätta offentlig årsredovisning skall ha revisor. Till revisor utses en fysisk person. Även ett auktoriserat eller godkänt revisionsbolag kan utses till revisor. I en förening i vilken staten är medlem kan alltså inte staten (genom t.ex. RRV) utses till revisor. Revisorn kan utses av någon som står utanför föreningen (jfr Hemström, s.a. s. 80). Det är alltså ingenting som hindrar att uppgiften att utse revisor vilar på staten (genom t.ex. RRV).

Länsstyrelsen får i ett enskilt fall bestämma att revisorn skall vara kvalificerad. Länsstyrelsen får vidare förordna revisor i fall då revisor saknas (jfr 4 kap. 1-3 och 4 kap. 6 §§ ÅRL).

Det bör påpekas i sammanhanget att en ideell förening som utövar näringsverksamhet är skyldig att registrera sig i handelsregistret enligt handelsregisterlagen (1974:157), om den skulle ha varit bokföringsskyldig enligt den gamla bokföringslagen (1929:117).

För övriga ideella föreningar gäller i fråga om bokföring m.m. vad som föreskrivs i föreningens stadgar eller vad som följer av föreningens interna praxis. I det enskilda fallet kan det t.ex. innebära att föreningen skall följa bokföringslagen och avge en offentlig årsredovisning utan att sådan skyldighet följer av bokföringslagen eller ÅRL. Det kan också innebära att föreningen skall ha kvalificerad revisor.

Utan att det uttryckligen framgår av stadgarna eller följer av föreningens interna praxis anses en bestämmelse i stadgarna om att föreningens stämma skall fatta beslut om ansvarsfrihet betyda dels att styrelsen måste avge någon form av redovisning för sin förvaltning dels att revisor måste finnas utsedd. Skyldighet för styrelsen att avge redovisning torde även följa av bestämmelsen i 18 kap. 1 § handelsbalken om att en syssloman skall "göra redo och besked för det han om händer får".

Bestämmelserna i 4 kap. 1 § lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter innebär att en ideell förening är skyldig att i skälig omfattning genom räkenskaper, anteckningar eller på annat lämpligt sätt sörja för att underlag finns för att kunna fullgöra bl.a. sin deklarations- eller uppgiftsskyldighet.

Likvidation och skadestånd

Stämman kan besluta att föreningen skall träda i likvidation. Om inte annat följer av stadgarna kan beslutet fattas med absolut majoritet. Vid likvidationsbeslutet sittande styrelse kan väljas till likvidatorer.

Sedan föreningens skulder betalats förrättas skifte av föreningens behållna tillgångar i enlighet med stadgarnas föreskrifter. Om dessa saknar föreskrifter om hur skiftet skall gå till kan behållningen skiftas ut på medlemmarna (jfr Hemström, a.a., s. 153). När skifte skett får föreningen anses upplöst.

Ledamöterna i en ideell förenings styrelse är närmast att betrakta som ett slags sysslomän. Skulle en styrelseledamot uppsåtligen eller av vårdslöshet genom att överträda stadgarna eller på annat sätt vid fullgörandet av sitt uppdrag förorsaka föreningen skada kan han åläggas att ersätta den uppkomna skadan.

Särskilda regler enligt kommunallagen för ideella föreningar

Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till en ideell förening där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan, skall fullmäktige se till att föreningen blir bunden av vissa villkor i en omfattning som är rimlig med hänsyn till verksamhetens art och omständigheterna i övrigt (jfr 3 kap. 18 § kommunallagen, 1991:900). De villkor som avses är att fullmäktige skall utse styrelseledamöter i föreningen och minst en revisor samt ha rätt att yttra sig innan det fattas sådana beslut i verksamheten som är av principiell betydelse eller annars av större vikt. För att dylika villkor skall gälla krävs att det tas in bestämmelser i stadgarna för föreningen enligt vilka fullmäktige väljer ledamöter i styrelsen och utser revisor samt har rätt att yttra sig innan viktigare beslut fattas i verksamheten.

Offentlighet och sekretess i vissa ideella föreningar

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet gäller i tillämpliga delar också handlingar hos vissa organ som anges i en särskild bilaga till sekretesslagen (1980:100), i den mån handlingarna hör till den verksamhet som nämns i bilagan (jfr 1 kap. 8 § nämnda lag). De i bilagan angivna organen skall vid tillämpningen av sekretesslagen jämställas med myndighet. Regleringen, som är avsedd att omfatta enskilda rättssubjekt med förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning, är tillämplig på vissa ideella föreningar (t.ex. Svenska Språknämnden i den verksamhet som avser prövning av anställnings- och arbets-

villkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos nämnden - jfr SFS 1992:319).

I fråga om handlingsoffentligheten i ideella föreningar där kommun eller landsting har ett inflytande gäller fr.o.m. den 1 januari 1995 den regleringen att fullmäktige skall verka för att allmänheten skall ha rätt att ta del av handlingar hos föreningen enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (jfr 3 kap. 18 § kommunallagen, 1991:900, i dess lydelse enligt SFS 1993:1295).

4.4 Handelsbolag och enkla bolag

Inledning

I lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag (HBL) finns bestämmelser om samverkan i bolag mellan individuellt bestämda fysiska eller juridiska personer. Som lagens rubrik anger innehåller den bestämmelser om två former av bolag - handelsbolag och enkla bolag. Men där finns även bestämmelser om en tredje form av bolag - kommanditbolag - som är en speciell form av handelsbolag.

Ett handelsbolag är en juridisk person (jfr 4 § HBL) och har en förmögenhet som är självständig. Förmögenheten ägs av dem som bildat bolaget i fråga eller bolagsmännen (i regel två eller tre fysiska eller juridiska personer; jfr Nial, Om handelsbolag och enkla bolag, Norstedts Juridik, 3:e uppl., s. 37). Handelsbolaget är en bolagsform endast för näringsverksamhet.

Det enkla bolaget erkänns däremot inte som en juridisk person (jfr 4 § HBL) och har alltså inte någon självständig förmögenhet. Tillgångarna i "bolaget" tillhör bolagsmännen. Det enkla bolaget har sedan HBL trädde i kraft den 1 juli 1981 i princip varit en bolagsform för annan verksamhet än näringsverksamhet.

Genom lagstiftning som träder i kraft den 1 januari 1995 ändras bestämningen av begreppet handelsbolag (se 1 § HBL i dess lydelse enligt SFS 1993:760). Ändringen innebär att avtal om verksamhet i bolag alltid leder till att ett enkelt bolag bildas och att ett handelsbolag föreligger först om och när bolaget registreras i handelsregistret som handelsbolag, en registrering som förutsätter att den avtalade verksamheten innefattar näringsverksamhet.

Den nya lagstiftningen överlämnar alltså åt bolagsmännen att avgöra om en näringsverksamhet skall utövas i enkelt bolag eller i handelsbolag.

Till skillnad från vad HBL tillåtit sedan ikraftträdandet den 1 juli 1981 kan man alltså från och med den 1 januari 1995 bedriva även näringsverksamhet i enkelt bolag.

Det som sägs i det följande sker med utgångspunkt från den lagstiftning som gäller från och med år 1995.

Beträffande såväl enkla bolag som handelsbolag finns det i HBL regler om bolagsmännens inbördes rättigheter och skyldigheter, bolagsmännens förhållande till tredje man och bolagets likvidation och upplösning. Reglerna är i stor utsträckning av dispositiv natur, dvs. de tillämpas endast då inte annat följer av bolagsavtalet.

Hur bildas ett enkelt bolag?

Enligt 1 kap. 3 § HBL föreligger ett enkelt bolag, om två eller flera har avtalat att utöva verksamhet i bolag (utan att handelsbolag föreligger). En nödvändig förutsättning för att ett enkelt bolag skall föreligga är alltså att det finns ett (formlöst) avtal (bolagsavtal) mellan två eller flera rättssubjekt. Som ytterligare förutsättning gäller att avtalet avser bedrivande av verksamhet i bolag. Detta betyder att den avsedda verksamheten enligt avtalet skall bedrivas i ett syfte som är gemensamt för samtliga i avtalet deltagande parter. I regel föreligger ett sådant gemensamt syfte om verksamheten är avsedd att främja parternas ekonomiska intressen, t.ex. genom att den vinst som verksamheten ger upphov till skall fördelas mellan dem. Det är dock inte nödvändigt att verksamheten är tänkt att främja parternas ekonomiska intressen för att syftet skall anses vara gemensamt. Ett bolag kan t.ex. föreligga om några personer avtalar om att gemensamt bekosta en forskares arbete (jfr Nial, a.a., s. 46 ff.).

För att ett avtal skall anses avse verksamhet i bolag krävs det vidare att samtliga i avtalet deltagande parterna är förpliktade att på något sätt verka för det gemensamma syftet, t.ex. genom att tillskjuta pengar eller annan egendom eller genom att utföra eget arbete. En förpliktelse att främja det gemensamma syftet anses även kunna gå ut på att underlåta vissa handlingar (jfr Nial, a.a., s. 53 ff.).

HBL innehåller i övrigt inte några krav på innehållet i ett bolagsavtal. Om det enligt bolagsavtalet är meningen att bolaget skall bedriva näringsverksamhet föreligger det emellertid inte så sällan skyldighet för varje bolagsman att registrera sig i handelsregistret (jfr 2 § handelsregisterlagen, 1974:157, i dess lydelse enligt SFS 1993:761), och då det följer av handelsregisterlagen att bolagsmännen i sin ansökan om registrering måste lämna vissa uppgifter om bolagets verksamhet (jfr 4 § nämnda lag), kan bolagsmännen behöva precisera bolagsavtalet.

Bolagets ledning

Reglerna i HBL har som utgångspunkt att förvaltningen av ett bolag ombesörjs direkt av bolagsmännen. Lagen innehåller således inte några regler om beslutande eller verkställande organ i bolaget. Det är dock ingenting som hindrar att bolagsmännen genom bolagsavtalet inrättar t.ex. en styrelse för bolaget (jfr Nial, Svensk associationsrätt, s. 101 och Om handelsbolag och enkla bolag, s. 123).

I fråga om enkla bolag gäller enligt HBL att förvaltningsåtgärder i princip får vidtas endast med samtycke från samtliga bolagsmän (jfr 4 kap. 3 §). Här gäller alltså en förvaltningsform som kan karakteriseras som samförvaltning. Beträffande handelsbolag gäller däremot enligt HBL en annan ordning. I ett sådant bolag är förvaltningsrätten nämligen individuell, dvs. varje bolagsman är berättigad att vidta åtgärder i förvaltningen av bolagets angelägenheter, om inte dessa åtgärder förbjuds av någon annan bolagsman (jfr 2 kap. 3 §).

En bolagsman kan enligt bolagsavtalet vara utesluten från att delta i fövaltningen av bolaget. En bolagsman som är utesluten från förvaltningen har dock alltid rätt att granska bolagets räkenskaper och har alltid rätt att få kännedom om bolagets angelägenheter (jfr 2 kap. 5 § och 4 kap. 2 §).

När det gäller förhållandet till tredje man föreligger det väsentliga skillnader mellan reglerna för enkla bolag å ena och handelsbolag å andra sidan. Detta sammanhänger givetvis med att det enkla bolaget inte erkänns som en juridisk person.

Ett avtal som i fråga om ett enkelt bolag sluts på bolagsmännens vägnar eller under en benämning varmed bolagsmännen samfällt betecknas blir enligt HBL gällande endast för den bolagsman som har deltagit i avtalet (jfr 4 kap 5 §). Med bolagsman som deltagit i avtalet skall emellertid inte förstås den som endast personligen medverkat utan även den som vid avtalsslutet företrätts av t.ex. en fullmäktig. Ett avtal som slutits av en av bolagsmännen i bolaget kan alltså vara bindande även för de övriga (jfr Nial, Om handelsbolag och enkla bolag, s. 365).

I fråga om handelsbolag är huvudregeln i HBL att var och en av bolagsmännen företräder bolaget (jfr 2 kap. 17 §). Denna regel är emellertid dispositiv. Bolagsmännen kan alltså genom en bestämmelse i bolagsavtalet begränsa rätten att teckna bolagets namn (dvs. firma) till endast en av bolagsmännen. Det är också möjligt för bolagsmännen att besluta om att firmateckningsrätt skall tillkomma en utomstående men i så fall endast i förening med en av bolagsmännen (jfr Nial, a.a., s. 180 ff.).

Precis som en enskild person kan också ett handelsbolag utfärda fullmakt för någon att t.ex. sluta avtal för bolagets räkning.

Ansvaret för ett bolags förpliktelser

Ett enkelt bolag erkänns inte som en juridisk person. För de förpliktelser som i förhållande till tredje man uppkommer under bolagsverksamheten svarar därför inte bolaget utan minst en av bolagsmännen. Är det två eller flera bolagsmän som svarar för en viss förpliktelse är ansvaret vanligen solidariskt (jfr 4 kap. 5 § andra stycket).

Ett handelsbolag däremot svarar för sina förpliktelser. HBL innehåller emellertid en tvingande reglering som innebär att också bolagsmännen svarar för bolagets förpliktelser. Bolagsmännens ansvar är dessutom solidariskt (jfr 2 kap. 20 §). Till följd av denna reglering kan en bolagsborgenär utan att först kräva bolaget vända sig direkt mot en av bolagsmännen med sitt krav.

Förändring i delägarkretsen m.m.

För att en ny bolagsman skall få inträda i ett bolag fordras samtycke av samtliga bolagsmän (jfr 2 kap. 2 § och 4 kap. 2 § HBL). Bolagsmännen kan dock bestämma annorlunda i bolagsavtalet. Däremot är en bolagsman i ett handelsbolag oförhindrad att överlåta sin ekonomiska andel i bolaget till en utomstående eller annan bolagsman utan samtycke från övriga bolagsmän (jfr 2 kap. 21 §). Denna rätt anses inte kunna uteslutas genom bestämmelse i bolagsavtalet.

I ett enkelt bolag torde en bolagsman ha rätt att överlåta sin ekonomiska andel i bolaget endast i fall då detta följer av bolagsavtalet (jfr Nial, a.a., s. 363).

Bokföring och årsredovisning samt revision

Handelsbolag

Alla handelsbolag är bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen (1976:125) (se 1 § i den lagen). Enligt bokföringslagen skall handelsbolag upprätta årsbokslut.

Enligt lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag (ÅRL) är större handelsbolag skyldiga att upprätta en på årsbokslutet grundad, offentlig årsredovisning. Med större handelsbolag avses i detta sammanhang ett bolag som har haft i medeltal minst tio anställda under räkenskapsåret. Med större handelsbolag avses också ett bolag som enligt balansräkningarna för de två senast räkenskapsåren haft tillgångar till ett nettovärde som överstiger 1 000 basbelopp. Årsredovisningen för ett bolag av senast nämnt slag skall innehålla även en förvaltningsberättelse. Krav på att årsredovisningen skall innehålla en förvaltningsberättelse gäller också för bolag som under vart och ett

av de senaste två räkenskapsåren har haft i medeltal mer än 200 anställda (jfr 2 kap. 1 och 8 § senast nämnda lag).

Om ett handelsbolag äger så många aktier eller andelar i en svensk eller utländsk juridisk person att bolaget har mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar är bolaget moderföretag enligt den koncerndefinition som finns intagen i ÅRL (jfr 1 kap. 12 §). Ett bolag som är moderföretag skall upprätta års- och koncernredovisning om antalet anställda hos koncernen under räkenskapsåret i medeltal har varit minst tio (jfr 2 kap. 1 § och 3 kap. 1 §).

Krav på att revisor skall finnas i ett handelsbolag kan följa av bolagsavtalet. Om det åligger bolaget att upprätta offentlig årsredovisning följer det av ÅRL att bolaget skall ha revisor (jfr 4 kap. 1 §). Till revisor utses en fysisk person. Även ett auktoriserat eller godkänt revisionsbolag kan utses till revisor. I ett bolag i vilket staten är bolagsman kan alltså inte staten (genom RRV) utses till revisor. Bolagsmännen kan uppdra åt någon annan att utse revisor i bolaget (jfr Nial, a.a. s. 168). I ett bolag i vilket staten är bolagsman kan bolagsmännen alltså uppdra åt staten (genom RRV) att utse revisor i bolaget.

Länsstyrelsen får i ett enskilt fall bestämma att revisorn skall vara kvalificerad. Om bolaget enligt balansräkningarna för de två senast räkenskapsåren haft tillgångar till ett nettovärde som överstiger 1 000 basbelopp eller om det under vart och ett av de senaste två räkenskapsåren har haft i medeltal mer än 200 anställda skall minst en revisor vara auktoriserad. Länsstyrelsen får förordna revisor i fall då revisor saknas (jfr 4 kap. 1-3 och 6 §§ ÅRL lag)

Enkla bolag

Som framgått tidigare erkänns ett enkelt bolag inte som juridisk person. Ett sådant bolag är därför inte bokföringspliktigt.

En enskild näringsidkare är bokföringsskyldig enligt bokföringslagens bestämmelser som löpande bokföring, årsbokslut och arkivering. Härav följer att sådan bokföringsskyldighet åvilar även var och en av bolagsmännen i ett enkelt bolag som utövar näringsverksamhet (jfr Nial, a.a., s. 356). En enskild näringsidkare vars årliga bruttoomsättningssumma i verksamheten normalt understiger ett gränsbelopp som motsvarar 20 gånger det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gäller under den sista månaden av räkenskapsåret är emellertid befriad från skyldigheten att upprätta årsbokslut (jfr 1 § bokföringslagen, 1976:125).

Bestämmelserna i ÅRL om offentlig årsredovisning och revision gäller för enskilda näringsidkare och alltså även för var och en av bolagsmännen i ett enkelt bolag som utövar näringsverksamhet om

näringsidkaren är skyldig att upprätta årsbokslut enligt bokföringslagen.

Bolagsmännen i ett enkelt bolag som inte utövar näringsverksamhet skall som alla andra sörja för att underlag finns för deklarationsskyldighetens fullgörande (jfr 4 kap. 1 § lagen, 1990:325, om självdeklaration och kontrolluppgifter).

Skadestånd

HBL innehåller beträffande handelsbolag regler om skadeståndsskyldighet för bolagsman som skadar bolaget (jfr 2 kap. 14 §) och beträffande enkla bolag för bolagsman som skadar annan bolagsman (jfr 4 kap. 2 §).

Likvidation och upplösning

Bolagsmännen i ett bolag kan när som helst besluta om att bolaget skall träda i likvidation (Nial, a.a., s. 253). Ett bolagsavtal som slutits för obestämd tid kan en bolagsman säga upp när som helst. Bolaget skall i sådant fall träda i likvidation sex månader efter uppsägningen, om inte någon annan uppsägningstid har avtalats (jfr 2 kap 24 § och 4 kap. 7 §). Likvidationen kan skötas av bolagsmännen själva eller av en särskilt förordnad likvidator (jfr 2 kap. 37 § och 4 kap. 7 §).

Under likvidationen realiseras bolagets tillgångar och betalas dess skulder. Om det därefter föreligger ett överskott fördelas detta mellan bolagsmännen genom bolagsskifte. När skiftet har ägt rum är bolaget upplöst (jfr 2 kap. 33-36 samt 44 §§ och 4 kap. 7 §).

Särskilda regler enligt kommunallagen för handelsbolag

Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett handelsbolag där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan, skall fullmäktige se till att bolaget blir bundet av vissa villkor i en omfattning som är rimlig med hänsyn till verksamhetens art och omständigheterna i övrigt (jfr 3 kap. 18 § kommunallagen, 1991:900). De villkor som avses är att fullmäktige skall utse minst en revisor samt ha rätt att yttra sig innan det fattas sådana beslut i verksamheten som är av principiell betydelse eller annars av större vikt. För att dylika villkor skall gälla krävs det att det tas in bestämmelser i bolagsavtalet enligt vilka fullmäktige utser revisor och har rätt att yttra sig innan viktigare beslut fattas i verksamheten.

När det gäller handlingsoffentligheten i ett handelsbolag där kommun eller landsting har ett inflytande gäller fr.o.m. den 1 januari 1995 följande reglering.

I fråga om handelsbolag där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar också gälla handlingar hos bolaget. Kommuner och landsting skall anses utöva ett sådant inflytande om de ensamma eller tillsammans utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i bolaget (jfr 1 kap. 9 § sekretesslagen, 1980:100, i dess lydelse enligt SFS 1993:1298).

I handelsbolag där kommunen eller landstingen inte utövar ett rättsligt bestämmande inflytande skall fullmäktige enligt den nu ifrågavarande regleringen verka för att allmänheten skall ha rätt att ta del av handlingar hos bolaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (jfr 3 kap. 18 § kommunallagen, 1991:900, i dess lydelse enligt SFS 1993:1295).

4.5 Några skattefrågor

I detta avsnitt skall vi i all korthet belysa två skattefrågor som är av speciellt intresse mot bakgrund av våra direktiv.

Den första frågan rör beskattningen av aktieägartillskott. Som vi nämnt tidigare innehåller aktiebolagslagen bestämmelser som ytterst skall garantera att det i ett bolag alltid finns ett överskott som svarar mot halva det för bolaget registrerade aktiekapitalet. Dessa bestämmelser innebär att ett bolag skall likvideras om mer än halva aktiekapitalet gått förlorat. Ett bolag som befinner sig i en sådan situation kan dock undgå likvidation. Detta kan bl.a. ske genom att aktieägarna lämnar tillskott (aktieägartillskott) till bolaget. Ett sådant tillskott kan ha formen av t.ex. en kontant inbetalning till bolaget (jfr Bökmark och Svensson, Aktiebolagslagen, Tholin & Larssons förlag, 12:e uppl., s. 148 f.).

Ett aktiebolag med två eller flera delägare skall erlägga gåvoskatt i de fall aktieägartillskott berikar övriga aktieägare (jfr NJA 1980 s. 642). I det nu sagda ligger att om envar av aktieägarna lämnar ett tillskott som står i direkt proportion till ägarnas aktieinnehav äger ingen gåvobeskattning hos bolaget rum. Gåvobeskattning hos bolaget äger inte heller rum om tillskott lämnas av staten eller annat offentligt rättssubjekt. Detta sammanhänger med att ett offentligt rättssubjekt inte kan tillskrivas någon gåvoavsikt.

Den andra frågan rör beskattningen av gåvor till aktiebolag, stiftelser och ideella föreningar. En gåva till ett aktiebolag är alltid skattepliktig. Gåvor till stiftelser och ideella föreningar är däremot i regel

befriade från skatt. Detta gäller om stiftelsen eller den ideella föreningen har religiöst, välgörande, socialt, politiskt, konstnärligt, idrottsligt eller annat därmed jämförligt kulturellt eller eljest allmännyttigt ändamål (38 § lagen, 1941:416, om arvsskatt och gåvoskatt).

Till det senast sagda bör följande fogas. Bidrag från staten eller annat offentligt rättssubjekt till ett aktiebolag (i vilket staten eller det offentliga rättssubjektet inte har någon ägarandel), en stiftelse eller en ideell förening är inte gåvoskattepliktiga för mottagaren eftersom ett offentligt rättssubjekt inte kan tillskrivas någon gåvoavsikt. Det är dock inte uteslutet att bidrag av nu nämnt slag kan vara att betrakta som en skattepliktig intäkt hos mottagaren.

5 Överväganden och förslag

5.1 Allmänna utgångspunkter och vårt förslag i huvuddrag

Vårt förslag: Innan staten tar på sig ett nytt åtagande skall en välfärdsekonomisk analys av åtagandets innehåll, egenskaper och beskaffenhet göras och en grundlig prövning ske om åtagandet bör vara en statlig, kommunal eller enskild uppgift. Om analysen visar att åtagandet bör vara en statlig uppgift skall därefter åtagandets omfattning undersökas. Först i ett tredje steg blir det aktuellt att ta ställning till i vilken form verksamheten skall bedrivas och hur den bör finansieras.

Skälen för vårt förslag: Enligt direktiven till vår utredning ingår det i vårt uppdrag att finna en lämplig form för finansiering av framtida verksamheter som fortlöpande är beroende av statligt stöd men som inte bör bedrivas i myndighetsform. De verksamheter som omfattas av uppdraget i denna del avser främst partssammansatt agerande. Det gäller enligt direktiven bl.a. att finna en alternativ form för framtida verksamhet motsvarande den som för närvarande bedrivs i form av s.k. anslagsstiftelser. Enligt direktiven skall vi vidare göra en översyn av befintliga stiftelser som fortlöpande är beroende av statligt stöd och därefter lämna förslag om hur verksamheten skall finansieras i framtiden.

Problem med stiftelser

Under 1990-talet har statsmakterna i olika sammanhang uttalat en klart restriktiv inställning till att använda stiftelseformen för statlig verksamhet. Uttalandena innebär att staten i princip inte skall medverka som stiftare till stiftelser eller skaffa sig ett bestämmande inflytande över stiftelser. Statsmakternas restriktiva inställning till stiftelseformen grundar sig bl.a. på det förhållandet att stiftelsens ändamål och därmed användningen av stiftelsens förmögenhet är svår

att anpassa till omvärldsförändringar och till nya behov i samhället. Det senare betyder att i den mån staten låser in kapital i en stiftelse har framtida generationer begränsade möjligheter att ändra kapitalets användning. Så länge underskottet i statens finanser består "tvingas" skattebetalarna att finansiera stiftelsens verksamhet. Statens behov av styrning, insyn och kontroll kan inte heller tillgodoses på samma sätt som när verksamhet bedrivs i myndighet eller bolag.

Trots de av statsmakterna gjorda uttalandena om en restriktiv användning av stiftelseformen har staten under senare tid bildat ett flertal stiftelser till vilka betydande förmögenheter avsatts. Det har även bildats nya anslagsstiftelser och privaträttsliga organisationer av annat slag. Samtidigt har det i många fall inte skett någon mer ingående prövning av de särskilda anslag som kontinuerligt utgått till befintliga organisationer. Detta har medfört att många "exklusiva" organisationsanslag betalats ut utan att någon reell uppföljning och utvärdering av verksamheten skett och formerna för finansieringen omprövats. De genomförda stiftelsebildningarna och bristen på omprövning av anslagen till befintliga stiftelser har bidragit till att det strukturella underskottet i statens finanser ökat. Det stora antalet särskilda stöd till stiftelser och andra privaträttsliga organisationer har vidare medfört betydande administrativa kostnader för såväl staten som de berörda organisationerna.

Stiftelselagen (1994:1220), som träder i kraft den 1 januari 1996, innebär att stiftelsebegreppet renodlas. Lagen medger inte att det bildas nya anslagsstiftelser. I sammanhanget kan även påpekas att man strävar efter att renodla verksamhetsformerna inom statsförvaltningen. Tillämpningsområdet för de ekonomiadminstrativa reglerna begränsas formellt till myndigheter samtidigt som man eftersträvar att dessa regler på annat sätt, t.ex. via avtal, blir tillämpliga även på privaträttsliga organ som bedriver statlig verksamhet.

Prövning av statens åtaganden

Den samlade statsskulden uppgår nu till drygt 1 200 miljarder kronor. För innevarande budgetår beräknas underskottet i statens finanser bli ca 200 miljarder. I rådande statsfinansiella läge är det självklart att staten måste vara mycket restriktiv med att ta på sig nya åtaganden. Innan staten tar på sig ett nytt åtagande måste en grundlig prövning ske bl.a. genom en analys i välfärdsekonomiska samhällsekonomiska termer. Den ifrågasatta verksamhetens mål skall därvid klargöras och man skall dessutom analysera åtagandets innehåll, egenskaper och beskaffenhet. Resultatet av denna analys får bli avgörande för om åtagandet skall betraktas som en offentlig uppgift eller inte. Även befintliga åtaganden bör omprövas efter en analys i välfärdsekonomiska termer.

Regeringen har aviserat att det måste ske kraftiga nedskärningar av transfereringarna till hushåll, kommuner och företag samt att anslagen till myndigheterna ytterligare måste reduceras. Även statens stöd till olika organisationer - såväl de generella organisationsbidragen som de särskilda organisationsanslagen - torde behöva dras ned. När det gäller organisationsstödet anser vi för övrigt att alla organisationer bör få en likartad behandling oavsett om de är stiftelser, bolag eller föreningar och oavsett om staten varit med om att bilda dem eller inte.

Prövningen av olika anslagsposter i statsbudgeten bör enligt vår mening utgå från en analys av vad staten i nuvarande finansiella läge bör ägna sig åt och vad som bör vara statens grundläggande uppgifter. På den frågan ger regeringsformen bl.a. svaret att det särskilt åligger det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och en god levnadsmiljö. Som vi belyst i avsnitt 2.2 får det av regeringsformen anses följa att även rättsskipning samt försvars- och säkerhetspolitik är statliga uppgifter.

Vi berör frågan om vad som bör vara statens uppgifter i avsnitt 5.8 och i bilaga 3. Vi vill i sammanhanget framhålla att om en viss verksamhet saknar ett betydande allmänintresse bör den inte ses som ett statligt åtagande. Sådan verksamhet bör finansieras av de som drar nytta av den. Företrädarna för de olika särintressena bör alltså bilda en från staten helt fristående organisation för att lösa uppgiften.

Åtagandets omfattning m.m.

Om man konstaterat att det finns ett eller flera välfärdsekonomiska motiv för ett offentligt åtagande är nästa steg att bestämma åtagandets omfattning. Frågan måste prövas område för område. Man måste bl.a. ta ställning till frågan hur hushållen värderar t.ex. en kollektiv nyttighet. Vidare måste man bedöma vad effekterna kan förväntas bli med respektive utan ett visst offentligt åtagande. När det gäller omprövningen av befintliga åtaganden måste man därutöver undersöka vilka resultat man uppnått med avseende på de mål för stödgivningen som statsmakterna uppställt.

I de generella kommittédirektiven (dir. 1994:23) anges riktlinjer för hur statliga kommittéer och särskilda utredare skall pröva offentliga åtaganden. Vi anser att dessa riktlinjer och vad som nedan sägs om motiven för och omfattningen av statliga utgiftsåtaganden (avsnitt 5.2) även kan tilllämpas när landstingen och kommunerna prövar sina åtaganden. Frågan hur omprövningen av kommunala verksamheter skall gå till är givetvis något som det enskilda landstinget eller den enskilda kommunen själv skall avgöra. I sammanhanget bör dock påpekas att en stor del av den landstingskommunala och kommunala sektorn är reglerad av staten genom lagstiftning. Detta förhållande

påverkar givetvis kommunernas möjligheter till omprövningar och besparingar.

Vid tillämpning av de generella kommittédirektiven bör den offentliga sektorn betraktas som en enhet. Många verksamheter bedrivs för övrigt i samverkan mellan staten, landstingen och kommunerna. En sådan samverkan kan vara effektiv och ur statsfinansiell synpunkt är det givetvis fördelaktigt att även andra än staten bidrar till finansieringen. Att flytta över en uppgift från staten till t.ex. kommunerna och stimulera utbyggnaden av verksamheten med ett särskilt statligt stöd innebär dock en reell besparing endast om överföringen av uppgiften åtminstone på lång sikt möjliggör rationaliseringar. Vi anser därför att ett samhällsekonomiskt betraktelsesätt bör tillämpas när man prövar frågan om vem som skall ha huvudansvaret för en uppgift.

Vi vill i detta sammanhang även peka på att det i många fall kan vara fördelaktigt för en verksamhet att ha ett renodlat huvudmannaskapet. Ett renodlat huvudmannaskap ökar möjligheterna till en effektiv finansiell styrning av verksamheten samt till omprövning och rationalisering av den samtidigt som det inte hindrar att staten, landstingen och kommunerna liksom även enskilda organ samverkar genom att man utför och köper tjänster av varandra eller att man samarbetar inom ramen för tidsbegränsade projekt.

Verksamhetsform och finansiering

I ett tredje steg gäller det att välja den mest ändamålsenliga verksamhetsformen. Som vi närmare kommer att utveckla i avsnitt 5.3 anser vi att myndighetsformen i första hand bör väljas. Detta gäller i synnerhet när fråga är om förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsövning, t.ex. beslut om tilldelning av generella organisationsbidrag.

Av effektivitetsskäl anser vi att en statlig uppgift i första hand bör anförtros en befintlig myndighet. Förutsatt att uppgiften inte innefattar myndighetsutövning bör det därvid stå denna myndighet fritt att själv utföra uppgiften eller att efter upphandling i konkurrens lägga ut den på annan med stöd av avtal.

Det kan inträffa att verksamhet som staten vill ägna sig åt inte går att bedriva i myndighetsform (avser fall när staten samverkar med annan) *eller* att för den aktuella verksamheten privaträttslig form bedöms som lämpligare än myndighetsformen. Som vi närmare utvecklar i avsnitt 5.4 och 5.5 bör staten i dylika fall använda sig av aktiebolagsformen eller under vissa förutsättningar av den ideella föreningen. Detta gäller även om verksamheten i det enskilda fallet är beroende av löpande anslag från statens sida. Aktiebolaget och den ideella föreningen ser vi alltså som fullgoda alternativ till anslagsstif-

telsen. Det nu sagda anser vi även vara tillämpligt för den kommunala sektorn.

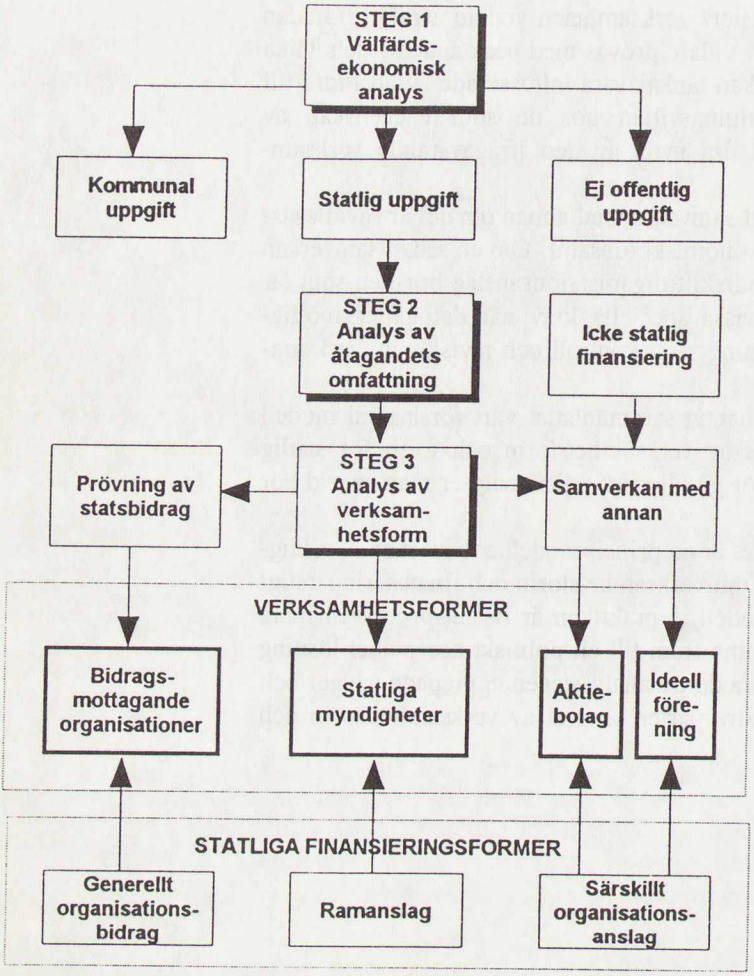
Även alternativa former för finansiering måste undersökas, t.ex. möjligheterna att delfinansiera verksamheten genom avgifter. Graden av statligt engagemang bör vidare prövas med beaktande av dels vilka som vid sidan om staten kan tänkas vara intresserade av att bidra till finansieringen, dels betalningsviljan hos de som i egenskap av konsumenter kommer att dra nytta av den ifrågavarande verksamheten.

Staten bör finansiellt sett samverka med annan om det är såväl statsfinansiellt som samhällsekonomiskt lönsamt. Om en sådan samverkan innebär att staten ger ett särskilt organisationsanslag bör den som tar emot anslaget motsvara vissa speciella krav när det gäller möjligheterna till finansiell styrning samt kontroll och revision av verksamheten.

I *figur 1* på nästa sida har vi sammanfattat vårt förslag till modell för hur vi anser att valet av verksamhetsform och form för statlig finansiering i framtiden bör gå till samt vilka analyser man härvid bör göra.

Vi vill understryka att det är en principmodell och att man i verkligheten inte kan fatta beslut om verksamhetsform och finansiering enligt denna enkla rationella modell. I praktiken är beslutsprocessen mera komplicerad. För att komma fram till en politiskt acceptabel lösning kan man behöva genomföra de tre analysstegen upprepade gånger och härvid förhandla med andra parter om val av verksamhetsform och finansieringsteknik.

Figur 1 Analysmodell



5.2 Motiv för offentliga åtaganden

Vårt förslag: Stor restriktivitet skall gälla i fråga om införande av nya offentliga åtaganden. Ett nytt åtagande bör införas endast om klara välfärdsekonomiska motiv talar för det.

Staten bör endast behålla sådana existerande utgiftsåtaganden som kan motiveras enligt välfärdsteorin eller som motiveras av att det ursprungliga motiven för åtagandet fortfarande har hög relevans. Omfattningen av kvarvarande statliga utgiftsåtaganden bör så långt möjligt begränsas.

Skälen för vårt förslag: I diskussionen om den offentliga sektorn blir för olika områden verksamhetens mål, organisation och finansiering av central betydelse. I resonemangen om den offentliga förvaltningen framhålls bl.a. resursfördelning, konjunkturstabilitet och inkomstfördelning som väsentliga uppgifter vid sidan av den traditionella uppgiften att svara för rättsskipning och försvar. I den nationalekonomiska teorin har uppställts ett antal grundläggande motiv om vad som bör vara offentliga åtaganden. Enligt den välfärdsekonomiska teorin bör enskilda aktörer, dvs. hushåll, företag och organisationer, ges ett avgörande inflytande över beslut som rör deras egen välfärd. Välfärdsteorin bygger på tanken att ett decentraliserat beslutsfattande leder till högsta möjliga välfärd. Tre huvudskäl för offentliga ingrepp i det fria marknadssystemet genom lagstiftning eller utgiftsåtaganden brukar anges, nämligen om:

- det saknas förutsättningar för ett resursutnyttjande som är effektivt sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, eller
- den jämvikt som marknaden uppnår är fel, eller
- den jämvikt som marknaden uppnår inte är stabil.

I departementspromemorian *Motiv för offentliga åtaganden* (Ds 1994:53) har med utgångspunkt från välfärdsteorin åtta grundläggande motiv för statliga åtaganden identifierats. Dessa motiv är negativa externa effekter (1), kollektiva nyttigheter och positiva externa effekter (2), lång tidshorisont (3), informationsbrist (4), autonomibrist (5), konkurrensbrist (6), fördelningspolitik (7) samt stabiliseringspolitik (8).

Negativa externa effekter (punkt 1)

Negativa externa effekter bör normalt angripas genom lagstiftning eller genom att man med stöd av lag inför offentligrättsliga avgifter, så att det pris som konsumenten betalar för en tjänst motsvarar den verkliga samhällsekonomiska kostnaden. Enligt den ekonomiska teorin leder detta till en optimal resursallokering. Detta motiv kommer vi dock inte närmare att behandla i detta betänkande, eftersom det inte ingår i vårt uppdrag att ompröva existerande regleringar.

Kollektiva nyttigheter och positiva externa effekter (punkt 2)

Förekomsten av externa positiva effekter och kollektiva nyttigheter är enligt vad vi funnit det vanligaste skälet för offentliga utgiftsåtaganden (se bilaga 3). Det kan vara frågan om att uppnå politiskt prioriterade mål och att tillgodose efterfrågan på sådana varor och tjänster, som marknadssystemet inte klarar av att lösa på ett ur välfärdspolitisk synpunkt godtagbart sätt.

Det förhållandet att en tjänst klassificeras som en kollektiv nyttighet eller att det förekommer positiva externa effekter inom ett område bör dock inte automatiskt leda till statlig finansiering av verksamheten. I många fall är det möjligt att genom en frivillig samverkan mellan företag, organisationer och individer lösa de problem som marknaden inte klarar av. Många branschförbund och föreningar fullgör uppgifter som staten annars skulle behöva ta hand om. Motiv för statlig finansiering kan således föreligga när det är fråga om samverkan mellan offentlig och ideell sektor.

I den nyssnämnda promemorian framhålls att man kritiskt måste granska de fall då något av förevarande motiv åberopas till stöd för statliga åtaganden. Vi delar den bedömningen.

Lång tidshorisont samt informations- och autonomibrist (punkt 3-5)

Ett motiv för offentliga ingripanden är att det hos såväl privatpersoner som företag och institutioner finns en tendens att övervärdera de kortsiktiga fördelarna med en verksamhet på bekostnad av de långsiktiga. Med hänsyn till nuvarande statsskuld och det pressade budgetläget är det dock i dagens läge inte självklart att staten och kommunerna i praktiken inom alla områden där det är samhällsekonomiskt motiverat tillämpar en längre tidshorisont än privata investerare och andra aktörer på marknaden. Informations- och autonomibrist

torde endast i begränsad utsträckning kunna anses innefatta motiv för offentliga åtaganden.

Konkurrensbrist samt fördelnings- och stabiliseringspolitik (punkt 6-8)

Genom lagstiftning och andra åtgärder är det en uppgift för staten att undanröja hinder mot väl fungerande marknader och att upprätthålla stabila regelsystem. Transfereringar till hushållen av olika slag kan härledas från fördelningspolitiska utgångspunkter och utgör liksom stabiliseringspolitiska åtgärder motiv för statliga åtaganden.

Slutsatser

Vid införandet av nuvarande anslag i statsbudgeten har sällan någon av de nu anförda motiven för statliga åtaganden åberopats. Man har anknutit till de specifika problem som funnits inom olika sektorer och med utgångspunkt därifrån gjort i huvudsak politiska överväganden. Det är därför angeläget att man med tillämpning av den välfärdsekonomiska teorin nu successivt se över omfattningen av befintliga utgiftsåtaganden.

Motiven för offentliga åtaganden har analyserats i ett antal ESO-rapporter (se avsnitt 3.5). Den slutsats som man kan dra av hittills genomförda analyser av offentliga utgiftsåtaganden är att välfärdsekonomiska resonemangen ofta kan ge svar på om en verksamhet bör vara ett offentligt åtagande, men däremot sällan ger svar på hur stort stödet bör vara och i vilken form finansieringen bör ske. Bedömningen av storleken av det offentliga stödet bör baseras på en samhällsekonomisk analys. Hur en sådan analys kan göras har redovisats i rapporten *"Samhällsekonomiskt beslutsunderlag - en hjälp att fatta bättre beslut"* (bilaga till Ds Fi 1986:2).

För befintliga verksamheter bör man följa upp och utvärdera vilka mål och resultat som tidigare uppnåtts. Man bör också analysera vad effekterna skulle bli med resp. utan det offentliga stödet och ifrågasätta de mål som uppställts för stödet. Vidare bör man härvid även kritiskt granska de skäl som åberopats i offentliga utredningar, propositioner och utskottsbetänkanden, såväl när stödet i fråga infördes som när eventuella förändringar i stödet gjorts. Frågan om en verksamhet skall få offentligt stöd eller inte och hur stort stödet bör vara kan dock inte enbart besvaras genom en välfärdsekonomisk analys utan måste ytterst bli en politisk prioriteringsfråga.

Statsmakternas långsiktiga prioriteringar framgår som vi tidigare nämnt av regeringsformen. Den nuvarande regeringens politiska prioriteringar på medellång sikt kommer till uttryck i regeringsför-

klaringen som avgavs i oktober 1994. Där framhåller regeringen bl.a. att följande stora uppgifter skall prioriteras:

- att minska arbetslösheten,
- att värna och utveckla välfärden, och
- att förverkliga det ekologiskt uthålliga industrisamhället.

5.3 Använd myndighetsformen

Vårt förslag: Statlig verksamhet bör handhas av statliga myndigheter. Statlig verksamhet bör endast i undantagsfall föras över till enskilda organ.

Skälen för vårt förslag: Som sagts tidigare (jfr avsnitt 2.2) får det anses följa av regeringsformen att myndighetsformen skall användas i fråga om sådan statlig verksamhet som avser normgivning och rättskipning. Verksamhet som består i utfärdande av allmänna råd om hur olika författningar bör tillämpas har en karaktär som ligger normgivning nära. Med hänsyn härtill bör enligt vår mening dylik verksamhet också handhas av myndigheter.

När det därefter gäller verksamhet som är att hänföra till förvaltning anges i regeringsformen att sådan verksamhet kan överlämnas till bolag, stiftelse, förening m.m. Om verksamheten eller förvaltningsuppgiften innefattar myndighetsutövning skall överlämnandet ske med stöd av lag. Med myndighetsutövning skall därvid förstås verksamhet som består i att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande.

Uppgifter som innefattar myndighetsutövning fullgörs i många fall av privaträttsliga organ som inrättats av enskilda. Folkbildningsrådet och Samarbetsrådet för fördelning av statsbidrag till nykterhetsorganisationer är exempel på sådana organ som fördelar statsbidrag efter delegation till dem. I betänkandet (SOU 1993:71) *Organisationernas bidrag* har utredaren föreslagit att man bör gå vidare på den vägen bl.a. för att stärka organisationernas självständighet. Han förordar att fler grupper av organisationer bildar samverkansorgan för att få ansvaret för bidragsfördelningen till organisationerna inom sitt eget verksamhetsområde.

Vi delar inte utredarens uppfattning i nu anfört avseende. Enligt vår mening försämras nämligen konkurrensen mellan organisationerna om de gemensamt skall fördela statsbidraget och det kan därutöver bli svårt för nya organisationer med nya verksamhetsidéer att få del av stödet. Härtill kommer att förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning enligt vår mening bör fullgöras av myndigheter. Detta

ställningstagande föranleds av det förhållandet att det generella regelsystemet för myndigheterna ger goda möjligheter till insyn och kontroll samt tillfredsställer högt ställda krav på rättssäkerhet. Vidare vill vi peka på att ett genomförande av förslaget skulle leda till korporativism. Korporativa lösningar har en rad statsvetare och ekonomer starkt kritiserat. Vi vill också nämna i sammanhanget att övervägande antalet remissinstanser har ställt sig negativa eller tveksamma till utredningsmannens förslag (se Ds 1994:54).

Även annan verksamhet än sådan som innefattar myndighetsutövning och som staten både vill bedriva och finansiera på egen hand bör enligt vår mening också handhas av myndigheter. Till stöd för vår mening på den punkten vill vi anföra följande.

Myndigheterna har numera stor handlingsfrihet inom ramen för sina uppdrag. Införandet av mål- och resultatstyrning betyder att regeringen inte längre detaljstyr verksamheten vid en myndighet. I jämförelse med tidigare är en myndighet i dag också mera marknadsorienterad och agerar mer affärsmässigt. Myndigheternas redovisningssystem och styrsystem i övrigt samt deras personal- och lönepolitik har anpassats till vad som gäller inom andra sektorer.

Under senare tid har olika förvaltningspolitiska reformer genomförts. Nya och effektivare ledningsformer har t.ex. införts på de statliga myndigheterna. Vidare är varje myndighet numera enligt förvaltningslagen (1986:223) skyldig att lämna råd och upplysningar till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. EA-regelverket har ändrats och ytterligare regeländringar förbereds i syfte att modernisera och effektivisera myndighetsformen (se kap. 3).

Man bör i sammanhanget också peka på att 1975 års regeringsform innebar en modernisering och ett förtydligande av myndigheternas självständiga ställning. Där anges bl.a. att förvaltningsmyndigheter som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (RF 1:9). Där anges också att varken riksdagen eller kommunens beslutande organ får bestämma i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller rör tillämpning av lag (RF 11:7).

Genom Riksdagens revisorer och RRV har staten goda möjligheter att kontrollera myndigheterna och allmänheten har en generell rätt till insyn i den verksamhet som myndigheterna bedriver. En annan klar fördel med myndighetsformen är att den är flexibel framför allt så till vida att regeringen enkelt kan göra vissa ändringar i en myndighets uppdrag genom en förordning om ändring i myndighetens instruktion. Regeringen kan även besluta om en ny organisation och ledning av myndigheten. Statsmakterna kan också utan lång tidsutdräkt genomföra ett beslut om nedläggning av en myndighet eller sammanslagning av myndigheter.

I detta sammanhang vill vi vidare framhålla att staten när den tar på sig en ny uppgift i första hand bör anförtro den åt en redan befintlig

myndighet, som - förutsatt att den nya uppgiften inte avser myndighetsutövning - har frihet att välja mellan att själv utföra den nya uppgiften eller att efter anbudskonkurrens lägga ut den på annan. Man får därigenom en flexibel förvaltning samtidigt som antalet statliga organ begränsas.

Sammanfattningsvis talar starka skäl för att statlig verksamhet bör bedrivas i myndighetsform. Den formen har numera sådana egenskaper att staten knappast har anledning att ens överväga delegering av en förvaltningsuppgift till ett privaträttsligt organ. I bland kan dock en verksamhet vara i behov av självständig framtoning och i dylika fall kan det finnas skäl att överföra verksamheten till ett privaträttsligt organ (jfr Operan och Dramaten som drivs i av staten helägda aktiebolag). Vi vill emellertid samtidigt framhålla att de skäl som på 1970-talet anfördes mot att använda myndighetsformen för verksamhet framför allt inom kulturområdet numera enligt vår mening saknar bärkraft. En myndighet kan t.o.m. ha en mer självständig ställning än t.ex. en anslagsstiftelse.

5.4 Privaträttslig form för statlig verksamhet

Vårt förslag: Om staten avser att lämna över en förvaltningsuppgift till ett privaträttsligt organ som staten bildar ensam eller tillsammans med annan bör staten välja att bilda ett aktiebolag. I fall då man kan anta att förvaltningsuppgiften i fråga är av intresse för en bredare allmänhet bör den under vissa förutsättningar kunna lämnas över till en ideell förening.

Skälen för vårt förslag: I vissa fall kan det finnas skäl för staten att samverka med någon annan. Genom samverkan kan t.ex. en statsfinansiell besparing uppnås och ytterligare resurser tillföras samtidigt som särskild kompetens hos andra aktörer kan tas till vara.

I fall då staten samverkar med någon annan blir det aktuellt att föra över den ifrågavarande verksamheten till ett privaträttsligt organ. Som vi redan nämnt i avsnitt 5.3 kan det finnas skäl att föra över en verksamhet som staten både vill bedriva och finansiera på egen hand om verksamheten är i behov av självständig framtoning.

En förutsättning för att staten skall kunna föra över verksamhet till ett privaträttsligt organ är att verksamheten är ett statligt åtagande. En annan förutsättning är att verksamheten inte innefattar myndighetsutövning.

Ett privaträttsligt organ till vilket staten för över verksamhet bör enligt vår mening vara omgärdat av ett fast regelverk. Det är därvid ett krav att detta regelverk skänker organet en avgränsad ställning och

ger verksamhet som bedrivs inom dess ram en självständig framtoning samtidigt som verksamheten kan anpassas till förändringar i omvärlden. Det är också viktigt att regelverket medger att det läggs fast klara mål för verksamheten samt att den kan följas upp och anpassas till förändringar i omvärlden. Med tanke på fall då staten samverkar med annan bör vidare regelverket innebära att samverkande parter har möjlighet att t.ex. till följd av nya prioriteringar tillgodose sina intressen på lämpligt sätt.

Vi har i kap. 4 redogjort för vilka regler som gäller för olika privaträttsliga organ som staten själv eller tillsammans med annan kan tänkas bilda. De organ som omfattas av redogörelsen där är aktiebolag, stiftelse, ideell förening samt handelsbolag och enkla bolag. Enkla bolag är dock mot bakgrund av de allmänna krav som vi nyss har preciserat inte lämpligt för verksamhet som staten varaktigt skall bedriva med annan. Dylika bolag saknar nämligen status av att vara juridisk person och har därför inte den avgränsade ställning som vi anser att man bör kräva av en verksamhetsform till vilken staten delegerar förvaltningsuppgifter. Verksamhet som bedrivs i det enkla bolagets form får inte heller erforderlig grad av självständig framtoning. Det finns också en risk för att en tredje man felaktigt kan uppfatta att staten har ett ansvar för de förpliktelser som följer av avtal som andra bolagsmän än staten träffar i bolagets namn, trots att ett sådant ansvar rättsligt sett inte kan inträda.

Även stiftelsen utesluter vi från den fortsatta diskussionen. Skälet till det är att verksamhet som bedrivs i den formen är svår att anpassa till förändringar i omvärlden (jfr t.ex. vad som anfördes i prop. 1993/94:40 s. 17 till stöd för att ändra verksamhetsformen för de regionala utvecklingsfonderna från stiftelse till aktiebolag). Vi vill tillägga att principen att staten inte bör delegera förvaltningsuppgifter till stiftelser enligt vår mening bör upprätthållas i det närmaste utan undantag. Detta betyder att vi går ett steg längre än direktiven som anger att stiftelseformen under vissa förutsättningar bör kunna användas i fall då staten agerar tillsammans med annan part.

Bolag och ideella föreningar

Om de tre kvarstående formerna (aktiebolag, handelsbolag och ideell förening) vill vi här nämna följande.

För att bilda ett aktiebolag krävs det att stiftaren eller stiftarna tillskjuter kontanta medel eller annan egendom till ett värde om minst 100 000 kronor. I princip vilken verksamhet som helst kan bedrivas inom ramen för ett aktiebolag.

För att bilda ett handelsbolag behöver däremot initiativtagarna inte tillskjuta några kontanta medel eller egendom av annat slag. Ett handelsbolag föreligger om minst två personer träffar avtal om att

gemensamt utöva näringsverksamhet i bolag. Ett handelsbolag kan alltså endast användas för näringsverksamhet.

Inte heller när det gäller att bilda en ideell förening krävs det av initiativtagarna att de tillskjuter några kontanta medel eller egendom av annat slag. En ideell förening föreligger om ett antal fysiska eller juridiska personer träffat avtal om att samverka i organiserade former. Detta avtal måste därvid ha formaliserats i stadgar och det är ett krav att stadgarna innehåller uppgifter om bl.a. föreningens ändamål. En ideell förening kan i princip bildas för bedrivande av vilken verksamhet som helst. Om föreningen skall bedriva näringsverksamhet får den verksamheten dock inte syfta till att främja medlemmarnas ekonomiska intressen. För att en rättskapabel ideell förening skall föreligga krävs det vidare att föreningen har en styrelse som kan företräda den.

När det gäller frågan hur många samverkande intressenter som krävs för att få till stånd en rättskapabel ideell förening råder det viss osäkerhet. Det saknas ett vägledande praxisavgörande på denna punkt. Uttalanden i doktrinen (se avsnitt 4.3.4) tyder på att det för att vara på helt säker mark torde räcka med fem men det *kan* vara så att det räcker om antalet endast är två. Det bör dock framhållas i sammanhanget att anförda uttalanden härrör från tiden före den 1 juli 1993 från vilket datum det enligt lagen om ekonomiska föreningar (1987:667) räcker med tre juridiska eller fysiska personer för att bilda en ekonomisk förening. I fråga om ideella föreningar saknas fog att ställa lika höga krav. Med allra största sannolikhet torde därför en rättskapabel ideell förening kunna bildas av endast två samverkande intressenter.

Principiellt sett anses det gå en skiljelinje mellan bolag å ena och föreningar å andra sidan. Detta sammanhänger med att bolag är en sluten och föreningen en öppen form av association. Vi kommer därför i det närmast följande att jämföra de två bolagsformerna, dvs. handelsbolag och aktiebolag, för att därefter ta upp den ideella föreningen. Det bör framhållas att jämförelsen mellan de två bolagsformerna endast är relevant för de fall då den verksamhet som avses bli delegerad innefattar näringsverksamhet och intressenterna bakom verksamheten, som måste vara minst två till antalet, är beredda att satsa kontanta medel eller egendom av annat slag till ett värde av minst 100 000 kronor.

Jämförelse mellan handelsbolag och aktiebolag

Utgångspunkten för reglerna i lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag (HBL) är att förvaltningen av ett handelsbolag ombesörjs direkt av delägarna, dvs. bolagsmännen. Reglerna i lagen innebär därför bl.a. att var och en av bolagsmännen har rätt att vidta åtgärder i förvaltningen av bolagets angelägenheter och att företräda bolaget

gentemot tredje man. Om staten delegerar en förvaltningsuppgift genom att för denna uppgift bilda ett handelsbolag tillsammans med annan part följer det alltså av reglerna i HBL att besluten avseende den till handelsbolaget delegerade uppgiften kommer att fattas av antingen staten (genom någon statlig myndighet) eller den eller de övriga bolagsmännen. Av olika skäl är detta knappast en lämplig ordning. Besluten bör i stället fattas av en av bolagsmännen utsedd styrelse för bolaget. HBL innefattar inte något hinder mot att bolagsmännen genom bolagsavtal träffar överenskommelse om en sådan lösning. Men för att en styrelse i ett handelsbolag skall fungera effektivt krävs det emellertid att samtliga bolagsmän avstår från den vetorätt som enligt HBL tillkommer envar av dem och med hänsyn till att bolagsmännen har ett personligt betalningsansvar för bolagets förpliktelser kan det i det enskilda fallet vara svårt att få bolagsmännen dithän.

Om staten däremot delegerar en förvaltningsuppgift till ett aktiebolag som staten bildar tillsammans med annan följer det av tvingande regler i aktiebolagslagen (1975:1385) (ABL) att detta bolag skall ha en styrelse som svarar för förvaltningen av bolagets angelägenheter och företräder bolaget gentemot tredje man. I motsats till vad som gäller vid delegation till ett handelsbolag behöver man alltså inte vid delegation till ett aktiebolag bekymra sig om hur besluten i bolagets angelägenheter skall fattas.

I frågor om redovisning och revision är den reglering som gäller för aktiebolag också mer fullständig än vad den är beträffande handelsbolag. ABL kräver t.ex. att ett aktiebolag alltid skall upprätta en offentlig årsredovisning. Via den kan den som så önskar ta reda på t.ex. om för verksamheten fastlagda mål uppnåtts eller ej. Beträffande handelsbolag gäller däremot enligt lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag (ÅRL) att endast större bolag behöver upprätta en offentlig årsredovisning. I fråga om kravet på revision och revisorns kompetens är det vidare en väsentlig skillnad mellan de två bolagsformerna. Ett aktiebolag skall således alltid ha minst en revisor. I regel räcker det därvid med att revisorn är kvalificerad men i vissa fall skall han vara auktoriserad. Däremot måste långt ifrån alla handelsbolag ens ha en revisor. Enligt ÅRL ställs ett sådant krav endast på bolag som skall upprätta årsredovisning och när det gäller kompetensen på revisorn inskränker sig kravet i ÅRL till att det skall vara en auktoriserad revisor i de allra största bolagen.

I jämförelse med HBL och ÅRL ger regelverket i ABL även i övrigt en mer stabil grund för bedrivande av näringsverksamhet. Vi nöjer oss med att här erinra om de regler i ABL vilka ytterst garanterar att det i ett aktiebolag alltid finns ett överskott som motsvarar minst halva det för bolaget registrerade aktiekapitalet.

Enligt vår bedömning kan såväl handelsbolaget som aktiebolaget användas av staten vid delegering av förvaltningsuppgifter. Aktiebolaget

är dock den mest flexibla formen av de två. Det är t.ex. i princip möjligt att bedriva vilken verksamhet som helst i ett aktiebolag och delägare i ett aktiebolag kan i princip när som helst gå ur sitt engagemang genom att avyttra sitt aktieinnehav. Om man utgår från att det i det enskilda fallet går att få fram medel till aktiekapital är vår bedömning att aktiebolaget generellt sett är att föredra framför handelsbolaget.

Den ideella föreningen

Sverige saknar lagstiftning om ideella föreningar. Detta till trots finns det ett stort antal sådana föreningar i landet. Många av dem spelar en central roll i vårt samhälle. Vi kan peka på att vårt statskick förutsätter förekomsten av ideella föreningar. Även den arbetsrättsliga lagstiftningen förutsätter förekomsten av dylika föreningar. Med hänsyn härtill och då det för ideella föreningar finns ett fast och generellt regelsystem med förankring i doktrin och praxis bör det vara tänkbart att delegera förvaltningsuppgifter till ideella föreningar.

Som vi nyss anförde är aktiebolagsformen en mycket flexibel form. Förutsatt att man i det enskilda fallet är beredd att anslå erforderliga medel till aktiekapital bör därför utgångspunkten vara att staten använder sig av aktiebolagsformen vid delegering av en förvaltningsuppgift. Det nu sagda utesluter emellertid inte att det i vissa fall kan vara lämpligare att delegationen sker till en för ändamålet bildad förening. När det gäller den frågan vill vi anföra följande.

Det finns vänföreningar knutna till en del av landets kulturinstitutioner. Detta tyder på att allmänheten hyser ett stort intresse för de ifrågavarande institutionerna. Det är av olika skäl angeläget att allmänhetens engagemang för t.ex. museer eller kulturinstitutioner av annat slag kan kanaliseras. Det är också angeläget att detta engagemang sett över tiden håller en hög och framför allt jämn nivå. För att lyckas med den målsättningen tror vi att det är nödvändigt att de som hyser ett intresse för en viss institution kommer den och dess verksamhet lika nära som medlemmarna i en ideell förening till den av föreningen bedrivna verksamheten.

Vår slutsats av det nu anförda är att den ideella föreningen kan vara att föredra framför aktiebolaget i fall då man med fog kan anta att det hos en bredare allmänhet - antingen som enskilda individer eller via olika organisationer - finns eller kan uppväckas ett intresse för den uppgift som avses bli delegerad. Karaktären på den uppgift som skall delegeras kan även vara sådan att den ideella föreningen framstår som ett lämpligare alternativ än aktiebolaget.

Om staten delegerar en förvaltningsuppgift till en ideell förening kan det ibland finnas risk för att något särintresse får ett alltför stort inflytande över verksamheten i fråga. Staten bör därför lämpligen se

till att staten ensam eller i vart fall tillsammans med övriga föreningsbildare får ett bestämmande inflytande i föreningen. Ett sådant inflytande uppnås om det i föreningens stadgar tas in en bestämmelse av innebörd att staten eller staten tillsammans med övriga föreningsbildare utser så många ledamöter i styrelsen att de tillsammans bildar en beslutför styrelse. Det kan även vara lämpligt att det i stadgarna tas in bestämmelser som reglerar hur rösträtten får utövas vid föreningsmötena.

När det gäller innehållet i föreningens stadgar i övrigt vill vi framhålla bl.a. att det där måste tas in bestämmelser om den interna och externa redovisningen samt om revisionen. Om staten vill lämna föreningen är det egentligen bara för staten att avsäga sitt medlemskap. Ett annat alternativ är att staten verkar för att föreningen upphör. Förutsättningarna för att ett sådant beslut skall kunna fattas och frågan hur man skall förfara med föreningens tillgångar när föreningen skall upphöra bör därför också regleras i stadgarna. Bilaga 1 innehåller ett förslag till stadgar för en ideell förening som får särskilt organisationsanslag.

Inrättandet av en förening i vilken staten (genom någon lämplig myndighet) skall vara medlem måste föregås av förhandlingar mellan staten och övriga intressenter om bl.a. stadgarnas innehåll. Det gäller att staten därvid får gehör för sina krav vid dessa förhandlingar. Motsvarande förhandlingar krävs även när staten avser att samverka med annan i ett aktiebolag och staten vill få gehör för vissa speciella önskemål i fråga om innehållet i bolagsordningen.

5.5 Alternativ till anslagsstiftelser

Vårt förslag: Vid delegering av verksamheter som är beroende av fortlöpande statligt stöd bör staten använda aktiebolags- eller föreningsformen.

Skälen för vårt förslag: För anslagsberoende verksamheter har staten sedan länge valt att bilda anslagsstiftelser. Som vi nämnt tidigare godtar inte stiftelselagen (1994:1220) anslagsstiftelser som stiftelser. Det innebär att nya anslagsstiftelser inte kan bildas efter den 1 januari 1996. Även om staten i fortsättningen vinlägger sig om att iaktta en stor restriktivitet när det gäller att engagera sig för nya uppgifter kommer staten alltjämt att ha ett behov av att bilda privaträttsliga organ som är beroende av anslag. Vi skall därför i detta avsnitt utröna om aktiebolaget och den ideella föreningen sammantaget utgör ett alternativ till anslagsstiftelsen.

Den grundläggande frågan är om aktiebolaget respektive den ideella föreningen i likhet med anslagsstiftelsen kan behandlas ungefär som en statlig myndighet i finansiellt avseende. När det gäller den frågan kan vi redan med en gång slå fast att såväl ett aktiebolag som en ideell förening mycket väl motsvarar detta krav. Det civilrättsliga regelsystemet ställer inte upp några hinder mot att bilda ett aktiebolag eller en ideell förening som skall vara beroende av löpande tillskott. I motsats till vad många tror är således aktiebolagsformen inte en form bara för den som vill uppnå maximal avkastning på riskvilligt kapital. Vi kan för övrigt erinra om att såväl Operan som Dramaten drivs i av staten helägda aktiebolag som årligen erhåller exklusiva organisationsanslag. Vi kan också erinra om att den år 1987 av staten och några kommuner bildade föreningen "Svensk Bostadsmässa, ideell förening" i vart fall under de inledande åren utlovades driftsbidrag från staten.

I nu berört avseende utgör alltså aktiebolaget och den ideella föreningen ett alternativ till anslagsstiftelsen. Emellertid är det inte därigenom klarlagt att aktiebolaget och den ideella föreningen i övrigt är likvärdiga med anslagsstiftelsen. När det gäller den frågan vill vi bl.a. anföra följande.

En fördel som ofta tillskrivs anslagsstiftelsen i jämförelse med andra verksamhetsformer är att verksamhet som bedrivs i den förra formen får en självständig framtoning och ger intryck av att vara stabil och långsiktig. Graden av självständig framtoning hos en verksamhet som är anslagsberoende och det intryck av stabilitet och långsiktighet som man får av en sådan verksamhet är emellertid som vi ser det inte beroende av i vilken form verksamheten bedrivs. De fördelar som i nämnda avseenden hittills ansetts vara förknippade med anslagstiftelsen existerar alltså inte.

En mer generell jämförelse mellan anslagsstiftelsen å ena sidan samt aktiebolaget och den ideella föreningen å den andra sidan ger bl.a. vid handen att den organisatoriska uppbyggnaden kan skilja sig åt. Anslagsstiftelsen har nämligen endast ett beslutande organ till skillnad från aktiebolaget med sin bolagsstämma och den ideella föreningen med sitt årsmöte eller föreningsstämma. Till följd av föreskrifter därom i stiftelseförordnandet har dock många anslagsstiftelser utöver styrelsen ett organ - vanligen med beteckningen huvudmannaråd - som har en funktion liknande den som en bolagsstämma eller ett årsmöte har. Vidare vill vi i detta sammanhang peka på att man inom ramen för ett aktiebolag eller en ideell förening kan se till att det verksamhetsföremål som en gång bestämts för bolaget eller föreningen omgärdas med en mycket hög barriär till skydd mot att tillfälliga opinioner genomdriver ändringar. Samtidigt är det så att nödvändiga anpassningar av verksamhetsföremålet till omvärldsförändringar kan genomföras.

Det är enkelt att bilda ett aktiebolag eller en ideell förening. Delägarna i ett aktiebolag eller medlemmarna i en ideell förening kan

lätt avveckla sitt engagemang, antingen genom att avyttra sina aktier eller genom att avsäga sig sitt medlemskap. Aktiebolagsformen är mer anpassad för affärsmässig verksamhet än vad som är fallet beträffande anslagsstiftelsen (jfr exemplen Operan och Samhall i bilaga 3). Den ideella föreningen kan - till skillnad från anslagsstiftelsen - dra till sig medlemmar som är beredda att mot en ganska ringa ersättning utföra tjänster åt föreningen.

Mot bakgrund av det nu anförda gör vi sammantaget den bedömningen att aktiebolaget och den ideella föreningen betydligt bättre än anslagsstiftelsen tillgodoser de krav som man bör ställa på ett privaträttsligt organ som bedriver statlig verksamhet. Inom ramen för de nämnda formerna kan verksamhet bedrivas på ett smidigare och mer effektivt sätt än vad som är fallet om den bedrivs av en anslagsstiftelse. Förutsatt att en sådan åtgärd är förenlig med de grundläggande mål som lagts fast för verksamheten kan man bl.a. omstrukturera den om det skulle krävas av ekonomiska skäl. Ett aktiebolag kan t.ex. lägga viss verksamhet i ett dotterbolag. Nödvändiga anpassningar av verksamhetsföremålet till omvärldsförändringar kan också genomföras. Åtgärder av nu nämnt slag är emellertid betydligt svårare att åstadkomma om verksamheten bedrivs av en anslagsstiftelse och kräver dessutom tillstånd av myndighet (fr.o.m. den 1 januari 1996 av Kammarkollegiet). Mot anslagsstiftelsen talar även att det knappast är lämpligt att staten fortsätter att dra nytta av den nimbus som anses förknippad med ordet stiftelse och som uppstått till följd av att den stora majoriteten av stiftelserna har välgörande ändamål.

Vi kommer alltså fram till att aktiebolaget och den ideella föreningen sammantaget väl tillgodoser de behov som för framtiden kan finnas av privaträttsliga former för anslagsberoende verksamhet. Även när vi väger in skattefrågorna i sammanhanget kvarstår denna bedömning. Vi vill emellertid peka på att gåvor till anslagsstiftelser som verkar inom den kulturella sektorn är skattefria. Gåvor till aktiebolag som verkar inom samma sektor är däremot inte fria från gåvoskatt. Enligt vår mening bör även gåvor till aktiebolag som är verksamma inom kultursektorn och som inte har till syfte att bereda vinst åt aktieägarna vara fria från gåvoskatt. Denna fråga bör dock prövas i annat sammanhang, lämpligen i samband med behandlingen av de förslag som snart väntas från Stiftelse- och föreningsskattekommittén (Fi 1988:03).

5.6 Finansiell styrning och revision

Vårt förslag: På aktiebolag och ideella föreningar som får särskilt organisationsanslag bör i fråga om anslagsframställning, årsredovisning och revision ställas samma krav som på myndigheter. Kraven bör regleras i bolagsordningen respektive föreningsstadgarna eller i avtal mellan staten och bolaget respektive föreningen.

Skälen för vårt förslag: Vid all form av delegering av förvaltningsuppgifter och vid statsbidragsgivning finns det en konflikt mellan å ena sidan statens behov av att styra och kontrollera verksamheten och det privaträttsliga organets strävan efter att kunna verka fritt och självständigt å den andra sidan. Regeringsformen saknar bestämmelser om dessa frågor. Enligt vår mening är det emellertid angeläget att staten ser till att frågorna om styrning och kontroll blir tillfredsställande reglerade i dylika fall.

När det gäller den finansiella styrningen vill vi anföra följande. Bolagsordningen för ett aktiebolag skall alltid innehålla en bestämmelse om bolagets verksamhetsföremål. Stadgarna för en ideell förening skall utan undantag innehålla uppgift om ändamålet för föreningen. Vilken verksamhet som ett bolag eller en förening skall ägna sig åt framgår alltså av nämnda handlingar. Om och när staten delegerar verksamhet till ett bolag eller en ideell förening är det emellertid viktigt - särskilt i fall då organet i fråga fortlöpande skall få särskilda organisationsanslag - att det för verksamheten fastställs mål och riktlinjer som fortlöpande kan utvärderas. Dylika mål och riktlinjer bör enligt vår mening tas in i tidsbegränsade avtal mellan staten och det organ till vilket verksamhet delegerats. I avtalet bör också regleras vad som skall gälla i fråga om resultatredovisning, dvs. den del av årsredovisningen som inte regleras i den civilrättsliga lagstiftningen (se avsnitt 3.4 och kap. 4). Avtalen bör ha ett innehåll liknande det som myndigheternas regleringsbrev har.

I fråga om anslagsframställning bör anslagsstiftelser (så länge de består) och övriga privaträttsliga organisationer som för kommande budgetår vill ansöka om särskilda organisationsanslag omfattas av samma krav som myndigheter. Regeringen bör genom en särskild skrivelse informera berörda organisationer om detta. Kraven kan även regleras i bolagsordningen i fråga om aktiebolag eller i stadgarna när det gäller en ideell förening eller i avtal mellan staten och den ifrågavarande privaträttsliga organisationen.

Det följer av aktiebolagslagen att ett aktiebolag alltid skall ha minst en av bolagsstämman utsedd, kvalificerad revisor. Beträffande ideella föreningar gäller ett lagreglerat krav på revision endast i vissa fall (se avsnitt 4.3).

Staten bör alltid ha rätt att utse revisor i ett aktiebolag eller en ideell förening till vilken en förvaltningsuppgift delegerats. För att en sådan rätt skall föreligga även i de fall då staten inte har ett bestämmande inflytande i bolaget eller föreningen krävs det att det tas in en bestämmelse om att staten har rätt att utse revisor i bolagsordningen eller föreningsstadgarna eller i ett avtal mellan staten och bolaget respektive föreningen. Den revisor som staten utser bör vara yrkesrevisor.

Beträffande effektivitetsrevisionen av privaträttsliga organisationer som fortlöpande får särskilda organisationsanslag gäller enligt särskild lagstiftning (se kap. 3) att RRV för närvarande bara får granska statliga bolag och stiftelser. RRV har däremot inte rätt att granska ideella föreningar, inte ens om staten ensam finansierar föreningens verksamhet. Vi förordar att man i dessa fall i ett avtal mellan staten och den aktuella föreningen skriver in att RRV skall ha rätt att följa upp och utvärdera verksamheten med avseende på de mål som statsmakterna uppställt för den statliga finansieringen.

Vi anser således att kraven i fråga om finansiell styrning och kontroll bör skärpas. Vi anser också att RRV i större omfattning än hittills bör genomföra effektivitetsrevision av privaträttsliga organ som får särskilda organisationsanslag.

I den mån staten medverkar vid bildandet av ett privaträttsligt organ av sådant slag som förutsätter att kontanta medel eller egendom av annat slag tillskjuts (aktiebolag eller stiftelse) följer det av regeringsformen att beslutanderätten tillkommer riksdagen (jfr bet. 1986/87:KU 29 s. 37). På denna punkt delar vi alltså inte den bedömning av rättsläget som kommer till uttryck i Avtalsutredningens nyligen avlämnade betänkande (se SOU 1994:136; jfr avsnitt 3.7). För vår del vill vi emellertid samtidigt understryka det angelägna i att riksdagen lämnar regeringen bemyndigande att godkänna mindre aktiebolagsbildningar.

Det är många myndigheter och framför allt länsstyrelser som utan att frågan varit föremål för behandling av riksdagen har använt anslagsmedel för att bilda bolag eller stiftelser. Det förekommer också att myndigheter beviljar privaträttsliga organisationer årliga bidrag utan stöd i författning eller att de utbetalar uppdragsersättningar utan att upphandling skett i enlighet med gällande regler. Vi utgår från att myndigheterna kommer att ta erforderliga initiativ för att avveckla engagemang av nu nämnt slag.

För att bilda en ideell förening ställs det inte några krav på tillskott av kontanta medel eller egendom av annat slag. En statlig myndighet torde därför kunna medverka vid bildandet av en sådan förening vars ändamål ligger inom ramen för de uppgifter som myndigheten skall ägna sig åt och myndigheten torde också kunna besluta om att erlägga medlemsavgift till föreningen, under förutsättning att denna avgift inte är högre än för andra med staten jämförbara medlemmar och inte är så stor att den kan jämställas med ett organisationsanslag.

5.7 Alternativ till anslagsstiftelser för kommuner och landsting

Vårt förslag: Om och när en kommun eller ett landsting vill lämna över vården av en anslagsberoende kommunal eller landstingskommunal verksamhet till ett privaträttsligt organ bör kommunen eller landstinget i stället för anslagsstiftelsen välja att bilda ett aktiebolag eller, i fall då man kan anta att verksamheten i fråga är av intresse för en bredare allmänhet, en ideell förening.

Skälen för vårt förslag: Enligt kommunallagen (1991:900) får en kommun eller ett landsting genom beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en stiftelse. I betänkandet över kommunallagen uttalade dock Konstitutionsutskottet (jfr 1990/91:KU38 s. 44) att den kommunala och landstingskommunala verksamheten i största möjliga utsträckning bör ske i nämndform.

Som vi nämnt tidigare träder stiftelselagen (1994:1220) i kraft den 1 januari 1996. Som vi också nämnt tidigare erkänner den lagen inte anslagsstiftelser som stiftelser. Riksdagen har därför - med särskild bäring på den kommunala och landstingskommunala sidan - förordat att regeringen lägger fram ett förslag till rättslig reglering av anslagsberoende verksamheter som kan träda i kraft samtidigt med stiftelselagen (jfr bet. 1993/94:LU12 s. 15 f.).

Mot den nu anförda bakgrunden har vi funnit anledning att närmare överväga om man genom ett tillägg till stiftelselagen bör öppna en möjlighet för kommuner och landsting att kunna bilda anslagsstiftelser även i framtiden. Våra överväganden på den punkten har lett fram till att det lagtekniskt sett går att åstadkomma ett tillägg med anförd innebörd men att starka principiella skäl talar mot att skapa en privaträttslig form som endast kan användas av kommuner och landstingskommuner.

För statens vidkommande har vi gjort den bedömningen att aktiebolaget och den ideella föreningen sammantaget väl tillgodoser de behov som för framtiden kan finnas av privaträttsliga former för anslagsberoende verksamhet (jfr avsnitt 5.5). Enligt vår mening har denna bedömning även bäring på kommunal och landstingskommunal verksamhet. Till stöd för vår mening på den punkten vill vi anföra följande.

Kommuner och landsting har lämnat över vården av anslagsberoende kommunala eller landstingskommunala angelägenheter till anslagsstiftelser bl.a. när det varit fråga om kultur- eller fritidsverksamhet, kulturminnesvård, museiverksamhet eller miljövård (jfr

bil. 2). Valet av anslagsstiftelsen som form har därvid ofta föranletts av en strävan att ge verksamheten en självständig framtoning och att ge ett intryck av att den är stabil och långsiktig. Som vi framhållit i avsnitt 5.5 är emellertid graden av självständig framtoning hos en verksamhet som är anslagsberoende och det intryck av stabilitet och långsiktighet som man får av en sådan verksamhet inte beroende av i vilken form verksamheten bedrivs.

Som vi också framhållit i avsnitt 5.5 kan man inom ramen för ett aktiebolag och en ideell förening bedriva verksamhet på ett smidigare och mer effektivt sätt än vad som är fallet om den bedrivs av en anslagsstiftelse. Nödvändiga anpassningar av verksamhetsföremålet till omvärldsförändringar kan t.ex. genomföras. När det gäller anslagsstiftelsen är sådana anpassningar däremot betydligt svårare att åstadkomma och kräver dessutom tillstånd av myndighet (fr.o.m. den 1 januari 1996 av Kammarkollegiet). Mot anslagsstiftelsen talar även att det knappast är lämpligt att kommunerna och landstingen fortsätter att dra nytta av den nimbus som anses förknippad med ordet stiftelse och som uppstått till följd av att en stor majoritet av stiftelserna i landet har välgörande ändamål.

Mot bakgrund av det nu anförda kan vi inte finna annat än att aktiebolaget och den ideella föreningen sammantaget bör kunna ses som fullgoda alternativ till anslagsstiftelsen även på den kommunala och landstingskommunala sidan.

I nästa avsnitt lämnar vi förslag som syftar till att underlätta avveckling av befintliga stiftelser som bildats av eller tillsammans med en kommun eller ett landsting.

5.8 Ändring m.m. av föreskrifter för äldre stiftelser bildade av offentligt rättssubjekt

Vårt förslag: Föreskrifterna i stiftelseförordnandet avseende en äldre stiftelse som bildats av eller tillsammans med staten, en kommun, ett landsting eller en kyrklig kommun får utan hinder av bestämmelserna i 6 kap. stiftelselagen (1994:1220) ändras eller upphävas genom skriftlig överenskommelse mellan stiftarna och stiftelsen.

Skälen för vårt förslag: Stiftelselagen, som träder i kraft den 1 januari 1996, innehåller bestämmelser om vilka förutsättningar som måste föreligga för att föreskrifter i stiftelseförordnanden skall få ändras eller upphävas (jfr 6 kap.). Bestämmelserna gäller för alla stiftelser och innebär att det i såväl materiellt som formellt hänseende ställs upp vissa krav för att få ändra eller upphäva föreskrifterna i ett stiftelseförordnande. I materiellt avseende innebär bestämmelserna att

föreskrifter i stiftelseförordnanden får ändras eller upphävas endast om sådana ändrade förhållanden inträtt att den aktuella föreskriften på grund därav inte längre kan följas eller har blivit uppenbart onyttig eller uppenbart stridande mot stiftarens avsikter eller om det finns andra särskilda skäl. Och i formellt avseende innebär bestämmelserna att det är stiftelsens styrelse som ytterst svarar för besluten i frågor om ändring m.m. Ett beslut får dock inte tillämpas innan Kammarkollegiet gett sitt tillstånd till det (permutation).

Nuvarande ordning i fråga om ändring eller upphävande av föreskrifter i stiftelseförordnanden innebär följande. För stiftelser som bildats av enskilda regler gäller sedan år 1972 regler som i huvudsak liknar dem som stiftelselagen innefattar (jfr permutationslagen, 1972:205). För övriga stiftelser, dvs. stiftelser som bildats av staten, en kommun, ett landsting eller en kyrklig kommun, tillämpas däremot i fråga om ändring eller upphävande av föreskrifter i stiftelseförordnandet fortfarande samma ordning som före år 1972 gällde även för enskilt bildade stiftelser. Det innebär att frågan om tillstånd avgörs av regeringen efter en prövning som inte är lagbunden.

Tillämpningen av permutationslagen kännetecknas av en synnerligen restriktiv praxis. Det står därför utom allt tvivel att den nyordning som stiftelselagen innefattar med avseende på förutsättningarna för ändring eller upphävande av föreskrifter i stiftelseförordnanden som meddelats av staten i mycket hög grad kommer att ytterligare försvåra möjligheterna för staten att anpassa verksamhet som staten bedriver i stiftelseform till förändringar i omvärlden. Det är mot den nu anförda bakgrunden som vårt redan deklarerade synsätt, att staten inte fortsättningsvis bör medverka till att bilda stiftelser, skall ses.

Bestämmelserna i stiftelselagen om ändring eller upphävande av föreskrifter i stiftelseförordnanden kommer att gälla även för nu befintliga stiftelser (äldre stiftelser) som bildats av staten. Dessa stiftelser bör därför avvecklas fortast möjligt. Regeringens prövning i frågor om tillstånd till ändring eller upphävande av föreskrifter i stiftelseförordnanden som meddelats av staten präglas emellertid av den restriktiva praxis som kännetecknar tillämpningen av permutationslagen. Även om regeringens prövning skulle bli mer flexibel än den är för närvarande kommer endast ett fåtal stiftelser att hinna avvecklas innan stiftelselagen träder i kraft. Med hänsyn härtill och då det är ett stort antal stiftelser som berörs förordar vi att 6 kap. stiftelselagen inte skall behöva tillämpas vid ändring eller upphävande av föreskrifter beträffande äldre stiftelser som bildats av eller tillsammans med staten. Den lösning som därvid ligger närmast till hands torde vara att i analogi med stiftelselagens bestämmelser för kollektivavtalsstiftelser (se 11 kap. 4 § andra stycket nämnda lag) införa en rätt för stiftarna till äldre stiftelser som bildats av eller tillsammans med staten och styrelsen för respektive stiftelse att ändra eller upphäva föreskrifterna i stiftelseförordnandet genom en skriftlig

överenskommelse. Vi förordar en sådan lösning. Vi förordar vidare att den bör gälla även för äldre stiftelser som bildats av eller tillsammans med andra offentliga rättssubjekt än staten.

Lagtekniskt sett bör bestämmelser i enlighet med den av oss förordade innebörden tas in i en ny paragraf i lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (införandelagen).

En frivillig avveckling av en stiftelse handhas av stiftelsens styrelse. På den punkten inträder ingen förändring i och med stiftelselagens ikraftträdande. De bestämmelser om likvidation som finns i den lagen gäller nämligen endast vid tvångslikvidation av stiftelser som utövar näringsverksamhet. Om avvecklingen i det enskilda fallet innebär att ansvaret för stiftelsens skulder tas över av någon annan följer det av allmänna principer att borgenärernas samtycke till detta måste inhämtas.

I de fall staten bedömer att en verksamhet som har bedrivits av en anslagsstiftelse även i fortsättningen bör vara ett statligt åtagande kan staten välja att fullfölja åtagandet på annat sätt än genom särskilda anslag. Ett alternativ är att staten väljer att med statliga medel stimulera andra att bedriva den ifrågavarande verksamheten, t.ex. genom att inrätta ett generellt organisationsstöd. Ett annat alternativ är att verksamheten anförtros åt en en befintlig myndighet och att den finansieras med medel från den myndighetens ramanslag. Det senare alternativet innebär att staten både finansierar verksamheten och själv svarar för driften av den. Om staten vill fortsätta att med särskilda anslag bedriva den verksamhet som respektive anslagsstiftelse hittills har gjort bör valet av ny verksamhetsform stå mellan myndighet, aktiebolag och ideell förening.

5.9 Den närmare innebörden av våra förslag

Med utgångspunkt från några av staten genomförda stiftelsebildningar skall vi i detta avsnitt belysa den närmare innebörden av våra förslag i 5.3 och 5.4. Vi vill framhålla att våra resonemang i förevarande avsnitt inte föregåtts av någon omprövning av det statliga åtagande som respektive stiftelsebildning ger uttryck för.

Sju stiftelser bildade av löntagarfondsmedel

Löntagarfonderna avvecklades vid utgången av år 1991. Medlen som fanns i dessa fonder har staten använt bl.a. till att inrätta elva olika stiftelser. Av dessa bildades sju efter beslut under våren 1994. Fem av stiftelserna skall verka inom forskning och utbildning. För de två övriga stiftelserna är syftet att främja ett vitalt kulturliv respektive

innovationer (jfr prop. 1993/94:177 och 206, bet. 1993/94:UbU12 och NU 25 samt rskr. 1993/94:398 och 399).

Samtliga sju nu ifrågavarande stiftelser är sådana att de faller in under stiftelselagens allmänna stiftelsebegrepp. Utbildningsutskottet som med undantag för "innovationsstiftelsen" behandlade frågan om stiftelsernas inrättande kom i sitt betänkande (jfr s. 19) in på valet av organisationsform. I den senare frågan anförde utskottet bl.a. i sitt betänkande (jfr s. 20) att stiftelsen genom sin oberoende ställning förenad med stiftelseförvaltningens bundenhet till de av stiftaren givna ändamålen skapar en stabilitet och långsiktighet av betydelse för de ifrågavarande ändamålen.

I avsnitt 5.3 har vi uttalat att myndighetsformen bör användas för fullgörandet av frivilliga förvaltningsuppgifter särskilt i fall då staten ensam skall svara för finansieringen av den verksamhet som är i fråga. En tilllämpning av denna princip hade inneburit att staten - i stället för att bilda de sju stiftelserna - tagit medlen i anspråk med ett samtidigt uttalande om att staten successivt och efter sedvanlig budgetbehandling kommer att anslå motsvarande belopp till de myndigheter som normalt ägnar sig åt att fördela statliga medel till förmån för forskning, utbildning, kulturprojekt och innovationer.

Stiftelsen Svenska Filminstitutet

Svenska Filminstitutet har funnits sedan 1960-talet. Under beredningen av frågan om ett nytt filmavtal hösten 1992 kom frågan om institutets rättsliga status upp. Man kom därvid fram till att institutet torde vara att betrakta som ett enkelt bolag. Samtidigt konstaterades att institutets verksamhet borde bedrivas av en juridisk person och att stiftelsen därvid framstod som den mest ändamålsenliga organisationsformen (jfr prop. 1992/93:10 s. 14 f.).

Staten, de två TV-företagen Sveriges Television AB och Nordisk Television AB samt ett antal olika organisationer representerande film- och videobranschen bildade därefter Stiftelsen Svenska Filminstitutet Stiftelsen skall bl.a. ge stöd till värdefull svensk filmproduktion och utföra uppdrag åt staten inom det filmkulturella området.

Vid bildandet av stiftelsen avskilde samtliga stiftare (utom de två TV-företagen) den egendom som fanns i det enkla bolaget. Staten och de två TV-företagen utfäste sig vidare vid stiftelsebildningen att under sex års tid lämna årliga bidrag till stiftelsen, avsedda att förbrukas. Filminstitutet är alltså en anslagsstiftelse. För sin verksamhet disponerar stiftelsen även över medel som på grund av åtagande efter stiftelsens bildande betalas in till stiftelsen av yrkesmässigt verksamma biografägare respektive videogramuthyrare.

Om våra förslag i avsnitt 5.3. och 5.4 hade tillämpas inför bildandet av Stiftelsen Svenska Filminstitutet år 1992 skulle man först och

främst ha undersökt möjligheterna att låta en myndighet handha de ifrågavarande uppgifterna. Sannolikt hade denna tanke inte kunnat realiseras. Nästa steg hade därför blivit att undersöka lämplig privaträttslig form. Det torde knappast finnas ett så stort intresse hos allmänheten för produktion av svenska film att det skulle vara motiverat att ens undersöka alternativet att bilda en ideell förening. Uppgifterna skulle alltså ha anförtrotts ett aktiebolag.

Stiftelsen Skansen

Intill år 1963 utgjorde Skansen en del av Stiftelsen Nordiska museet. Nämnda år avskildes Skansen med därtill hörande egendom och vissa kontanta medel till en ny stiftelse. De kontanta medlen tillsköts av staten resp. Stockholms stad (jfr prop. 1963:113). Stiftelsens ändamål är framför allt att bedriva en verksamhet som bygger vidare på och utvecklar Skansen genom fortsatta insatser för att levandegöra svensk kultur och natur samt genom att kring ett centrum av kulturminnen skapa en levande miljö för olika fritidsintressen. Stiftelsen skall också vårda det kulturhistoriska byggnadsbeståndet.

Något årligt bidrag till Skansens drift förutsattes inte behöva utgå vid stiftelsebildningen. Oaktat staten sedan år 1967 lämnat löpande bidrag till Skansen (jfr prop. 1968:46 bl.a. s. 3) är stiftelsen en sådan förmögenhetsbildning som faller in under stiftelselagens allmänna stiftelsebegrepp.

Om våra förslag i avsnitt 5.3. och 5.4 hade tillämpas när frågan om Skansens framtid blev aktuell år 1963 skulle man först och främst ha undersökt möjligheterna att inlemma Skansen under en myndighet. Sannolikt hade denna tanke inte kunnat realiseras. Nästa steg hade därför blivit att undersöka lämplig privaträttslig form. Eftersom det med fog kan antas att det finns ett mycket stort intresse för Skansen bland en bredare allmänhet hade en sådan undersökning sannolikt lett fram till bildandet av en ideell förening med staten, Stiftelsen Nordiska museet och Stockholms stad som några av medlemmarna.

Stiftelsen Svenska UNICEF-kommittén

Stiftelsen Svenska UNICEF-kommittén bildades genom ett regeringsbeslut den 6 oktober 1983. Enligt de av regeringen fastställda stadgarna är stiftelsens uppgift att sprida kunskaper om barnens situation samt om UNICEF och dess verksamhet. Av stadgarna framgår vidare att stiftelsens egendom utgörs av medel som regeringen årligen anvisar. Stiftelsen är således en anslagsstiftelse.

En svensk UNICEF-kommitté hade tidigare funnits med Rädda Barnen som huvudfinansiär. Rädda Barnen höll även kommittén med

kansliresurser. I samband med Ungern-hjälpen 1956 kunde dock Rädda Barnen inte på samma sätt som tidigare förse kommittén med kansliresurser. Genom ett regeringsbeslut den 28 februari 1958 tog staten över ansvaret för kommitténs verksamhet, som bl.a. omfattade försäljning av jul- och hälsningskort. Denna försäljning sköttes ursprungligen av Husmorsförbundet Hem och Samhälle.

Om våra förslag i avsnitt 5.3 och 5.4 hade tillämpats när Svenska UNICEF-kommittén bildades år 1983, hade det varit naturligt att bilda en ideell förening för att driva verksamheten. I likhet med vad som gäller i fråga om Rädda Barnens verksamhet torde det finnas ett brett intresse bland allmänheten för att stödja den verksamhet som UNICEF-kommittén bedriver.

5.10 Vårt fortsatta arbete

Av våra direktiv följer att vi under det fortsatta arbetet skall göra en förutsättningslös översyn av stiftelser och andra privaträttsliga organisationer som fortlöpande är beroende av statligt stöd. Vi kommer därvid att analysera de bakomliggande motiven för det statliga åtagandet i respektive organisation och följa upp samt utvärdera de mål och resultat som hittills har uppnåtts i den aktuella verksamheten. Med analysen som grund kommer vi därefter att för varje fall bedöma om verksamheten alltjämt bör ha fortsatt statligt stöd eller inte. Vid denna bedömning kommer vi att tillmäta behovet av att uppnå särskilt politiskt prioriterade mål - det kan röra intresset av att garantera nödvändiga kollektiva nyttigheter eller att nå fördelningspolitiska effekter - speciell tyngd. Vid vår bedömning kommer vi också att särskilt beakta om det finns förutsättningar för att den som har särskild nytta av en viss verksamhet själv bidrar till finansieringen av den.

I de fall vi finner att en verksamhet bör få fortsatt statligt stöd är det vår avsikt att i ett andra steg (jfr figur 1 i avsnitt 5.1) bedöma vilken omfattning stödet bör ha för att slutligen i ett tredje steg analysera verksamhets- och finansieringsform. Vårt ställningstagande till frågan om verksamhetsform kommer därvid att ske med utgångspunkt från att av staten bildade stiftelser och framför allt anslagstiftelser bör avvecklas (jfr avsnitt 5.8).

Vi kommer alltså att göra en systematisk genomgång av befintliga särskilda organisationsanslag. Vi kommer därvid att granska inte bara de särskilda organisationsanslagen över statsbudgeten utan också de anslag som beviljas av olika myndigheter, t.ex. länsstyrelser och olika högskolor. Våra bedömningar kommer att präglas av:

- en restriktiv syn på befintliga organisationsanslag i syfte att begränsa statens totala utgifter till privaträttsliga organisationer,

- en strävan att försöka tillgodose behovet av kollektiva nyttigheter genom frivillig samverkan mellan andra parter än staten
- en strävan att få till stånd avgiftsfinansiering av statlig serviceverksamhet samt
- en strävan att renodla formerna för statlig verksamhet.

Översyn av vissa stiftelser

Bilaga 3 innehåller en beskrivning av 14 stiftelser, bolag och ideella föreningar som för närvarande erhåller särskilda organisationsanslag över statsbudgeten. Beskrivningen omfattar bakgrunden till att respektive organisation bildades, viktigare bestämmelser i bolagsordning eller stadgar samt hur verksamheten finansieras. Framför allt mot bakgrund av vad som framkommit under arbetet med denna beskrivning har vi dragit fem slutsatser.

1. Valet av verksamhetsform är i allmänhet inte baserad på någon ingående analys av för- och nackdelar med olika former. Historiska förhållanden och tillfälliga trender förefaller mer ha styrt valet av verksamhetsform än vilket innehåll, art och beskaffenhet verksamheten har.

2. Innehållet i stadgar, bolagsordning och andra grundläggande dokument för stiftelser, föreningar och bolag har ofta vissa likheter med de regler som har gällt för myndigheter. Inom respektive grupp är dock variationerna stora. Ju mer anslagsberoende ett privaträttsligt organ är, desto mer upplever man sig normalt som en del av statsförvaltningen och organet blir ofta av statsmakterna behandlat som om det vore en myndighet.

3. Mål- och resultatstyrningen av anslagsberoende privaträttsliga organisationer är i allmänhet sämre utvecklad än för myndigheter. Särskilda organisationsanslag utbetalas ofta utan att det finns preciserade krav på vad medlen skall användas till och utan att det i efterhand sker någon uppföljning och utvärdering av stödets effekter.

4. Flertalet av de 14 organisationerna begär återkommande ökade anslag och en del av dem har under årens lopp blivit alltmer anslagsberoende. Samtidigt som man vill ha fortsatt statlig finansiering vill man vara än mer oberoende av staten samt slippa tillämpa regler och rutiner som utvecklats för styrning av statliga myndigheter.

5. Organisationerna ser i huvudsak bara fördelar med den verksamhetsform som man i dag har, oavsett om den är stiftelse, bolag eller förening. Företrädarna för vissa stiftelser har en föråldrad syn på hur myndigheter styrs och fungerar i dag. Man har även ringa kunskap om vilka regler som gäller för aktiebolag och ideella föreningar.

Stiftelser som erhåller särskilda organisationsanslag kan delas in i två kategorier. Den ena kategorin utgörs av stiftelser som rättsligt sett är att betrakta som anslagsstiftelser, dvs. stiftelserna har för att kunna bedriva sin verksamhet varit beroende av anslag från staten redan från tidpunkten för sin tillkomst och staten har också varit med om att bilda dem. Den andra kategorin utgörs av stiftelser som rättsligt sett faller in under stiftelselagens allmänna definition av begreppet stiftelse men som har blivit beroende av särskilda organisationsanslag efter sin tillkomst. Stiftelser som tillhör denna senare kategori kan men behöver inte ha bildats av staten. Ett kännetecken för utvecklingen under de senaste årtiondena är för övrigt att staten beviljat stöd åt verksamheter som startats på initiativ av enskilda. I vissa fall har staten t.o.m. tagit över ansvaret för verksamheten för att bedriva den i t.ex. en anslagsstiftelse.

I avsnitt 5.9 har vi med utgångspunkt från några exempel belyst den närmare innebörden av de förslag vi lagt fram i avsnitt 5.3 och 5.4. Här kommer vi att i fråga om de i bilaga 3 beskrivna organisationer som kan karakteriseras som anslagsstiftelser föra en skissartad diskussion om motiven för och omfattningen av det statliga åtagandet samt i vilken form, annan än anslagsstiftelse, respektive verksamhet lämpligen bör bedrivas. De anslagsstiftelser som berörs är:

- Stiftelsen Institutet för framtidsstudier,
- Stiftelsen Stockholms internationella miljöinstitut,
- Stiftelsen Sveriges teknisk-vetenskapliga attachéer (STATT),
- Stiftelsen för utveckling av god redovisningssed (Redovisningsrådet),
- Stiftelsen Invandrartidningen samt
- Stiftelsen Riksutställningar.

Steg 1 - statlig uppgift

Såväl Institutet för framtidsstudier som Stockholms miljöinstitut ägnar sig åt forskningsverksamhet. Inriktningen på denna forskning är av sådan karaktär att man knappast kan påräkna att det finns någon annan än staten som vill finansiera den. Stiftelserna tillgodoser alltså efterfrågan på vissa tjänster som marknadssystemet inte klarar. Stiftelserna producerar således kollektiva nyttigheter och som vi berört

i avsnitt 5.2 är produktion av sådana nyttigheter något som kan motivera offentliga utgiftsåtaganden.

STATT sysslar huvudsakligen med att ta fram information om den internationella, tekniska utvecklingen. Från näringspolitisk synvinkel är det angeläget att sådan information finns tillgänglig. Det är dock sannolikt så att det inte finns någon aktör på marknaden som vill ta fram den. I nu anfört avseende ägnar sig alltså STATT också åt produktion av kollektiva nyttigheter.

En stor del av verksamheten vid de fältkontor som STATT har utomlands utförs av s.k. stipendiater, dvs. unga personer som är under utbildning inför sitt inträde i det svenska näringslivet. Enligt regeringsformen är det ett åliggande för det allmänna att trygga rätten till utbildning. Även i den nu berörda delen finns motiv för att den av STATT bedrivna verksamheten är ett statligt åtagande.

Redovisningsrådet skall utfärda rekommendationer om redovisningsfrågor i publika företag. Rekommendationerna är avsedda att komplettera det regelsystem som gäller för redovisningen i företag av nämnt slag. Det rör sig alltså i det närmaste om normgivning, en uppgift som allmänt betraktas som en statlig uppgift.

Uppgiften för Stiftelsen Invandrartidningen är bl.a. att informera invandrare om rättigheter och skyldigheter i det svenska samhället. Information om gällande regler har ett nära samband med normgivning. Detta förhållande talar för att verksamheten skulle kunna ses som ett statligt åtagande. När det gäller stiftelsens övriga verksamhet kan det emellertid diskuteras i vilken utsträckning den bör vara ett åtagande för staten.

Den verksamhet som Stiftelsen Riksutställningar bedriver kan betraktas som ett inslag i den statliga kulturpolitiken. Det föreligger ofta olika meningar om vad som enligt välfärdsteorin skall anses vara ett statligt åtagande inom kulturområdet (jfr avsnitt 2.5). Det är även tänkt att Riksutställningar skall spela en roll inom utbildningsområdet. I den mån stiftelsen gör det kan det finnas skäl för att se den verksamheten som ett statligt åtagande.

Steg 2 - åtagandets omfattning

Omfattningen av det statliga åtagandet i respektive stiftelse varierar. Anslaget till Riksutställningar är störst och uppgår till 33,4 miljoner kronor. Det minsta anslaget uppbärs av Redovisningsrådet, som för närvarande får 0,6 miljoner.

Vi har i avsnitt 5.2 allmänt berört frågan vilka kriterier som bör ligga till grund för bedömningen av vilken omfattning ett offentligt utgiftsåtagande bör ha. Vi har emellertid inte gjort någon effektivitetsrevision eller annan motsvarande utvärdering av de sex anslagsstiftelserna och saknar därför erforderligt underlag för att kunna föra någon

diskussion om omfattningen av åtagandena. Med hänsyn till bl.a. underskottet i statens finanser kan vi emellertid slå fast att det generellt sett finns motiv för en begränsning av statliga utgiftsåtaganden.

Steg 3 - verksamhetsform och finansiering

I de fall staten bedömer att en viss verksamhet som har bedrivits genom en anslagsstiftelse även i fortsättningen bör vara ett statligt åtagande kan staten välja att fullfölja åtagandet på annat sätt än genom särskilda anslag. Ett alternativ är att staten väljer att med statliga medel stimulera andra att bedriva den ifrågavarande verksamheten, t.ex. genom att inrätta ett generellt organisationsstöd. Ett annat alternativ är att verksamheten anförtros åt en en befintlig myndighet och att den finansieras med medel från den myndighetens ramanslag. Det senare alternativet innebär att staten både finansierar verksamheten och själv ansvarar för driften av den. Vår diskussion i det följande har som utgångspunkt att staten vill fortsätta att med särskilda anslag bedriva den verksamhet som respektive anslagsstiftelse hittills har gjort.

Institutet för framtidsstudier initierar forskning genom att lägga ut uppdrag på fristående framtidsforskare. Om staten vill fortsätta att både initiera och finansiera denna verksamhet på egen hand bör den i enlighet med vad vi uttalat i avsitt 5.3 anförtros åt en myndighet. Det finns därvid två alternativ. Antingen inrättar staten en särskild myndighet eller också samordnar man verksamheten med en befintlig myndighet, i så fall lämpligen något av universiteten. Den förstnämnda lösningen innebär att det blir lättare att bibehålla den tvärvetenskapliga inriktningen på forskningen.

Stockholms internationella miljöinstitut skall ledas av en internationellt sammansatt styrelse. Institutet bedriver forskning med egna forskare. Forskningen har en internationell inriktning. Om staten vill fortsätta att både bedriva och finansiera denna verksamhet på egen hand bör den i enlighet med vad vi uttalat i avsitt 5.3 anförtros åt en myndighet. Med hänsyn till stiftelsens internationella karaktär bör det dock kunna övervägas att låta institutet få fortleva som stiftelse men utan löpande anslag via statsbudgeten. En sådan lösning bör vidare förutsätta att staten tilldelar t.ex. Naturvårdsverket medel att fördela till internationell miljöforskning samt att finansieringen i ökad utsträckning sker via internationella organ.

När det därefter gäller STATT kan vi konstatera att STATT för närvarande är föremål för en översyn. I promemorian *Strategiska vägval för att öka värdet av teknisk-vetenskaplig information* (Ds 1994:111) föreslås en rad åtgärder för att effektivisera den verksamhet som STATT bedriver. I promemorian behandlas även verksamhetsformen för STATT. De alternativ till stiftelseformen som diskuteras är

bolagsformen och myndighetsformen. I det senare fallet anvisas möjligheten att STATT efter finsk förebild inordnas i Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK).

I jämförelse med stiftelseformen anges som fördel med bolagsformen att ägarstyrningen av verksamheten underlättas. Samtidigt framhålls att om verksamheten bedrivs av ett aktiebolag kan man sannolikt inte bibehålla den diplomatstatus som tillkommer de tekniska attachéerna. Och denna nackdel med bolagsformen anses enligt promemorian vara så avgörande att bolagsformen inte bör väljas.

Enligt promemorian är den potentiella ställning som STATT har av intresse för många kunder. Att inordna STATT under NUTEK bedöms i promemorian kunna komma att försämra kundkontakterna. Den passiva inställning till STATT som NUTEK hittills visat talar enligt promemorian också mot en sådan lösning.

I promemorian lämnas emellertid frågan om framtida verksamhetsform för STATT öppen. Med anledning av innehållet i promemorian har styrelsen för STATT för sin del beslutat att ytterligare utreda frågan om verksamhetsform. Därvid har bl.a. framkommit att det torde vara möjligt att bibehålla den diplomatiska statusen för de tekniska attachéerna även om verksamheten bedrivs i bolagsform. Detta skulle dock förutsätta en särskild reglering.

Förutom bolagsformen finns det enligt vår uppfattning starka skäl som talar för att överväga att anförtro den verksamhet som i dag bedrivs av STATT åt en myndighet. Vid en sådan lösning kan verksamheten läggas i en ny myndighet eller också i en befintlig. För vår del skulle vi förorda den senare lösningen.

Redovisningsrådets verksamhet är närmast att betrakta som normgivning och bör därför handhas av myndighet (jfr avsnitt 5.3). Denna myndighet bör för övrigt ta hand om de uppgifter inom redovisningsområdet som i dag åvilar Bokföringsnämnden, Finansinspektionen och RRV.

Staten kan sannolikt finna någon eller några som vill vara med att finansiera den verksamhet som Invandrartidningen bedriver. Aktiebolagsformen ligger då nära till hands som framtida verksamhetsform.

När det slutligen gäller Riksutställningar är flera alternativ tänkbara. Ett alternativ är att anförtro verksamheten åt en ny myndighet. Om det visar sig vara möjligt att finna någon eller några medfinasiärer är aktiebolagsformen ett annat alternativ. Ett tredje alternativ kan den ideella föreningen vara. Det är nämligen inte uteslutet att det hos en bredare allmänhet - som enskilda individer eller via olika organisationer - finns ett intresse för den verksamhet som Riksutställningar bedriver.

Övriga frågor

Under vårt fortsatta arbete kommer vi att göra en välfärdsekonomisk analys av en mängd statliga åtaganden som inte grundats på någon sådan analys. Redovisningen i bilaga 3 visar att det för närvarande är sammanlagt 130 privaträttsliga organisationer som får särskilda organisationsanslag över statsbudgeten. Härtill kommer ett stort antal särskilda organisationsanslag som beviljas av myndigheter, t.ex. länsstyrelserna och högskolorna. Det nu anförda ger vid handen att vår omprövning kommer att kräva betydande arbetsinsatser. Vi avser även att studera hur frågan om statens åtaganden regleras i andra länders grundläggande författningar samt att därvid ta del av deras erfarenheter från omprövningar av offentliga åtaganden.

Som vi sagt tidigare är det vår uppfattning att av staten bildade stiftelser bör avvecklas. Det är vår avsikt att i ett inledande skede delta i det rent praktiska arbetet med denna avveckling. I den delen kommer det också att krävas betydande arbetsinsatser från utredningens sida, särskilt i de fall då fråga är om anslagsstiftelser vars verksamhet finansieras även av annan än staten. För att statens intressen skall bli tillgodosedda i dylika fall behöver vi tillgång till kvalificerad associations- och stiftelserättslig expertis. Om denna resurs ställs till vårt förfogande har vi vidare möjlighet att gentemot regeringskansliet fungera som en expertpanel t.ex. i frågor som kommer upp när staten har för avsikt att samarbeta med annan inom ramen för ett privaträttsligt organ.

I avsnitt 5.8 har vi lagt fram ett förslag till lag om ändring i lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (1994:1220). Förslaget syftar framför allt till att göra det lättare att avveckla befintliga statliga och kommunala anslagsstiftelser. I vårt fortsatta arbete kommer vi även att undersöka om det behövs ytterligare regeländringar, t.ex. inom skatteområdet, för att underlätta avvecklingsprocessen.

Vi har i detta betänkande behandlat frågan om revision i avsnitt 5.6. Vi avser att i vårt fortsatta arbete ta upp frågan om insyn och kontroll mer utförligt och härvid även pröva frågan om offentlighetsprincipens tillämpning på privaträttsliga organisationer som får statlig finansiering.

Vår avsikt är att successivt avrapportera resultatet av vårt arbete under våren 1995.

BILAGA 1

Exempel på stadgar för en ideel förening

Exempel på stadgar för en ideell förening

Stadgar för föreningen Den Svenska Kulturen

1 §

Föreningen Den Svenska Kulturen skall främja intresset för det svenska kulturarvet genom att i egen regi arrangera utställningar om levnadsförhållandena i Sverige före år 1950.

2 §

Föreningens angelägenheter handhas av en styrelse med åtta ledamöter. En av ledamöterna skall vara ordförande i styrelsen.

Styrelsen har sitt säte i Sundsvall.

3 §

Av styrelsens ledamöter utses tre av Statens Kulturråd och tre av Sundsvalls kommun.

Två av ledamöterna väljs av föreningens medlemmar. Vid sådant val saknar staten och Sundsvalls kommun rösträtt.

Statens kulturråd skall utse en av de av rådet utsedda ledamöterna till ordförande i styrelsen.

Ledamöterna i styrelsen utses eller väljs för minst ett och högst två år i sänder.

4 §

Medlemskap i föreningen kan förvärvas av såväl fysiska som juridiska personer.

Den som vill bli medlem skall inge en skriftlig ansökan därom.

Styrelsen får avslå en ansökan om medlemskap endast om det kan antas att sökanden kommer att motarbeta föreningens ändamål.

5 §

Medlemskap upphör när medlemmen skriftligen anmält att han vill utträda ur föreningen eller om denne under ett års tid inte betalat medlemsavgift till föreningen.

6 §

Medlem som försummat att betala medlemsavgift eller som genom att motarbeta föreningens ändamål eller på annat sätt skadat föreningens intressen får uteslutats ur föreningen.

Fråga om uteslutning får inte avgöras innan medlemmen fått tillfälle att yttra sig.

7 §

Ordföranden skall se till att styrelsen sammanträder när det behövs.

Ordföranden skall sammankalla styrelsen om en styrelseledamot begär det.

8 §

Styrelsen är beslutför om ordföranden och minst tre övriga ledamöter är närvarande. Som styrelsens beslut gäller den mening för vilken mer än hälften av de närvarande röstar eller vid lika röstetal, den mening som ordföranden biträder.

9 §

Vid styrelsens sammanträden skall föras protokoll, som justeras av ordföranden. Protokollen skall föras i nummerföljd och förvaras på betryggande sätt.

10 §

Styrelsen skall föra räkenskaper i enlighet med bestämmelserna i bokföringslagen (1976:125). Föreningens räkenskapsår skall omfatta tiden 1.1 - 31.12.

Styrelsen skall för varje räkenskapsår upprätta en årsredovisning. Årsredovisningen skall bestå av den resultat- och balansräkning som har tagits in i årsbokslutet samt av en förvaltningsberättelse med uppgift bl.a. om hur föreningens ändamål har tillgodosetts under räkenskapsåret.

Om föreningen erhåller finansiellt stöd av staten i form av s.k. särskilt organisationsanslag skall årsredovisningen också innehålla finansieringsanalys och resultatredovisning.

11 §

Föreningens räkenskaper och årsredovisning samt styrelsens förvaltning skall granskas av två auktoriserade eller godkända revisorer.

En av revisorerna utses av Statens kulturråd och Sundsvalls kommun i förening.

Den andre revisorn väljs vid föreningsstämma. Staten och Sundsvalls kommun saknar rösträtt vid sådant val.

Om föreningen erhåller finansiellt stöd av staten i form av s.k. särskilt organisationsanslag skall Riksrevisionsverket ha rätt att utföra s.k. effektivitetsrevision av föreningen.

12 §

Föreningsmedlemmarnas rätt att besluta i föreningens angelägenheter utövas vid föreningsstämma.

Endast medlem som betalat medlemsavgift har rösträtt vid sådant möte.

Vid föreningsstämma har staten och Sundsvalls kommun tillsammans alltid en röst mer än övriga närvarande medlemmar.

13 §

Ordinarie föreningsstämma skall äga rum senast fyra månader efter utgången av varje räkenskapsår.

Kallelse till ordinarie föreningsstämma jämte dagordning för mötet skall skickas till medlemmarna senast två veckor före stämman. Den av revisorn påtecknade årsredovisningen och revisionsberättelsen skall hållas tillgängliga för medlemmarna minst en vecka före stämman.

14 §

Vid ordinarie föreningsstämma förekommer följande ärenden:

1. Upprop och fastställande av röstlängd för mötet.
2. Fråga om mötet har utlysts på rätt sätt.
3. Fastställande av dagordningen.
4. Val av ordförande samt sekreterare för mötet.
5. Val av två justeringsmän, som jämte ordföranden skall justera mötesprotokollet, samt vara rösträknare.
6. Styrelsens årsredovisning för senaste räkenskapsår.
7. Revisionsberättelsen
8. Fråga om ansvarsfrihet för styrelsen
9. Val av högst två ledamöter i styrelsen för en tid av minst ett och högst två år.
10. Val av valberedning
11. Val av en revisor.

12. Fastställande av medlemsavgift.
13. Övriga frågor.

15 §

Extra föreningsstämma skall äga rum om styrelsen anser att sådant möte behövs.

Extra stämma skall också äga rum senast fyra veckor efter det att en av revisorerna, Statens kulturråd eller minst en tiondel av föreningens röstberättigade medlemmar har begärt detta.

Kallelse till extra stämma jämte dagordning för stämman skall skickas till medlemmarna senast en vecka före stämman.

Vid extra stämma får endast i dagordningen upptaget ärende avgöras.

16 §

Styrelsen kallar till föreningsstämma.

Om styrelsen inte kallar till stämma som begärts enligt 16 § andra stycket, får den som begärt stämman på föreningens bekostnad utfärda kallelse.

17 §

Beslut om att ändra dessa stadgar eller om att föreningen skall upphöra kan fattas endast om Statens kulturråd röstar för förslaget.

18 §

Om föreningen skall upphöra skall dess tillgångar tillfalla staten.

BILAGA 2

Exempel på anslagsstiftelser i kommuner och landsting

Exempel på anslagsstiftelser i kommuner och landsting

av förbundsjuristen Thomas Hallgren

Inledning

Stiftelseformen har varit och är en vanligt förekommande form för drift av kommunal verksamhet i privaträttsliga former. Som jag tidigare berört är verksamheten oftast så nära sammanlänkad med kommunen och av den karaktären att anslagsfinansiering har betraktats som en lämplig finansieringsbildningen. Anslagsfinansiering förekommer emellertid även när stiftelsebidragen helt eller delvis initierats av enskilda intressenter.

Kommunala anslagsstiftelser utgör exempel på verksamhetsstiftelser. Sådana stiftelser bedriver någon form av egen verksamhet. Vid stiftelsebildningen tillförs inte något egentligt stiftelsekapital eller i vart fall ett mycket blygsamt stiftelsekapital i förhållande till det uppställda ändamålet. Stiftelsens verksamhet förutsätts i stället bli finansierad genom årliga anslag över kommunens eller landstingets budget. Någon formell utfästelse av den typ som förutsätts i lagen (1936:83) angående vissa utfästelser om gåva äger sällan rum. Ett antal anslagsstiftelser kommer därför sannolikt inte att godkännas som giltiga stiftelsebildningar efter det att stiftelselagen trätt i kraft.

Bostadsstiftelser

Flertalet kommunala allmännyttiga bostadsföretag var ursprungligen organiserade som stiftelser. Bostadslåneförfattningarna föreskrev att grundfonden (stiftelsekapitalet) skulle utgöra minst en procent av fastighetskapitalet. I jämförelse med privata bostadsföretag innebar detta att soliditeten ofta var låg i allmännyttiga bostadsföretag. Kommunerna gav ofta bidrag till den löpande driften. Även om flertalet bostadsstiftelser har en självständig förmögenhet finns vissa stiftelser som kan karakteriseras som anslagsstiftelser.

Många bostadsstiftelser har efter hand kommit att äga ansenliga kapitaltillgångar och blivit finansiellt alltmera självständiga. Kommunala tillskott är dock ofta alltjämt motiverade av att företagen tar ett socialt ansvar för resurssvaga hyresgäster och att investeringsbeslut inte sällan grundas på andra än strikt affärsmässiga grunder.

De centrala ämbetsverk som administrerade statliga bostadslån tog fram normalstadgar som förutsättning för bostadslån och räntebidrag. Dessa stadgar var till stora delar främmande för den klassiska stiftelserätten. Underställningsskyldighet gentemot kommunledningen i frågor av större vikt eller principiell betydelse, icke preciserade upplösningsförbehåll utgör exempel på att kommunerna betraktade och betraktar de kommunala bostadsstiftelserna som en del av kommunen.

Större SABO-anslutna bostadsstiftelser har i stor utsträckning ombildats till aktiebolag på senare år. Bostadsstiftelserna är i dag färre än 250 st. De flesta är små företag.

Stiftelser med ändamål att tillhandahålla industri- och hantverkslokaler samt andra nyttigheter för det lokala näringslivet

Kommunerna har länge satsat på infrastrukturella grundinvesteringar. Iordningställande av industriområden med tillhörande basservice såsom hamnar, vägar, industrispår m.m. utgör exempel. Särskilt i mindre kommuner bedrivs sådan verksamhet inte sällan i stiftelseform. Jag uppskattar antalet till omkring 100 st.

Stiftelser med ändamål att allmänt främja kommunens eller landstingets näringsliv, turism m.m.

Kommunernas näringspolitik är i dag främst inriktad på att kommunen skall fungera som katalysator för satsningar hos de privata företag som är verksamma i kommunen. I många kommuner finns näringslivsstiftelser där både kommunen, landstinget, staten genom någon högskola och privata företag är stiftare. Jag uppskattar antalet till omkring 100 st.

Stiftelser med kulturella ändamål

Kulturella stiftelser finns i alla kommuner. Verksamheten kan gå ut på att driva ett museum, kulturminnesvård, anordna spelmansstämmor, kammarmusikfestivaler, teaterföreställningar m.m. Jag uppskattar antalet till omkring 300 st. Därutöver kommer ett 20-tal landstingsfinansierade museistiftelser. Många museistiftelser har bildats med en privat donation som grund för verksamheten. Denna donation utgörs ofta av en samling föremål (tavlor, statyer etc.). För att kunna driva verksamheten krävs att kommunen ställer upp med medel för hyra, personalkostnader etc.

Om kommunen måste tillskjuta ett belopp som motsvarar ändamålets livslängd (kravet på varaktighet brukar ges innebörden att ändamålet

skall kunna tillgodoses med stiftelsekapitalet under minst 5 år) finns enligt sektorns företrädare risk för att kommuner och landsting inte anser sig ha råd att satsa på drift av museer, vilket kan medföra att värdefulla samlingar skingras.

Stiftelser med ändamål att driva verksamhet inom fritidssektorn

Det finns omkring 20 stiftelser med ändamål att anordna idrottstävlingar, popkonserter, driva fritidsanläggningar (ibland i samarbete med föreningslivet).

Stiftelser med ändamål att främja vetenskaplig forskning

I flera kommuner finns stiftelser som har till ändamål att främja vetenskaplig forskning. I några fall har stiftelseformen krävts av externa aktörer. Jag uppskattar antalet till 20 st.

Stiftelser med ändamål att bedriva konstnärlig undervisning

I några kommuner har Utbildningsdepartementet krävt att verksamheten inte får bedrivas i förvaltningsform för att statsbidrag skall kunna utgå.

Stiftelser med ändamål att värna om miljön i kommunen

Dessa slags stiftelser har blivit vanliga på senare år. Jag uppskattar antalet till omkring 50 st.

Övriga anslagsstiftelser

Det finns en del kommunala stiftelser med ganska udda ändamål. Som exempel kan nämnas en energiverksstiftelse med säte i en mindre kommun på Västkusten.

BILAGA 3

Exempel på stiftelser, bolag och föreningar som får organisationsanslag

Exempel på stiftelser, bolag och föreningar som får organisationsanslag

1. Översikt

Med särskilda organisationsanslag avser vi att en namngiven organisation får statlig finansiering utan att det preciseras vad medlen skall användas till och det inte heller finns något avtal om som tydligt anger vilka prestationer som organisationen skall ha utfört för att få statliga pengar. I nedanstående tabell redovisas vilka stiftelser m.m. som enligt Statsliggaren 1994/95 har fått särskilda organisationsanslag.

JUSTITIEDEPARTEMENTET	Mkr
Stiftelsen Institutet för Framtidsstudier (A5)	11,7
Stiftelsen God Redovisningssed (A6)	0,6
Riksförbundet Frivilliga Samhällsarbetare (E2.6a)	2,2
Svenska Skyddsförbundet (E2.6b)	0,1
UTRIKESDEPARTEMENTET	
Raul Wallenbergstiftelsen (B8.4)	1,6
Stiftelsen Svenska UNICEF-kommittén (C13.4.1)	2,0
Stiftelsen Dag Hammarskjölds Minnesfond (C13.4.3)	3,7
Stiftelsen Svenska Institutet (C13.2, D1 och G1.5)	115,3
Swedefund AB (D1 och G1.4)	85,3
SIPRI (F3)	21,9
Exportrådet (E2.1)	132,5
Utrikespolitiska samfundet (F5 och del av F6)	12,6
FÖRSVARSDEPARTEMENTET	
Sveriges militära idrottsförbund (A1.10)	1,5
Kungliga Svenska Aeroklubben (A1.11)	0,5
Soldathemsrörelsen (A1.12)	2,2
Tidningen Värnpliktsnytt (A1.13)	3,0
Värnpliktsrådet (A1.14)	1,0
Centralförbundet Folk och Försvar (E1.2)	3,4

SOCIALDEPARTEMENTET	
Spri (C4)	26,9
Stiftelsen WHO-enheten för rapportering av läkemedelsbiverkningar (C6)	2,6
Synskadades riksförbund (D5.1)	37,9
Föreningen Sveriges dövblinda (D5.2)	5,7
Stiftelsen Rikstolktjänst (D5.3)	4,9
Föreningen Rekryteringsgruppen (D5.7)	2,3
Centralförbundet för alkohol- och nakotikaupplysning (E2)	8,0
Handikappförbundet (medel från sjukförsäkringen)	51,0
KOMMUNIKATIONSDEPARTEMENTET	
Stiftelsen Vänerns seglationsstyrelse (B5.3)	1,9
FINANSDEPARTEMENTET	
Riksidrottsförbundet (I5)	512,2
Utvecklingsrådet (E5.4)	117,5
UTBILDNINGSDEPARTEMENTET	
Riksföreningen Sverigekontakt (A14.5)	0,7
Förbundet Mot Läs och Skrivsvårigheter (del av A4.4)	1,6
Folkbildningsrådet (B1)	2 356,0
Internationella meteorologiska institutet i Stockholm (C8.5)	1,6
Stiftelsen Svenska Barnboksinstitutet (D13.1)	3,7
Chalmers tekniska högskola AB (C43.1)	785,2
Handelshögskolan i Stockholm (C43.2)	51,8
Stiftelsen Högskolan i Jönköping (C43.3)	120,8
Teologiska Högskolan i Stockholm (C43.4)	1,7
Örebro missionsskola (43.5)	1,1
Johannelunds teologiska institut (C43.5)	0,9
Stiftelsen Edsbergs Musikinstitut (C43.7)	4,2
Stockholms Musikpedagogiska institut (C43.8)	7,3
Ericastiftelsen (C43.9)	5,2
Stiftelsen Stora Sköndal (C43.10)	3,9
Vetenskapsakademien (D20.1)	27,9
Svenska institutet i Rom (D20.2)	4,3
Svenska institutet i Athen (D20.3)	1,3
Svenska forskningsinstitutet i Istanbul (D20.4)	0,6
Nämnden för Svensk-amerikanskt forskningsutbyte (D20)	2,5
JORDBRUKSDEPARTEMENTET	
Sockerbolaget AB (B10)	12,5
Jordbrukstekniska institutet (I4.1)	3,7
Stiftelsen Skogsbrukets forskningsinstitut (I4.2)	24,3
Stiftelsen Lantbruksforskning (I4.5)	42,0

Skogs- och jordbruksakademien (I5)	0,8
Programrådet vid Studsvik AB (J1.4)	9,7
ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET	
Stiftelsen utbildning Nordkalotten (A3)	4,0
Samhall AB (B6)	4 900,0
Utvecklingsfond för Västnorden (C9)	7,5
Stiftelsen Norrlandsfonden (C12)	200,0
KULTURDEPARTEMENTET	
Folkparkerna i Sverige (B2.2.3)	5,0
Folketshusföreningarnas riksorganisation (B2.2.4)	2,2
Bygdegårdarnas riksförbund (B2.2.5)	0,5
Våra gårdar (B2.2.6)	0,2
Riksförbundet Invandrarnas kulturcentrum (B2.2.7)	0,3
Baltiska institutet (B2.2.8)	0,6
Immigrantinstitutet (B2.2.9)	1,1
Sveriges invandrarinstitut och museum (B2.2.10)	0,5
Stiftelsen Drottningholms teatermuseum (B2.3.1 och B33.3)	11,8
Stiftelsen Internationella Vadstena-akademien (B2.3.2)	2,2
Dansens Hus (B2.3.3)	12,1
Marionetteatern (B2.3.4)	1,0
Riksskådebanan (B2.3.5)	4,3
Svenska föreningen Norden (B2.4.3)	7,1
Sveriges författarförbund (B8.4)	4,1
Svenska riksteatern (B10.1)	203,2
Operan AB (B10.2)	253,6
Dramatiska teatern AB (B10.3)	150,0
Stiftelsen Svenska rikskonserter (B11)	69,8
Musikaliska akademin (B16 och C4.3)	3,8
Akademien för de fria konsterna (B22)	1,6
Svenska hemslöjdsföreningars riksförbund (B23.3)	1,6
Stiftelsen Nordiska museet (B32.1)	82,0
Stiftelsen Tekniska museet (B32.2)	29,3
Stiftelsen arbetets museum (B33.1)	10,0
Stiftelsen Dansmuseifonden för Dansmuseet (B33.2)	8,1
Stiftelsen Drottningholms teatermuseum (B33.3)	4,9
Stiftelsen Carl och Olga Milles Lidingöhem (B33.4)	1,2
Stiftelsen Strindbergmuseet (B33.5)	0,4
Stiftelsen Thielska galleriet (B33.6)	1,2
Stiftelsen Föremålsvård i Kiruna (B33.7)	6,0
Stiftelsen Skansen (B33.8)	46,1
Stiftelsen Rooseum (B33.9)	1,0
Stiftelsen Judiska museet (B33.10)	0,3
Stiftelsen Riksutställningar (B35)	33,4
Stiftelsen Svenska Filminstitutet (C2 och C3.1)	120,3

En Bok För Alla AB (C11.2)	8,2
Expertkommittén för övers. av finsk facklitteratur till svenska (C11.3)	0,1
Bokbranschens Finansieringsinstitut AB (C13)	8,1
Stiftelsen för lättläst nyhetsinformation och litteratur (C14)	13,0
Sveriges Dövas Riksförbund (C16)	17,5
Svenska språknämnden (C17.1)	2,5
Sverigefinska språknämnden (C17.2)	0,7
Teracom AB (C19.1)	11,5
NORDICOM (C20.1)	0,6
Svensk Kabel-TV AB (C19.2)	13,2
Sverigefinska Riksförbundet (C19.3)	3,2
Stiftelsen Invandrartidningen (D6)	15,4
NÄRINGSDEPARTEMENTET	
Regionala utvecklingsbolag (A1.1)	106,5
Svenska Uppfinnarföreningen (A2.2b)	6,0
Stiftelsen Svensk Industridesign (A1.4a)	7,0
AB Göta kanal (A8)	15,0
Industri- och nyföretagarfonden; lön till kvinnliga företagare (A9)	50,0
Standardiseringskommissionen (C3 och C:C5)	39,0
Sveriges provnings- och forskningsinstitut AB (C7)	50,0
Tekniska nomenklaturcentralen (F1.5b)	3,6
Tekniska Litteratursällskapet (F1.5c)	0,6
Stiftelsen för Mikroelektronik (F2.1)	127,0
Stiftelsen Sveriges Tekniska Attachéer (F3)	41,6
Ingenjörsvetenskapsakademien (F6 och UD:D2.2)	6,7
CIVILDEPARTEMENTET	
Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund (B1)	66,0
Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer (D2.7)	1,5
Stiftelsen för internationellt ungdomsutbyte (D1.8)	4,3
Folketshusföreningarnas Riksorganisation, Folkparkernas Centralorganisation, Bygdegårdarnas Riksförbund och Riksföreningen Våra Gårdar (E3.2)	3,7
MILJÖ- OCH NATURRESURSDEPARTEMENTET	
AB Svensk Bilprovning (A2.2)	14,2
Svenska Naturskyddsföreningen (A2.4)	2,0
Riksförbundet för hembygdsvård (A2.5)	2,6
Nordens Ark (A2.9)	6,0
Stiftelsen Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (A5.1)	14,0
Stockholms internationella miljöinstitut (A14)	12,0

Lokala säkerhetsnämnderna vid Barsebäck, Forsmark, Oskarshamn, Ringhalls och Stutsvik AB (B3.3)	0,3
Totalt	**11 512,9**

Det bör påpekas att denna redovisning inte är fullständig. Vi har således inte tagit med de stiftelsebildningar som skett med utnyttjande av löntagarfondsmedel. Vidare har vi inte tagit med de s.k. branschforskningsinstituten under Näringsdepartementet som enlig flerårsavtal samfinansieras av staten och näringslivet. Försäkringskassorna och arbetslöshetskassorna är inte heller med. Dessutom har vi begränsat oss till de organisationer där riksdagen och regeringen fattat beslut om att anvisa särskilda organisationsanslag. Det förekommer även att myndigheter under regeringen, i strid mot gällande regler, anslår medel till stiftelser m.m.

Ovanstående tabell omfattar totalt 130 organisationer. Av dessa kommer vi att i kap. 2 kortfattat beskriva 14 stycken, varvid vi för varje exempel anger:

- *Bakgrunden* till organisationens bildande och dess utveckling.
- Viktiga regler i organisationens *stadga eller bolagsordning*.
- Verksamhetens *finansiering*.
- *Synpunkter på nuvarande verksamhetsform* som företrädare för organisationerna framfört vid våra besök och intervjuer.

Under avsnittet *finansiering* anger vi en sammanfattning av den senaste resultat- och balansräkningen. Vidare redovisar vi ett utdrag ur budgetproposition, regleringsbrev och respektive organisations anslagsframställning för 1995-96 (18 månader).

För att underlätta förståelsen för de läsare som inte känner till den statliga anslagskonstruktionen och vad regleringsbrev normalt brukar innehålla ges här en kort redogörelse.

Beteckningar i budgetpropositionen m.m.

Budgetpropositionen och regleringsbreven redovisas departementsvis. Varje departement är indelat i ett antal huvudområden representerande ett sakområde eller ett politikområde. Dessa huvudområden motsvaras normalt av en organisatorisk enhet där en tjänsteman – vanligen ett departementsråd – är chef för. Dessa huvudområden anges i budgetpropositionen med en versal (A,B,C osv.); s.k littera.

Ett huvudområde kan innehålla ett tiotal anslag. Dessa har en sifferbeteckning (1, 2, 3 osv.). Ett anslag kan i sin tur innehålla olika

anslagsposter, som betecknas med en ny siffra. Anslagsposterna kan även ha underindelningar som då betecknas med en tredje siffra.

Förutom en bokstavs- och sifferbeteckning har varje anslag en rubrik som kortfattat anger till vilket ändamål anslaget får användas samt ett belopp i kronor. I budgetpropositionen redovisas även i text vad anslaget skall användas till och regeringens motivering till det föreslagna anslagsbeloppet. Vidare redovisas regeringens förslag till riksdagsbeslut med angivande av bl.a. anslagstyp och bemyndiganden.

Omfattningen av denna redovisning varierar mellan olika anslag. Vid större ökningar eller minskningar av ett anslag eller vid en förändring av finansieringstekniken eller av målen och inriktningen av en verksamhet brukar regeringen i budgetpropositionen mer utförligt redovisa sina bedömningar och överväganden. Detsamma gäller när regeringens budgetförslag grundas på en s.k. fördjupad anslagsframställning från en myndighet eller i vissa fall från en stiftelser e.d. Om däremot inga större förändringar föreslås är i regel regeringens redovisning av sina bedömningar vanligen mycket kortfattad. Detta betyder att man för att få reda på de grundläggande motiven för ett visst anslag och vald finansieringsteknik kan behöva gå tillbaka till tidigare budgetpropositioner; i bland mycket långt tillbaka i tiden. Eftersom förutsättningarna för en verksamhet kan ha förändrats under åren, är det inte säkert att de grundläggande motiv som en gång fanns för statlig finansiering i dag är relevanta.

Regleringsbrev

Regleringsbrevet är regeringens viktigaste styrinstrument i förhållande till myndigheterna. Regleringsbrev utfärdas även för stiftelser och andra privaträttsliga organisationer som får särskilda organisationsanslag.

Mål- och resultatstyrningen innebär att regleringsbreven har fått en utvidgad roll. Övergripande mål och verksamhetsmål skall anges varje år i regleringsbrevet. Detta skall göras även om målen och kraven är oförändrade jämfört med tidigare år. I regleringsbrevet skall anges vad myndigheten skall utföra under en viss fastställd tidsperiod samt vilka eventuella särskilda uppdrag myndigheten skall ha. I regleringsbrevet anges också de ekonomiska förutsättningarna för myndigheten.

Strävan är att göra de nya regleringsbreven tydligare och mera enhetliga. Enligt Finansdepartementets skrift *Regleringsbrev för budgetåret 1993/94 – En handledning för Regeringskansliet* skall ett regleringsbrev bl.a. innehålla krav på återrapportering samt uppgifter om finansieringen med angivande av anslag och poster (stat), anslagsbelopp och typ av anslag. Enligt anslagsförordningen (1992:760) finns det fyra typer av anslag, nämligen förslagsanslag, reservationsanslag, ramanslag och obetecknade anslag.

Anslagen till stiftelser m.m. kallas i regleringsbreven i bland för reservationsanslag. Detta är dock en felaktig beteckning, eftersom dessa anslag vanligen betalas ut kvartalsvis i förväg med de belopp som regeringen beslutat. Den myndighet som disponerar anslaget och utbetalar medlen till en organisation gör inte reservationer för under budgetåret oförbrukade medel. Den rätta beteckningen är obetecknat anslag, varmed förstås anslag som enligt definitionerna i anslagsförordningen inte är förslagsanslag, ramanslag eller reservationsanslag. Ett obetecknat anslag får varken överskridas eller till någon del överföras till nästa budgetår.

Att ett särskilt organisationsanslag kallas reservationsanslag torde sammanhäng med att rubriceringen obetecknat anslag låter lite obestämd, dvs. att man inte riktigt vet till vilket ändamål pengarna skall användas. I realiteten är detta också ofta fallet. Man vet bara till vilken verksamhet eller aktivitet pengarna skall användas till men inte till vilket verksamhetsmål. Den mottagande organisationen får i regel pengarna kvartalsvis och kan sätta in dem på bank och därmed få ränteintäkter. Organisationen kan även föra över medlen till följande budgetår och behöver inte återbetala ej förbrukade medel. I många fall utgör dessutom det statliga organisationsstödet bara en liten del av organisationens totala intäkter. Vilka verksamheter eller aktiviteter som täcks med det särskilda organisationsanslaget respektive vilka som finansieras med andra medel redovisas inte till den myndighet, som i formell mening disponerar anslaget men som i realiteten inte har någon kontroll över medlens användning.

I budgetsammanhang används även andra anslagsbenämningar än de ovan officiellt definierade fyra typerna av anslag. Man brukar således tala om förvaltningskostnadsanslag och sakanslag. Motivet för denna uppdelning är att statsmakterna vill ha kontroll över hur stor del av resurserna för ett verksamhetsområde som går till administration respektive produktion. För stiftelser och andra privaträttsliga organisationer kan en motsvarande uppdelning av anslaget förkomma, men detta är mindre vanligt. Statsmakterna synes således utgå från att privaträttsliga organisationer som får organisationsstöd inte bygger upp en onödigt kostsam intern administration.

I det följande kommer vi närmare beskriva 14 organisationer. Av dessa är 6 stiftelser, 2 aktiebolag, 5 ideella föreningar och 1 enkelt bolag alternativt stiftelse.

2. Exempel

2.1 Stiftelsen Institutet för framtidsstudier

Bakgrund

År 1971 tillsatte dåvarande statsministern Olof Palme en arbetsgrupp med uppgift att utreda framtidsstudierna i Sverige. I arbetsgruppens betänkande *Att välja framtid* (SOU 1972:59) sågs svenska framtidsstudier som en möjlighet att arbeta fram sektorövergripande planeringsunderlag avsedda att bredda den demokratiska belutsprocessen och även att motverka starka sektorsintressen.

År 1973 inrättades de båda organen Sekretariatet för framtidsstudier, knutet till Statsrådsberedningen, och Samarbetskommittén för långsiktsmotiverad forskning, knutet till Utbildningsdepartementet. Det förstnämnda organet skulle inrikta sitt arbete mot det statliga planeringssystemet och det senare mot forskarsamhället. Båda organen, som inledningsvis var organiserade som kommittéer (fr.o.m. 1975 under Utbildningsdepartementet), kom att uppgå i den år 1977 nybildade Forskningsrådsnämnden. Medan Samarbetskommittén ingick som en del av Forskningsrådsnämndens normala forskningsinitierande verksamhet, särbehandlades Sekretariatet genom att det fick ett öronmärkt anslag på 5,7 mkr per år.

Sekretariatet för framtidsstudier kom i praktiken att få mindre betydelse för planeringssystemet och en starkare inriktning mot den allmänna samhällsdebatten än vad som var avsett. Verksamheten hamnade i kraftfältet mellan en teknokratisk planeringssyn, en reformpolitisk sådan och en framväxande alternativ- och miljörörelse.

Utvecklingen under 1970-talet blev en besvikelse för många framtidsforskare och de katastrofer som uppmålades i t.ex rapporten *Tillväxtens gränser* inträffade inte. Prognosverksamheten misskrediterades och många prognos- och framtidsstudieenheter inom företag och myndigheter lades ned.

År 1984 tillsattes en ny utredning om den statligt finansierade allmänna framtidsstudieverksamheten. I Framtidsstudiekommitténs betänkande *Att studera framtiden* (SOU 1986:33) föreslogs att regeringen utanför det ordinarie forsknings- och planeringssystemet borde inrätta en självständig stiftelse och med huvudsaklig uppgift att i egen regi eller i samarbete med andra bedriva framtidsstudier. Staten föreslogs bli ensam huvudman för stiftelsen. Stiftelseformen valdes för att ge självständighet gentemot centrala statliga organ samt viss frihet i arbetsformer m.m. Verksamheten avsågs utföras i former som gör det möjligt för utomstående och icke initierade personer att ta del av resultaten och dra nytta av de erfarenheter som vanns i arbetet. Stiftelsen skulle regelbundet publicera rapporter, gärna i form av en årsbok,

där man sammanfattar de sina väsentligaste resultat. Stiftelsens medverkan kan sammanfattas i fyra arbetsområden:

- en bred framåtblick mot långsiktiga tendenser i teknik och samhällsutveckling
- en djupare projektverksamhet kring väsentliga framtidsfrågor
- arbetsformer riktade mot offentligheten
- särskild uppmärksamhet mot metodfrågor

Stiftelsen skulle själv välja de program eller de teman man ville ägna sig åt.

Stiftelsen föreslogs ledas av en styrelse på nio personer utsedda på sex år och valda av regeringen på förslag av organisationer och institutioner. Stiftelsekapitalet föreslogs vara litet och stiftelsen därför i realiteten vara beroende av årliga anslag. Den föreslagna verksamheten kostnadsberäknades till 15 mkr per år.

Kommitténs förslag ledde till att Sekretariatet för framtidsstudier omvandlades till en stiftelse kallad Institutet för framtidsstudier (prop. 1986/87:92) med i huvudsak den organisation, verksamhet och finansiering som kommittén föreslagit.

I propositionen framhöll föredragande statsråd att han i likhet med några av remissinstanserna ansåg att det hade varit att föredra om utredningen utförligare hade redovisat de överväganden man gjort i valet av organisationsform. Stiftelseformen hade dock samtidigt erhållit ett starkt stöd bland remissinstanserna. Önskemålet om ett oberoende från regeringsmakten och andra centrala statliga organ borde vara bättre tillgodosett inom en stiftelse än inom någon annan verksamhetsform. Det fanns också ett starkt stöd för tanken på att framtidsstudierna, för att inte försvinna bland de starka sektors- eller disciplinintresserna, måste ges en stark institutionell förankring.

Då det gäller finansieringen föreslogs i propositionen att staten inledningsvis skulle avskilja 1 mkr som stiftelsens förmögenhet samt att stiftelsens verksamhet härutöver skulle finansieras dels genom ett statligt basanslag, dels genom medel som stiftelsen erhåller i årliga anslag som ersättning för projekt eller som på annat sätt uppkommer i den egna verksamheten.

I propositionen beräknades anslaget till stiftelsen budgetåret 1987/88 bli 8,3 mkr, varav 1 mkr var avsedd att tjäna som en grundläggande förmögenhet.

Regeringens förslag godtogs av riksdagen och stiftelsen Institutet för framtidsstudier började sin verksamhet den 1 juli 1987. Fram till den 30 juni 1994 sorterade enligt departementsförordningen (SFS 1982:1177) stiftelsen under Statsrådsberedningen, men fr.o.m. budgetåret 1994/95 hör institutet åter till Utbildningsdepartementet.

Stadgar

Enligt stadgarna för Institutet för framtidsstudier, vilka fastställdes av regeringen den 25 juni 1987, är stiftelsens ändamål att i egen regi eller i samarbete med andra bedriva framtidsstudier, långsiktig analys och därmed sammanhängande verksamhet för att därigenom stimulera till en öppen och bred diskussion om framtida hot och möjligheter i samhällsutvecklingen. Verksamheten skall bedrivas i anslutning till riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition om ny inriktning och organisation av framtidsstudieverksamheten m.m. (prop. 1986/87:92, UU 24, rskr. 316). Institutet skall inom sitt verksamhetsområde samarbeta med myndigheter, organisationer, institutioner, enskilda och företag såväl inom landet som i de nordiska länderna och andra länder.

Institutet leds av en styrelse bestående av nio ledamöter som utses av regeringen för en tid av sex år så att tre ledamöter tillsätts vart annat år. Styrelsen skall, senast tre månader innan mandatperioden utgår för någon av styrelseledamöterna, hos regeringen begära att nya ledamöter utses.

Styrelsen ansvarar för att institutets verksamhet bedrivs enligt stadgarna och gällande riktlinjer. Den löpande verksamheten leds av institutets chef som utses av styrelsen.

Institutets förmögenhet skall vara nöjaktigt placerad. Årsbokslut för institutets verksamhet skall för varje verksamhetsår (den 1 juli–den 30 juni) upprättas före utgången av september månad. Institutets räkenskaper skall föras i enlighet med bokföringsförordningen (1979:1212). En kopia av årsbokslutet skall före september månads utgång sändas till regeringen och RRV för kännedom. Styrelsens förvaltning och institutets räkenskaper skall årligen granskas av RRV.

Regeringen beslutar om ändring i stiftelsens stadgar och om hur stiftelsens tillgångar skall disponeras om dess verksamhet upphör.

Finansiering

De två första verksamhetsåren avsatte Institutet för framtidsstudier 1 mkr per år i stiftelsekapital. Någon ytterligare uppbyggnad av stiftelsekapitalet har i enlighet med beslut i regleringsbrevet för Institutet därefter inte gjorts.

Verksamhetsåret 1993/94 var institutets inkomster 17,9 mkr, varav 11,6 mkr var anslag över statsbudgeten, 5,6 mkr externa intäkter och 0,7 mkr ränteintäkter. Detta år kom således ca en tredjedel av institutets inkomster från externfinansiering, vilket institutets styrelse i sin verksamhetsberättelse bedömde som en rimlig andel mot bakgrund av ambitionen att bedriva en oberoende forskningsverksamhet. De externa medlen kommer från främst statliga myndigheter men även från

enskilda företag, kommuner och organisationer som bidrag för projekt, seminarier och information.

Verksamhetens kostnader under 1993/94 var 21,6 mkr, varav 6,1 mkr utgjorde lönekostnader. Årets resultat blev minus 3,7 mkr. Den främsta anledningen till det negativa resultatet är enligt institutet att institutet tidigare år fått externa medel för olika uppdrag (främst från statliga myndigheter) i förskott, medan uppdragsgivarna under 1993/94 har tillämpat mer affärsmässiga principer ("cash-management").

Vid utgången av budgetåret 1993/94 uppgick institutets egna kapital till 7,8 mkr, varav 2,0 mkr utgjorde det ovan nämnda stiftelsekapitalet.

I regleringsbrevet för 1994/95 anges att anslaget Ju: A.5 "Framtidsstudier, långsiktiga analyser m.m." (reservationsanslag; 11,7 mkr) disponeras av Utbildningsdepartementet, som skall betala ut medlen till stiftelsen Institutet för framtidsstudier efter rekvisition kvartalsvis i förskott. Vidare anges att stiftelsens grundläggande förmögenhet (2 mkr) uppräknad med konsumentprisindex inte får tas i anspråk. Några villkor för medlens användning finns inte i regleringsbrevet, men beträffande bokföring och revision anges att styrelsens förvaltning och institutets räkenskaper årligen skall granskas av RRV.

Institutet har i sin anslagsframställning för perioden 1995/96 - 1997/98 för vart och ett av de tre budgetåren begärt att få 13,2 mkr under anslaget A5. Utöver detta anslag beräknar institutet årligen få 0,3 mkr i försäljningsintäkter, 0,5 mkr i räntor, 1,5 mkr i forskningsbidrag (externfinansiering) och 2,0 mkr i övriga intäkter (hyra, konferensavgifter, föredrag och konsultverksamhet). De totala intäkterna beräknas således bli 17,5 mkr per år under perioden 1995/96 - 1997/98.

Institutets anslagsframställning är inte anpassad till ändringen av det statliga budgetåret. Till skillnad från vad som gällt i fråga om statliga myndigheter har regeringen inte utfärdat några direktiv för institutet om hur anslagsframställningen skall utformas i samband med omläggningen av det statliga budgetåret. Någon ändring i institutets stadgar vad gäller verksamhetsplaneringen, som enligt nuvarande stadga skall gälla från juli–juni, har inte heller gjorts.

Framförda synpunkter på verksamhetsformen

Enligt institutets uppfattning är det en fördel att vara stiftelse genom att regeringen inte kan anmoda institutet att avlämna remissvar. Om institutet "beredes lämna synpunkter" till regeringen är institutets policy att i princip avstå från detta. Man anser att det är de forskare institutet har anlitat i olika projekt som i eget namn bör lämna yttran-

den till regeringen. Stiftelsen kan inte ha någon egen mening i en sakfråga.

Bakom denna policy ligger att Institutet för framtidsstudier har få fast anställda. Förutom institutets chef Åke E. Andersson har man bara en liten administrativ stab. Forskarna är inte anställda av institutet utan man har istället slutit kontrakt med de som medverkar i institutets forskningsprogram. Många av forskarna – ofta professorer – arbetar från sina institutioner eller företag. Endast ett 20-tal använder sig av institutets lokaler i Stockholm. Institutet ger inte ut några rapporter utan de projekt som stiftelsen, ensam eller i samverkan med institutet och forskare, som någon annan finansierat publiceras i forskarnas och ges ut på etablerade förlag i Sverige och i utlandet. Sådana rapporter som det inte finns någon marknad för skall i princip inte ges ut.

En annan fördel med att vara stiftelse är att regeringen inte kan ålägga institutet att utföra viss forskning. Institutet fastställer självt sitt forskningsprogram. Vill någon bidra till finansieringen möter detta inget hinder. I de fall institutet finansieras externt upprättas avtal i vilket bl.a regleras hur forskningsresultaten skall publiceras samt hur kostnader och intäkter för projekt och seminarier skall fördelas.

En tredje fördel med stiftelseform är att man får ränta på anslagen och fonderade pengar. (Detta får myndigheterna också numera, men hänsyn tas härtill vid beräkning av anslagen.)

En fjärde fördel med att vara stiftelse är att man har friare anställningsförhållanden. Institutet tillämpar ett eget avtal för sin administrativa personal och kontraktsanställningar för forskarna.

Institutet har valt att bygga upp det internationella forskningssamarbetet med framtidsforskare på universitetsinstitutionerna snarare än med sina kolleger vid privata och offentliga institut för strategiska och andra framtidsorienterade studier.

Utvärdering av institutets verksamhet

Regeringen har den 29 juli 1993 bemyndigat chefen för Utbildningsdepartementet att tillkalla en utredningsman för utvärdering av verksamheten vid institutet. I uppdraget anges att framtidsstudier, liksom annan vetenskapligt grundad verksamhet, kontinuerligt bör prövas vad gäller mål, inriktning och metoder. De fem år som institutet arbetat är en tillräckligt lång period för att en utvärdering skall kunna ge fullgoda svar, främst vad gäller måluppfyllelse, kvalitet och relevans. Utvärderingen bör innefatta den organisatoriska uppbyggnaden av framtidsstudier i Sverige, graden av oberoende gentemot regeringen samt i vilken mån institutet lyckas förena behovet av långsiktighet i forskningen med centrala frågor i samhällsdebatten. Utvärderingen bör

inriktas på att pröva institutets verksamhet i ett internationellt perspektiv.

Utvärderingen bör även pröva förutsättningarna och formerna för att öppna resurserna för framtidsstudier för universitet och högskolor liksom för andra forskningsutförande organ.

Regeringen har uppdragit åt kanslern vid Åbo akademi, professor Erik Allardt, att utvärdera institutets verksamhet. Uppdraget har i november 1994 redovisats till Utbildningsdepartementet. I sin rapport föreslår utredningsmannen att stiftelseformen bibehålls.

2.2 Stiftelsen "Stockholm Environment Institute"

Bakgrund

I propositionen om miljöpolitiken inför 1990-talet (prop. 1987/88:85) föreslog regeringen att ett internationellt institut för att främja ny teknik för en miljöanpassad och varaktig ekonomisk utveckling borde inrättas. I propositionen föreslogs att 25 mkr under fem år borde avdelas för det internationella miljöinstitutet. I december 1988 tillsatte regeringen också en utredning som skulle föreslå utformning och inriktning av institutets verksamhet.

I Miljöinstitutsutredningens betänkande (SOU 1988:23) konstaterades att verksamhet för att, främst på nationell basis, införa teknikvärdering där långsiktiga miljökrav beaktas är under framväxt på flera håll i världen. Vidare konstaterades att det än så länge inte fanns något institut som hade tagit på sig uppgiften att för världssamfundets räkning bedriva teknikvärdering av sådant slag. Utredningen föreslog därför inrättandet av ett sådant institut, kallat International Institute on Environmentally Sound Technologies Assessment.

Utredningen föreslog att institutets verksamhet borde grundas på en lag i vilken institutets ställning som internationellt institut borde slås fast. För att underlätta rekryteringen av de mest framstående forskarna föreslogs befrielse från all inkomst- och förmögenhetsbeskattning i Sverige, undantag från arbetsrättslig lagstiftning och särskilda pensionsregler. Institutets rättsliga status föreslogs bli en stiftelse med uppgift att genom teknikvärdering stimulera utveckling av teknik för en varaktigt hållbar utveckling och att sprida sådan teknik. Genom särbestämmelser för de tidsbegränsat anställda forskarna och genom sammansättningen av institutets styrelse samt utformningen av institutets stadgar, bedömdes dess internationella status vara garanterad och inte nämnvärt påverkas av att institutet formellt blev en svensk statlig stiftelse. Huvudmannaskap, utnämningsrätt, revision m.m. talade enligt utredningens bedömning för att stiftelseformen är mera praktiskt lämplig än t.ex. en lösning som ger institutet status av internationell organisation eller liknande.

Beträffande finansieringen föreslog utredningen att det av riksdagen beviljade anslaget för budgetåret 1988/89 (25 mkr) i sin helhet skulle utbetalas till institutet vid budgetårets början, så att institutet kunde tillgodogöra sig ränteintäkterna. Föreskrifter om medelsförvaltning föreslogs få meddelas i regleringsbrev i sedvanlig ordning. Utredningen utgick från att anslag för de därefter följande fyra åren kommer att äskas av departementet, utan att institutet skulle behöva komma in med någon anslagsframställning, samt att behovet av anslag från den svenska staten efter den första femårsperiodens utgång skulle bedömas på grundval av då vunna erfarenheter. Enligt utredningen kunde man emellertid räkna med att institutet, sedan det kommit igång med sin verksamhet och fått tillfälle att publicera forskningsrapporter, skulle komma att få tillgång till medel också från olika internationella organ, särskilt då från biståndsorgan, och genom donationer.

Regeringen beslöt i augusti 1988 om inrättandet av stiftelsen International Institute for Environmentally Sound Technology och fastställde också stadgar för stiftelsen. Dessa avvek på flera punkter från vad utredningen hade föreslagit och någon särskild lagstiftning om institutet och om personalens anställningsförhållanden kom inte till stånd. En stor del av personalen i det nya institutet kom från Bejerinstitutet, som är en privatfinansierad stiftelse.

Stadgar

1988 års stadgar har ändrats av regeringen vid två tillfällen. Vid den först ändringen, som gjordes i juni 1989, ändrades stiftelsens namn till the Stockholm Environment Institute – SEI. (I Sverige används dock ofta namnet Stockholms internationella miljöinstitut.) Även stiftelsens ändamål ändrades. Institutet blev ett mer allmänt miljöforskningsorgan, som bl.a. utför studier om hur växthusgaserna påverkar klimatet och andra miljöbeskrivningar. Institutets uppgift att utveckla och sprida kunskaper om miljövänlig teknik tonades ned i de nya stadgarna.

Enligt nu gällande stadgar består SEI av de medel som svenska staten tillskjuter och de medel som andra bidragsgivare ställer till stiftelsens förfogande för de syften som anges i stiftelsens stadgar. Stiftelsen har som huvuduppgift att ta initiativ till samt att utföra och sprida kunskaper från studier och annan forskning inom miljöområdet. I verksamhetsområdet ingår utvärdering och utveckling av teknologi, handlingsprogram och miljömässigt hållbar samhällsutveckling. Inom sitt arbetsområde skall stiftelsen samarbeta med organisationer, myndigheter, institutioner, företag och enskilda över hela världen.

Stiftelsen skall ledas av en internationellt sammansatt styrelse bestående av ordförande och högst 14 ledamöter, som alla utses på grund av sin kompetens. Dessutom skall institutets direktör vara

styrelseledamot. Styrelsens ordförande och övriga ledamöter utses av den svenska regeringen för en period av högst fyra år. Styrelsen har möjlighet att till regeringen föreslå kandidater till styrelsen. Institutets direktör utses av styrelsen för att leda institutets verksamhet för en period av högst fyra år. Utnämningen kan förlängas med ytterligare högst fyra år.

För varje räkenskapsår (den 1 juli–den 30 juni) skall bokslut upprättas innefattande verksamhetsberättelse, resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Bokslutet skall sändas till regeringen.

Regeringen utser för en period av högst tre år i taget svenska revisorer, varav en auktoriserad, som årligen granskar stiftelsens räkenskaper samt förvaltningen i övrigt. Revisionsberättelsen skall årligen tillställas regeringen och riksdagen.

Styrelsen har möjlighet att upplösa stiftelsen under förutsättning att två tredjedelar av styrelsens ledamöter röstar för ett sådant förslag och den svenska regeringen ger sitt godkännande. Om så skulle inträffa skall efter fastställande av tillgångar och skulder, återstående medel disponeras på sätt som styrelsen beslutar efter godkännande av regeringen.

Finansiering

Svenska staten har tillskjutit 25 mkr för vart och ett av budgetåren 1988/89 – 1992/93.

I den forskningspolitiska propositionen (prop. 1992/93:170) konstaterades att en utvärdering av SEI:s verksamhet gjorts under 1992. Utvärderingen visade att SEI på enbart på ett par år hade lyckats att bygga upp en erkänd ställning internationellt, särskilt inom området växthusgaser. SEI ansågs ha mycket goda förutsättningar att under den kommande treårsperioden vara tongivande i vad gäller miljöteknik. Av utvärderingen framgår dock att SEI borde lägga större vikt vid att sprida sina studier och kunskaper och att göra organisationsidentiteten tydligare. Denna bedömning delades av regeringen som ansåg att inriktningen av institutets verksamhet borde i stort sett vara densamma under den kommande treårsperioden, men att forskningsresultaten borde spridas bättre så att de kan komma till större användning både nationellt och internationellt. I propositionen angavs att institutets verksamhet i större utsträckning borde kunna bli uppdragsfinansierad genom nationella och internationella uppdrag samt att det statliga stödet på sikt borde kunna minskas. Med hänvisning till att SEI hade vissa innestående medel föreslogs att bidraget borde uppgå till 12 mkr för budgetåret 1993/94, vilket jämfört med föregående år innebar en besparing på 13 mkr.

SEI:s totala intäkter budgetåret 1993/94 uppgick till 35,9 mkr, varav 12,0 mkr utgjorde ett särskilt organisationsanslag och 21,4 mkr pro-

jektbidrag. De största projektbidragen, 10,2 mkr, kom från SIDA. För att klara finansieringen togs 7,7 mkr från konsolideringsfonden som vid utgången av 193/94 uppgick till 3,3 mkr.

I budgetpropositionen (prop. 1993/94:100 bil. 15) föreslogs att SEI tilldelas ett reservationsanslag på 12 mkr för budgetåret 1994/95. I propositionen angavs att SEI har byggt upp en internationellt erkänd verksamhet och utvecklat forskningen inom områden som är relevanta för de globala miljöproblemen. Institutet har inriktat sin verksamhet på bl.a. energistudier, klimatfrågor, bioteknik, ekonomi med etik och miljövärden. SEI har engagerat sig i miljöfrågor i Östersjöregionen, främst de baltiska staterna. Med hänsyn till att SEI har etablerat sig som en internationellt erkänd kraft på miljöområdet bedömde regeringen att det borde finnas ett intresse hos andra länder och organisationer att medverka till finansieringen av SEI.

I regleringsbrevet för 1994/95 angavs att anslaget M: A14 "Stockholms internationella miljöinstitut" (reservationsanslag; 12 mkr) disponeras av Kammarkollegiet, som efter rekvisition skall utbetala medlen till SEI med högst 25 procent per kvartal. Anslaget är budgeterat inkl. mervärdesskatt. Några villkor för medlens användning föreskrivs inte, men det anges att SEI senast den 1 oktober årligen skall redovisa hur medlen har använts.

SEI har i likhet med tidigare år inte lämnat någon anslagsframställning för perioden 1995–1996 (18 månader) utan institutet utgår från att statliga medel för fortsatt verksamhet kommer att anslås.

Framförda synpunkter på verksamhetsformen

Enligt SEI:s uppfattning är det en stor fördel i internationella sammanhang att vara en stiftelse. Alla vet att en "foundation" är en icke vinstdrivande organisation.

Enligt SEI:s uppfattning är det ett problem att ett klart regelsystem saknas för stiftelser. Gällande momsregler skapas också vissa problem. Om SEI anlitar konsulter innehåller deras räkningar numera moms. Eftersom SEI inte är skattskyldig för moms får man inte dra av ingående moms. Detta förhållande är dock en följd av att SEI lever på bidrag och inte en följd av att man är en stiftelse. För myndigheter gäller däremot att de får kompensation för ingående moms, men detta beaktas vid anslagstilldelningen.

2.3 Stiftelsen Sveriges tekniska attachéer

Bakgrund

Det statliga bidraget till den tekniska attachéverksamheten finansierades tidigare av STU under delprogrammet internationella kontakter. Verksamheten reglerades i ett avtal mellan STU och IVA som också bidrog till finansieringen av verksamheten. Avtalet fastställdes ursprungligen av regeringen.

I propositionen om statligt stöd till teknisk forskning och industriellt utvecklingsarbete (prop. 1977/78:111) konstaterade föredragande statsråd att samtidigt som IVA bidrar till attachéverksamhetens finansiering mottar IVA ett nästan lika stort belopp från STU avsett för bl.a. utredningar. Detta belopp utgör avsevärda delar av IVA:s budget och medför att IVA har svårt att finansiera utredningar som faller utanför STU:s verksamhetsområde. Samtidigt tvingas STU att bedöma ett stort antal utredningsförslag från IVA.

En lämplig lösning på detta problem var enligt propositionen att STU tog över finansieringen för den teknisk-vetenskapliga attachéverksamheten och samtidigt upphör med att lämna bidrag till IVA. Detta skulle för IVA:s del innebära att de medel som IVA tidigare använt för attachéverksamhet fritt skulle kunna disponeras för IVA:s utredningar. En utgångspunkt för regeringens överväganden var dock att IVA med egna medel skulle täcka det underskott i attachéverksamheten som beräknades uppkomma budgetåret 1977/78 och att IVA även kommande år svarade för attachéverksamhetens administration.

I propositionen om industripolitikens inriktning (prop.1980/81:130) konstaterades att uppdragsverksamheten vid attachéverksamheten successivt hade ökat och att den budgetåret 1980/81 svarade för 25 procent av verksamhetens intäkter. För att uppfylla uppdragsgivarnas kvalitetskrav ansågs det vara nödvändigt att uppdragsverksamheten bygger på en bidragsfinansierad basverksamhet som är tillräckligt stor för att ge attachéerna de grundkunskaper och den överblick över utvecklingen som uppdragen förutsätter. I propositionen konstaterades vidare att attachéverksamheten bedrevs som en självständig verksamhet med en av regeringen utsedd styrelse och med vissa administrativa tjänster hos IVA. För att klara ansvarsfördelningen i förhållande till IVA föreslogs att verksamheten i fortsättningen borde bedrivas som en stiftelse. Inom ramen för en sådan stiftelse avsågs verksamheten fortsätta enligt oförändrade riktlinjer.

Stadgar

Stiftelsen Sveriges Tekniska Attachéer (STATT) grundades av staten och IVA år 1981. Enligt stadgarna för stiftelsen, senast ändrade 1993-12-16, har STATT till ändamål att genom insamling, analys och över-

föring av teknisk information från utlandet bidra till Sveriges tekniska utveckling. Stiftelsen skall fortsätta den verksamhet som tidigare har bedrivits inom området och som grundar sig på ett avtal år 1978 mellan IVA och dåvarande Styrelsen för teknisk utveckling.

Stiftelsen består av medel som tillskjuts av staten och IVA enligt avtal eller som på annat sätt tillförs stiftelsen. STATT:s verksamhet bedrivs dels vid ett hemmakontor i Stockholm, dels av attachéer och biträdande personal vid fältkontor utomlands. Dessa kontor är i regel inrymda i svenska ambassader.

Styrelsen består av högst åtta ordinarie ledamöter, varav IVA utser två och regeringen övriga. Styrelsen skall utse VD och lämna förslag till regeringen om förordnande av teknisk-vetenskapliga attachéer. Styrelsen skall även fastställa program, budget och taxor i uppdragsverksamheten samt lämna anslagsframställning och verksamhetsberättelse till regeringen.

Stiftelsens räkenskapsår skall omfatta tiden den 1 juli–den 30 juni. Stiftarna utser varsin revisor för granskning av stiftelsens räkenskaper och styrelsens förvaltning. Minst en revisor skall vara auktoriserad.

Om stiftelsen upphör med sin verksamhet skall dess tillgångar användas för ändamål som ansluter till det som anges i stadgarna.

Ändring av stadgarna beslutas av en enig styrelse vid två sammanträden. Därefter fastställs ändringen av regeringen.

Förordning

Vid utlandsmyndigheterna finns förutom de tekniska attachéerna ett stort antal andra specialattachéer. Deras verksamhet regleras generellt i förordning med instruktion för specialattachéer vid utlandsmyndigheterna (1990:1108, ändrad 1992:1108). Enligt denna förordning utser regeringen, i några fall UD, specialattachéerna. Deras ansvarsområde och uppgifter fastställs i förordnandet. En specialattaché skall även på begäran av sin huvudman fullgöra uppgifter som faller inom huvudmannens ansvarsområde.

Chef för specialattachéerna är chefen för den utlandsmyndighet där attachén är stationerad. Specialattachén skall hålla sin chef liksom beskicknings- och delegationschefer i andra verksamhetsländer underrättade om sin verksamhet och vara deras rådgivare. I frågor av utrikespolitisk natur skall specialattacheér följa deras direktiv.

Finansiering

Enligt ett avtal den 30 april 1981 mellan Svenska staten och IVA lämnade staten, vid stiftelsens bildande, en ekonomisk garanti för stiftelsens verksamhet innebärande att staten tills vidare skulle tillskjuta

medel till stiftelsens verksamhet. Vid bildandet tillfördes stiftelsen ett rörelsekapital på 2 mkr. Enligt avtalet skulle IVA lämna viss service till stiftelsen i form av externa tjänster och lokaler för stiftelsens hemmakontor, såvida inte IVA eller stiftelsen finner detta uppenbart oförmånligt. Dessa tjänster m.m. regleras i ett avtal mellan IVA och stiftelsen.

I en skrivelse den 10 juni 1981 bemyndigade riksdagen regeringen att träffa nämnda avtal, i huvudsak i överenstämmelse med vad som anges i propositionen om industripolitikens inriktning (prop. 1980/81:130, NU 1980/81:64, rskr. 1980/81:425). Ett särskilt statsanslag till STATT infördes fr.o.m budgetåret 1981/82. Detta uppgick till ca 13 mkr då det infördes och har därefter under en 10-årsperiod i löpande priser tredubblats. I budgetprocessen har stiftelsen behandlats som om den är en myndighet.

Förutom statsanslaget har STATT även andra inkomstkällor. Enligt STATT:s årsredovisning hade stiftelsen 1992/93 följande intäkter (1 000 kr):

• Anslag från Näringsdepartementet	35 630
• Publikationsförsäljning	2 136
• Uppdragsintäkter	23 131
• Ersättning för tjänster, kurser och konferenser m.m.	1 214
Summa:	**62 111**

STATT hade den 30 juni 1993 en kapitalfond på 8,2 mkr och en dispositionsfond på 10,1 mkr. Storleken på kapitalfonden skall enligt styrelsens beslut uppgå till 12 % av verksamhetens årliga omsättning. Fonden skall kunna täcka eventuella avvecklingskostnader för verksamheten. Medlen i dispositionsfonden skall användas för extraordinära, oförutsedda utgifter i verksamheten. Ett exempel härpå är större valutakursförändringar som kan drabba attachéverksamheten hårt, eftersom huvuddelen av kostnaderna betalas i utländsk valuta.

I årets budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil. 13) föreslog regeringen att anslaget till STATT skulle minskas till 33,6 mkr för budgetåret 1994/95 jämfört med 35,6 mkr året innan. Det minskade anslaget motiverades av det allvarliga statsfinansiella läget.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen ansåg emellertid Näringsutskottet (1993/94:NU15) att det, i likhet med vad som föreslagits i motion 1993/94:N305, krävs ökade statliga insatser för att hjälpa småföretagen att komma ut på exportmarknaden. För detta hade, i nämnda motion, föreslagits 50 mkr. Utskottet ansåg också att anslaget till STATT borde ökas med 8 mkr för att möjliggöra ett ökat stöd till småföretagen.

Riksdagen beslöt i enlighet med vad utskottet hade förordat och STATT hade begärt i sin anslagsframställning, att anvisa ett anslag på 41,6 mkr för verksamheten under budgetåret 1994/95. Anmärkas bör dock att riksdagsbeslutet är något oklart. I utskottsbetänkandet talar man nämligen om ökat stöd till småföretagen för att hjälpa dessa att komma ut på exportmarknaden. Det kan ifrågasättas om denna uppgift ryms inom stiftelsens nuvarande ändamålsparagraf.

I regleringsbrevet anges att N: F3 "Bidrag till Sveriges Tekniskt-Vetenskapliga attachéverksamhet" (41 560 000 kr) disponeras av Kammarkollegiet, som mot rekvisition månadsvis i förskott skall utbetala medlen till stiftelsen. Som villkor anges härvid bl.a. att STATT under budgetåret 1994/95 skall vidareutveckla den interna mål- och resultatstyrningen med syfte att dels påvisa vilka produktivitets- och konkurrenshöjande åtgärder som företag vidtagit som en direkt följd av STATT:s verksamhet, dels påvisa nyttoeffekter av den kunskap som STATT förmedlat till regeringskansliet och ifrågavarande myndigheter. Vidare anges att STATT skall redovisa förhållandet mellan basanslag/självfinansiering för var och en av de tre delverksamheterna "fältkontor", publikationsutgivning och "hemmakontor" samt att verksamheten till minst 30 procent skall vara självfinansierad.

I regleringsbrevet anges även att 8 mkr skall användas för i samråd med Exportrådet göra exportfrämjande insatser för småföretagen.

I STATT:s anslagsframställning för 1995/96 föreslår STATT att F3-anslaget skall bli 64,6 mkr för den nya budgetperioden (18 månader). Denna anslagsnivå innebär en fortsatt närvaro i sex länder och en verksamhet vid hemmakontoret i Stockholm i samma omfattning som för närvarande. De särskilda medel som tilldelades för verksamheten 1994/95 kommer att användas i en fortsatt satsning för att öka attachéverksamhetens medverkan i regionala mindre och medelstora företags internationalisering och produktförnyelse. Detta skall göras i nära samverkan med andra regionala organisationer, i linje med vad som föreslagits i en utredning som Näringsdepartementet och IVA låtit genomföra (se nedan).

Framförda synpunkter på verksamhetsformen

Enligt STATT:s VD har stiftelseformen fungerat bra. IVA har varit med om att grunda ett stort antal stiftelser inom det tekniska och näringspolitiska området.

I STATT:s rapport "PLAN 96 – Attachéverksamheten i framtiden" diskuterades möjligheterna att bolagisera uppdragsverksamheten och lägga denna som ett dotterbolag till stiftelsen. En fördel med dotterbolagsformen ansågs vara att verksamheten blir tydligare för uppdragsgivarna och att man kan få tillstånd en kraftfullare styrning av verksamheten.

Översyn av attachéverksamheten

I mars 1994 gav STATT:s huvudmän Ingemar Olsson (IVA) och Arne Eriksson (Näringsdepartementet) i uppdrag att göra en översyn av Sveriges Tekniska Attachéer. Resultatet av översynen har redovisats i rapporten *Strategiska vägval för att öka värdet av teknisk-vetenskaplig information* (Ds 1994:111). I rapporten konstateras bl.a. att attachéverksamheten har genomgått stora förändringar men att STATT har låg synlighet bland de mindre företagen samtidigt som kompetenssvängningar över tiden är ett hinder. I rapporten föreslås bl.a. att STATT bör:

- Ha teknikpolitiska systemanalyser och tekniköverföring som huvuduppgift.
- Spela en viktig roll som kunskapsinhämtande organisation och härigenom bidra till genomtänkta strategier hos företag, myndigheter och regeringskansliet.
- Bedöma vilken kunskaps- och teknikutveckling som kan förutses globalt.
- Samverka med andra näringspolitiska organ, särskilt NUTEK som föreslås få möjlighet att påverka användningen av STATT:s basanslag.
- Utnyttja specialister i större utsträckning än som varit brukligt.
- Öka tekniköverföringen till de mindre företagen samt etablera ett avtalsbundet och rikstäckande samarbete med de regionala utvecklingsbolagen eller annan organisation i syfte att få bättre marknadskontakter med dessa företag.

I rapporten behandlas även organisationsformen varvid dels bolagsformen, dels myndighetsformen diskuteras. Fördelen med bolagsformen anses vara att ägarstyrningen av verksamheten underlättas jämfört med en stiftelse. Nackdelen är att det sannolikt inte är möjligt att förena bolagsformen med ett bibehållande av diplomatstatusen. Utredarna anser att denna nackdel är så avgörande att bolagsformen inte bör väljas.

Den potentiella ställning som STATT har är av intresse för många kunder. Förslaget att göra STATT till en myndighet som – efter finsk förebild skulle inordnas i NUTEK – bedöms kunna komma att försämra kundkontakterna. NUTEK:s hittillsvarande passiva förhållande till STATT talar också mot en sådan lösning.

Mot bakgrund av vad som framkommit i översynsarbetet och direktiven i vår utredning har STATT:s styrelse uppdragit åt STATT:s VD att med hjälp av konsultmedverkan ytterligare överväga och lämna förslag till styrelsen på lämplig framtida organisationsform.

2.4 Stiftelsen för utvecklande av god redovisningssed

Bakgrund

Bakgrunden till bildandet av stiftelsen var att tre olika organ – Bokföringsnämnden, Föreningen auktoriserade revisorer (FAR) och Näringslivets Börskommitté – var verksamma med utgivande av rekommendationer och uttalanden inom redovisningsområdet.

Bokföringsnämnden inrättades 1976 i samband med den nuvarande bokföringslagens tillkomst. I bokföringslagen, som i stor utsträckning har karaktären av en ramlag, föreskrivs att bokföringsskyldigheten skall fullgöras på ett sätt som överensstämmer med god redovisningssed. Med god redovisningssed avses enligt lagens förarbeten en faktiskt förekommande praxis bland ett från kvalitativ synpunkt representativt urval företag. Denna praxis modifieras och vidareutvecklas bl.a. genom rekommendationer och uttalanden av Bokföringsnämnden om god redovisningssed i företagens bokföring och offentliga redovisning.

FAR har sedan lång tid tillbaka utfärdat rekommendationer inom redovisningsområdet. Dessa rekommendationer har haft stor betydelse för utvecklingen av god redovisningssed.

Näringslivets börskommitté har haft stor betydelse för utvecklingen av de börsnoterade företagens externa information.

Det framstod under senare delen av 1980-talet som en brist att arbetet med rekommendationer på redovisningsområdet var splittrad mellan olika organ. I fråga om större företag som sprider information om sin ekonomiska ställning till ett stort antal intressenter, s.k. publika företag, ställs särskilda krav på att redovisning och annan rapportering utformas på ett enhetligt sätt. Det är mot denna bakgrund som Stiftelsen för utvecklande av god redovisningssed bildades år 1989. Som en följd av att stiftelsen bildats upphörde FAR med att ge ut rekommendationer på redovisningsområdet.

Stadgar

Stiftelsen ändamål är att utfärda rekommendationer och information om sådana redovisningsfrågor som väsentligen har betydelse för publika företag.

Stiftelsens angelägenheter skall handhas av en styrelse och ett råd kallat *Redovisningsrådet*. Styrelsen har för närvarande nio ledamöter varav Bokföringsnämnden, FAR och Sveriges Industriförbund utser tre var.

Styrelsen utser och entledigar ledamöter i Redovisningsrådet, vars uppgift är att utfärda rekommendationer och sprida information om

redovisningsfrågor i enlighet med ändamålet med stiftelsens verksamhet.

Stiftelsen skall föra räkenskaper i enlighet med bestämmelserna i bokföringslagen. Stiftelsen skall för varje räkenskapsår upprätta en årsredovisning bestående av resultaträkning, balansräkning och en förvaltningsberättelse med uppgift om hur stiftelsens ändamål har tillgodosetts under räkenskapsåret. Stiftelsens årsredovisning och förvaltning skall granskas av en eller flera av stiftarna utsedda revisorer, varav minst en skall vara auktoriserad. En avskrift av revisionsberättelsen och en avskrift av den av revisorerna påtecknade årsredovisningen skall skickas till stiftarna senast sex månader efter utgången av stiftelsens räkenskapsår.

Vid upplösning av stiftelsen skall dess tillgångar anslås eller användas för ändamål som så nära som möjligt motsvarar stiftelsens.

Finansiering

Vid stiftelsens bildande tillsköt stiftarna 50 000 kr var. I det avtal som låg till grund för stiftelsen förband sig intressenterna (de avsedda stiftarna) att lämna lika stora bidrag till täckande av stiftelsens kostnader. För stiftelsens första räkenskapsår, den 1 juli 1989–den 30 juni 1990, skulle envar av stiftarna erlägga 400 000 kr.

Enligt avtalet skall envar av intressenterna ha rätt att utse högst tre ledamöter i stiftelsens styrelse så länge de lämnar bidrag till stiftelsen. Skyldighet att lämna bidrag kan tidigast upphöra för tid som infaller ett år efter det att en intressent skriftligen meddelat de övriga intressenterna sin avsikt att inte längre lämna bidrag till stiftelsen.

Stiftarna har tidigare lämnat lika stora årliga bidrag. Budgetåret 1992/93 höjdes stiftarnas bidrag till 600 000 kr vardera. För 1993/94 och 1994/95 har FAR och Industriförbundet beslutat att höja sitt bidrag till 800 000 kr vardera. I budgetpropositionen (prop. 1993/94 bil. 2) har däremot bara anvisats 600 000 kr.

Stiftelsen är för sin verksamhet starkt beroende av bidrag från stiftarna. År 1992/93 var stiftelsens totala intäkter 2,3 mkr. Av detta belopp utgjorde 1,2 mkr bidrag från stiftarna, 110 000 kr ränteintäkter och 80 000 kr intäkter från försäljning av publikationer m.m.

Stiftelsen har inte byggt upp några fonder, utan det egna kapitalet är alltjämt 150 000 kr, dvs. det belopp som stiftarna tillsköt 1989. En viss reserv finns dock genom att 845 000 kr i resultaträkningen för 19932/94 avsatts för färdigställande av beslutade projekt. (Sådana kostnadsposter brukar inte tas upp som en kostnad i resultaträkningen utan som en del av det egna kapitalet balansräkningen, eventuellt med en not som förklarar vad tillgången avser.)

I regleringsbrevet för 1994/95 anges att anslaget Ju: A6 "Bidrag till stiftelsen för utvecklande av god redovisning" (0,6 mkr) disponeras

av Justitiedepartementet för bidrag till stiftelsen. Det anges inte när medlen skall betalas ut och inte heller anges det några villkor för medlens användning. Anslaget är ett s.k. förslagsanslag, vilket innebär att regeringen formellt har möjlighet att tillskjuta ett högre belopp. De övriga två stiftarna har som nämnts tillskjutit 0,8 mkr vardera.

I stiftelsens anslagsframtällning för 1995-1996 (18 månader) begärs ett statsanslag på 1,2 mkr. Som motivering till anslagshöjningen anges att anslagsnivån det första året inte bedöms motsvara den nivå som anses erforderlig för att fullgöra den uppgift som givits stiftelsen. Vidare anges att ledamöterna i Redovisningsrådet inte, eller i mycket begränsad omfattning, ersätts för den tid som de lägger ned på sitt arbete.

Framförda synpunkter på verksamhetsformen

Stiftelsens VD anser inte att man har haft några större nackdelar av att vara stiftelse men att sådana registreringshandlingar som är bekanta i banken, t.ex. registreringsbevis från PRV inte förekommer i stiftelsefallet. Detta kan vara en komplikation när det gäller att lägga upp konton i bank eller motsvarande situationer. Några närmare överväganden om varför man valt stiftelseformen finns inte dokumenterad. Mot aktiebolagsformen talar att denna tar sikte på kommersiell verksamhet och anpassats därefter.

Redovisningskommitténs uppdrag

Det framtida behovet av regelgivning inom redovisningsområdet och Bokföringsnämndens framtida versamhet ingår i redovisningskommitténs uppgift (Ju 1991:07). Kommittén har inte ännu börjat utreda denna fråga.

2.5 Stiftelsen Invandrartidningen

Bakgrund

År 1966 tillsatte chefen för dåvarande Inrikesdepartementet en arbetsgrupp för invandrarfrågor, bl.a. för att behandla frågan om invandrarnas informationssituation. Ett förslag från arbetsgruppen var att ge ut en tidning på de vanligaste invandrarspråken. Statskontoret, som fick i uppdrag att bedöma förslaget från organisatorisk synpunkt, föreslog att verksamheten borde bedrivas i stiftelseform. Härigenom ville man dels tillförsäkra tidningsutgivningen den självständighet som

publicistisk verksamhet kräver, dels skapa en flexibel, från staten tämligen oberoende, verksamhetsform.

Statsmakterna beslöt i enlighet med Statskontorets förslag (prop. 1967:149, SU 174, rskr. 358). I ett regeringsbeslut den 30 juni 1967 fastställde regeringen stadgar för stiftelsen och förordnade om vilka tjänster som skulle få inrättas, löneförmåner samt om kostnader för lokaler, utrustning m.m.

Invandrartidningen, som är ett gemensamt namn under vilket de olika språkeditionerna utkommer, har sedan hösten 1967 utkommit som en veckotidning med 44 nummer per år; uppehåll under sommaren. I utgivningen ingår numera även några s.k. specialnummer med information från myndigheter m.m.

Fr.o.m. budgetåret 1971/72 till har regeringen i regleringsbrev beslutat om antalet utgivningsspråk och editioner. Fr.o.m. budgetåret 1971/72 kompletterades utgivningen också med en edition kallad på Lätt svenska, som sedan dess utgjort ett viktigt läromedel i invandrarundervisningen.

År 1988 beslöt statsmakterna att rekonstruera stiftelsen Invandrartidningen (prop. 1987/88:110, SfU 24, rskr. 301). I propositionen angavs att en stiftelse är ett enskilt rättssubjekt och kan som sådant stå fritt i förhållande till staten. En sådan fri ställning ansågs vara betydelsefull, eftersom en nyhetstidning bl.a. har till uppgift att granska statliga myndigheters verksamhet. Det angavs också att verksamheten med tidningsutgivning för invandrare skulle fortsätta, att tidningen skulle vara obunden av enskilda ägarintressen samt parti- och intressepolitiskt neutral. Vidare angavs att verksamheten skulle fortsätta i stiftelseform och att stiftelsekapitalet skulle höjas till 1 mkr för att skapa en tryggare ekonomisk bas för verksamheten. Det angavs slutligen att tidningen skulle finansieras med prenumerationsintäkter och ett årligt statsbidrag samt att uppdragsintäkter och annonsintäkter fick tillföras verksamheten.

För budgetåret 1988/89 fick stiftelsen ett särskilt organisationsanslag på 13,4 mkr, varav 3,1 mkr utgjorde en engångsanvisning för höjning av stiftelsekapitalet, rättelse av felbokförda kostnader och justering av ett ackumulerat underskott för tidigare verksamhetsår. Föregående budgetår hade stiftelsen fått 4,8 mkr i statligt stöd. Rekonstruktionen 1988 innebar således att det särskilda organisationsanslaget till stiftelsen mer än fördubblades.

Stadgar och avtal

Enligt stadgarna för stiftelsen Invandrartidningen, antagna av regeringen (1967-12-15; senast ändrade 1988-05-19) är stiftelsens ändamål att äga och utge en eller flera informationstidningar för invandrare och därigenom medverka till att underlätta för invandrarna att orientera sig

och finna sig till rätta i det svenska samhället. Verksamheten skall bedrivas i enlighet med stadgarna och avtal som träffas mellan stiftelsen och staten. Stiftelsens uppgift är att ge ut tidningar för invandrare dels på lätt svenska, dels på andra språk än svenska med hänsynstagande till skilda invandrargruppers behov.

Stiftelsen tillgångar består av de medel som staten eller annan anslår till verksamheten samt intäkter, gåvor och andra nyttigheter som tillförs stiftelsen med anledning av verksamheten.

Stiftelsens styrelse består av ordförande och högst fyra ledamöter, som alla utses av regeringen för en tid av högst tre år, samt av stiftelsens direktör och en personalföreträdare. Styrelsen utser direktören och ansvarig utgivare för tidningen samt beslutar om allmänna riktlinjer för verksamheten, arbetsordning, verksamhetsplan, anslagsframställning, bokslut och verksamhetsberättelse.

Stiftelsen har det statliga budgetåret som räkenskapsår och skall tillämpa bokföringsförordningen. Verksamheten och stiftelsens räkenskaper skall årligen granskas av RRV.

Regeringen beslutar om ändring av stadgarna och avgör hur stiftelsens tillgångar skall användas om stiftelsen upplöses.

De ändringar av stadgarna som gjordes 1987 var ganska omfattande. De innebar bl.a. att stiftelsens syfte inte längre skulle vara att bidra till att ge invandrarna möjlighet att behålla kontakten med hemlandets språk och kultur. Vidare överfördes vissa bestämmelser i stadgarna till det avtal som upprättades mellan staten och stiftelsen.

I *avtalet* anges att stiftelsen skall bedriva tidningsverksamheten enligt stadgarna och i enlighet med vad som hade uttalats i anslutning till 1988 års riksdagsbeslut (se ovan) om verksamheten vid Invandrartidningen. I avtalet angavs också att stiftelsen genom tidningsverksamheten skall ge nyhetsinformation om viktiga händelser och aktiviteter, främst i Sverige. Vidare skall stiftelsen ge dels fortlöpande samhällsinformation i större utsträckning än som kan vara nyhetsmässigt motiverat genom att informera om invandrarnas rättigheter och skyldigheter, om reformer, lagar, och författningar, ge dels sådan information i övrigt som underlättar för invandrare att leva och verka i Sverige.

I avtalet angavs vidare att tidningen skall vara opartisk och saklig samt att den skall spegla opinionsströmningar i det svenska samhället men inte bedriva opinionsbildande verksamhet. Den reguljära tidningsutgivningen bör omfatta nio språk med högst 44 nummer per år och edition. Utgivningsspråken skall bestämmas av stiftelsens styrelse efter samråd med Statens Invandrarverk. Stiftelsen skall därvid vara synnerligen lyhörd för nyinvandrades informationsbehov och mycket flexibel vid valet av olika språk. Vidare angavs att stiftelsen har rätt att ta emot uppdrag som står i överenstämmelse med den inriktning av verksamheten som hade angivits i 1987 års riksdagsbeslut.

Om stiftelsen bedömer att statsbidrag behövs för verksamheten, skall stiftelsen överlämna en anslagsframställning till regeringen senast den 1 september. Stiftelsen skall överlämna verksamhetsberättelse och preliminärt bokslut till regeringen senast de 15 september. Det fastställda bokslutet skall överlämnas till regeringen senast den 15 oktober och till RRV i den ordning som verket bestämmer.

Avtalet gäller fr.o.m. den 1 juli 1988 tre år i taget såvida inte någon av parterna har sagt upp det senast tre månader före avtalstidens utgång. Det nu gällande avtalet kan tidigast sägas upp med verkan fr.o.m. den 1 juli 1997.

Finansiering

Invandrartidningens verksamhet är till största delen anslagsfinansierad. Budgetåret 1993/94 uppgick rörelseintäkterna till 23,0 mkr, varav det särskilda organisationsanslaget utgjorde 15,6 mkr, prenumerationsintäkterna 5,8 mkr, intäkter för specialnummer 1,3 mkr och annonsintäkterna 1,5 mkr. De finansiella intäkterna, dvs. ränta på stiftelsekapitalet och fonderade medel samt på statsanslaget (som numera utbetalas kvartalsvis i förskott), var tillsammans 0,7 mkr. Rörelsekostnaderna uppgick till 24,6 mkr och avskrivningarna till 0,5 mkr. Årets resultat blev en förlust på 165 000 kr.

Det egna kapitalet var 9,5 mkr vid utgången av budgetåret 1993/94.

För 1992/93 blev resultatet en vinst på 725 000 kr. En orsak till att det positiva resultatet detta budgetår bytts till förlust på följande år är främst att antalet prenumeranter successivt har minskat från ca 52 000 år 1988, då verksamheten rekonstruerades och stiftelsen fick ett ökat anslag, till ca 40 000 år 1994. Den viktigaste orsaken var dock att de finansiella intäkterna minskade från 1,9 mkr till 0,7 mkr.

I sin anslagsframställning för budgetåret 1994/95 föreslog stiftelsen att det särskilda organisationsanslaget till Invandrartidningen skulle höjas med 1,3 mkr till 16,9 mkr. I budgetpropositionen (prop. 1993/94:100 bil. 12) konstaterade emellertid regeringen att stiftelsen under tidigare år kunnat disponera statsbidrag på ett sådant sätt att det egna kapitalet kraftigt ökat och uppgick till 65 procent av balansräkningens skulder och eget kapital. Vidare konstaterades att det statsfinansiella läget gjorde det nödvändigt att dels skära ned på statsbudgetens utgifter, dels öka inkomsterna. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att anslaget till Invandrartidningen budgetåret 1994/95 inte kan öka. Tvärtom måste stiftelsen, liksom generellt gäller för statens myndigheter, minska sina kostnader och/eller öka sina inkomster. Regeringen bedömde det som rimligt att anslaget till stiftelsen kunde sänkas med 1,5 procent till 15,4 mkr. Riksdagen beslöt i enlighet med regeringens förslag.

I regleringsbrevet för 1994/95 anges att anslaget Ku: D6 "Statsbidrag till stiftelsen Invandrartidningen" (15,4 mkr) disponeras av Kulturdepartementet, som kvartalsvis i förskott skall betala ut anslaget till stiftelsen. Några villkor för medlens användning anges inte i regleringsbrevet.

I Invandrartidningens anslagsframställning för budgetperioden 1995-1996 (18 månader) begär stiftelsen 23 mkr i statsanslag. Detta motsvarar ett årligt anslag på samma nivå som innevarande budgetår. I anslagsframställningen anges att underskottet förväntas temporärt bli lika stort som under 1993/94, dvs. ca 0,2 mkr och endast kan täckas med fonderade medel, men detta är inte möjligt att fortsätta med i längden. Stiftelsen kommer därför under hösten att tillsätta en strategigrupp med uppgift att analysera verksamheten och föreslå hur den skall kunna utvecklas.

Framförda synpunkter på verksamhetsformen

Stiftelseformen anses vara en utmärkt form för den verksamhet som Invandrartidningen bedriver. Den största fördelen med att vara stiftelse är, enligt tidningens VD, att det ger en stor redaktionell frihet. Styrelsen är professionellt sammansatt och stiftelsen har haft stor frihet vad gäller innehållet i tidningen. Tidningen har försökt undvika kontroversiella artiklar och någon mer omfattande kritik mot tidningen finns inte, vare sig från statsmakternas eller invandrargruppernas sida. Som en konsekvens av ändrad policy, har tidningen börjat att mer än tidigare informera om Sverige och svenskarna. Nyheter från hemlandet finns kvar i flera av editionerna, men sådan information får invandrarna även på annat sätt, t.ex. genom tidningar eller TV-överföringar via satellit från hemlandet.

En nackdel med stiftelseformen är att det försvårar möjligheterna att bedriva affärsverksamhet. Stiftelsens ändamålsbestämmelser låser verksamhetsinriktningen och tekniken. Inom stiftelsen har man diskuterat möjligheterna att bedriva information via radio och TV. Detta är dock inte tillåtet med nuvarande stadga. I sammanhanget kan påpekas att det med den nya stiftelselagen blir svårare att ändra en stiftelses ändamålsbestämmelse. Den strategigrupp som styrelsen har tillsatt för att utveckla verksamheten kommer även att studera denna fråga.

2.6 Stiftelsen Riksutställningar

Bakgrund

I direktiven för 1965 års musei- och utställningskommitté (MUS 65) ingick att bedriva en försöksverksamhet med utställningar på riksplanet. Härvid förutsattes att de tre organisationerna (Riksförbundet för bildande konst, Folkrörelsernas Konstfrämjande och Föreningen Konst) i skolan inordnades i verksamheten. Försöksverksamheten inleddes hösten 1965. Den 22 juni 1967 ingick kommittén ett avtal med Riksförbundet för bildande konst och Föreningen Konst i skolan innebärande att försöksverksamheten och de båda föreningarna gick samman i den gemensamma organisationen Riksutställningar.

Resultatet av försöksverksamheten med Riksutställningar och kommitténs förslag till fortsatt verksamhet redovisades i betänkandet *Utställningar* (SOU 1974:43).

Under försöksverksamheten, som pågick i nästan tio år byggdes en särskild organisation upp. Verksamheten leddes av MUS 65, Föreningen Konst i skolan och Riksförbundet för bildande konst (dvs. en sluten ideell förening) som överordnat organ samt med ett arbetsutskott, en VD och anställd personal för bedrivandet av försöksverksamheten. Successivt kom dock MUS 65 att ta över ledningen av verksamheten och hela finansieringen skedde via kommittéanslaget.

Beträffande organisationsformen konstaterade MUS 65 följande:

> "De utredningar som under 1960-talet behandlat organisationsfrågor inom kulturområdet, har ägnat valet av företagsform stor uppmärksamhet. Kulturrådet har i sitt betänkande Ny kulturpolitik sammanfattat förda diskussioner och utförligt redovisat sin syn i frågan om företagsformerna. Man har kommit fram till att myndighets- och förvaltningsmodellen inte medger tillräckligt smidiga arbetsformer för sådana institutioner, som handhar en produktionsprocess. För myndigheterna gäller ett omfattande regelsystem, som i flera avseenden kan vara till hinder i institutionernas verksamhet. En för kulturverksamheten inom det statliga området jämförelsevis funktionell förvaltningsform erbjuder däremot stiftelsen. För stiftelserna gäller, att Kungl. Maj:t kan besluta om stadgar, som direkt avpassas för verksamheten. Sådana stadgar kan tillsammans med villkor och ändamålsbestämningar, som meddelas i samband med anslagsgivningen ge statsmakterna möjlighet att i önskvärd grad reglera verksamheten.
>
> MUS 65 har i sina överväganden beträffande valet av organisationsform ansett sig böra fästa särskild vikt vid att verksamheten kan bedrivas så smidigt som möjligt. En viktig uppgift för Riksutställningar är att erbjuda en kommunikationsmöjlighet även för uppfattningar och strömningar som ligger utanför eller avviker från vad de etablerade samhällsorganen företräder. Riksutställningar bör även vara berett att ställa produktions- och distributionsresurser till förfogande för att i utställningens form belysa aktuella företeelser och problem. Dessa uppgifter fordrar utrymme

för flexibilitet i en för övrigt fastlagd plan. Av betydelse är sålunda att arbetet och organisationen kan inriktas och anpassas efter de fortgående förändringarna i kraven på utställningsverksamheten. Också för att personaladministrationen och medelsförvaltningen skall kunna anpassas till verksamhetens krav är en friare ställning önskvärd. Detta gäller särskilt med tanke på behoven av förlagsmedel. Riksutställningar bör ges en ställning, som i detta avseende motsvarar vad många liknande statliga organ med huvudsakligen producerande funktioner i dag har. MUS 65 föreslår därför att den framtida Riksutställningsverksamheten bedrivs inom ramen för ett institut, benämnt Institutet för Riksutställningar eller Riksutställningar. Institutet föreslås organiserat som en stiftelse."

Riksdagen beslutade i stort i enlighet med kommitténs förslag (prop. 1975/76:135, KrU 1975/76:35, rskr 1975/76:355) och den 1 juli 1976 började Stiftelsen Riksutställningar sin verksamhet.

Stadgar

Enligt stadgarna för Stiftelsen Riksutställningar (beslutade av regeringen 1976-06-23) har stiftelsen till ändamål att främja utställnings- och konstbildningsverksamheten genom att förmedla och anordna utställningar, biträda med rådgivning och annan service samt i övrigt utveckla och förnya utställningen som medium för kunskapsförmedling, debatt och upplevelse.

Stiftelsen skall i sin verksamhet beakta de mål som fastställts för den statliga kulturpolitiken samt samarbeta och samråda med statliga och kommunala myndigheter, kulturinstitutioner, organisationer och enskilda som är verksamma i samhälls- och kulturlivet.

Stiftelsens verksamhet skall stå under tillsyn av statens kulturråd.

Stiftelsen skall enligt 1 § andra stycket kommunaltjänstemannalagen (1965:275) vara likställd med kommun; en lag som dock numera är upphörd.

Stiftelsen förvaltas av en styrelse som består av ordförande, en VD och sju övriga ledamöter. Styrelsen utses av regeringen.

Ärende som inte skall avgöras av styrelsen, avgörs av direktören. Direktören eller, efter beslut av denne i varje särskilt fall, annan tjänsteman hos stiftelsen är föredragande i styrelsen.

Genom arbetsordning eller särskilt beslut får överlämnas åt annan tjänsteman än direktören att avgöra ärenden eller viss grupp av ärenden, som inte är av sådan beskaffenhet att prövningen bör ankomma på direktören.

Direktören förordnas av regeringen för högst fem år. Anställningsvillkoren för tjänsten som direktör fastställs under medverkan av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Annan personal anställs av stiftelsen. Anställningsvillkoren för denna personal

fastställs under medverkan av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Stiftelsen skall underlätta för intresserade att få upplysningar om stiftelsens verksamhet.

Stiftelsens räkenskapsår löper från den 1 juli till den 30 juni. Stiftelsen skall iaktta de bestämmelser om redovisning, bokföring och revision som gäller för statliga myndigheter.

Ändring av stadgarna skall fastställas av regeringen.

Finansiering

Enligt stiftelsens årsredovisning för 1993/94 var verksamhetens intäkter 37,9 mkr varav 32,8 mkr var statsanslaget. Årets resultat blev en förlust på 0,8 mkr.

Enligt balansräkningen uppgick det egna kapitalet den 30 juni 1994 till 1,1 mkr.

I budgetpropositionen (prop. 1993/94:100 bil. 12) föreslogs stiftelsen för budgetåret 1994/95 anvisas ett anslag på 33,4 mkr. I regeringens motivering anges att anslaget har minskat med den engångsanvisning på 129 000 kr som för innevarande budgetår utgår för verksamhetsanknutna ombyggnadsåtgärder. Vidare har medel tillförts anslaget för avtalade avsättningar till Trygghetsstiftelsen. Som ett led i begränsningen av den offentliga konsumtionen har en besparing tagits ut med 301 000 kr.

I regeringsbrevet för 1994/95 anges att anslaget KU: B35 "Riksutställningar" (33,4 mkr) disponeras av Kammarkollegiet som i samband med första utbetalningen skall föreskriva följande villkor:

1. Riksutställningar skall:
   - producera ca 15 utställningar samt ha ca 40 utställningar i distribution,
   - inrikta minst 30 procent av utställningsinsatserna för utställningar för barn och ungdom,
   - använda minst 15 procent av rörliga medel till produktion för övertagande av andra producerade utställningar,
   - anordna utställningar under minst 9 000 dagar,
   - besöka minst 60 procent av samtliga kommuner i Sverige,
   - besöka minst 60 orter med utställningståget.

2. Av medlen får högst 25, 50 respektive 75 procent betalas ut före den 1 oktober 1994, den 1 januari 1995 respektive den 1 april 1995.

3. Löner, högst 15 824 000 kr

4. Under anslaget disponerar stiftelsen medel för bl.a. förhyrning av lokaler. För budgetåret 1994/95 har 9 460 000 kr beräknats för hyreskostnader.

5. Riksutställningar skall till Kulturdepartementet lämna anslagsframställning i enlighet med föreskrifterna i förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning.

   Vad avser resultatredovisning skall återrapportering ske enligt 9 § förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning med tillhörande verkställighetsföreskrifter. Resultatredovisningen skall granskas av stiftelsens revisorer. Utlåtande över granskningen skall ske i ett revisorsintyg.

6. Från statliga och statsunderstödda museer utlånade museiföremål får disponeras för utställningsverksamheten utan hinder av vad regeringen eljest förordnat rörande utlåning av sådant föremål.

7. Om försäkring av museiföremål som utlånats till Riksutställningar av statlig myndighet skall gälla Kungl. Maj:ts cirkulär (1954:325) med föreskrifter rörande försäkring av staten tillhörig egendom m.m. Ersättning till statligt museum för utlånat museiföremål som skadats eller förlorats utan museets förvållande utgår ur anslag till stiftelsen om regeringen ej förordnar annat för visst fall.

I stiftelsens anslagsframställning för 1995–1996 (18 månader) begär stiftelsen att få 51,4 mkr, dvs. i princip lika stort anslag som tidigare. Stiftelsen begär dock att anslaget räknas upp med 0,9 mkr för att ett utvecklingscentrum för modern informationsteknik i utställningar skall kunna etableras vid Riksutställningar.

Framförda synpunkter på verksamhetsformen

Enligt styrelsens VD har den nuvarande stiftelseformen fungerat bra och man har aldrig övervägt att ändra verksamhetsformen.

Stiftelsen Riksutställningar har utretts av Museiutredningen som i sitt slutbetänkande *Minne och bildning – Museernas uppdrag och organisation* (SOU 1994:51) anger följande:

Det är angeläget att lokala museiinitiativ också kan nå andra delar av Sverige – och andra länder. Utredningen föreslår att Riksutställningar som central institution får i uppdrag att koncentrera sina resurser på att bistå landets museer med stöd när det gäller att förmedla vandringsutställningar i landet och utomlands. Riksutställningar skall

i det sammanhanget ha som uppgift att utveckla utställningsmediet tekniskt och pedagogiskt. Organisationen skall bistå initiativ runt om i landet med teknisk expertis och med finansiella resurser. Utredningen föreslår inrättandet av en fond i form av ett årligt anslag, som fördelar medel till producenter av utställningar i andra delar av landet. Fonden bör gradvis byggas ut till att disponera 25 mkr och bli resultatet av en omvandling av Riksutställningars nuvarande resurser. Syftet är att skapa en förmedlingslänk som gör det möjligt för organisationer, institutioner och individer med goda idéer i hela landet att tänka nationellt och internationellt redan när en utställning planeras. Förslaget innebär förändring av Riksutställningar till en mer efterfrågestyrd organisation.

Utredningens betänkande har remissbehandlats. Stiftelsen Riksutställningar var i sitt remissvar starkt kritisk till det nya finansieringssystemet.

2.7 Kungliga Teatern AB

Bakgrund

Kungl. Teatern inrättades år 1773 av Gustav III. Fram till 1800-talet finansierades Operan av kungen. År 1881 överfördes Operan (och Dramaten) från hovförvaltningen till staten. År 1888 drogs det statliga anslaget in och Operan drevs därefter på entreprenad i privat regi under några år.

År 1898 bildades Kungl. Teatern AB med operachefen som VD. Operan har därefter successivt byggts ut. Nuvarande statliga riktlinjer för Operan finns i riksdagens kulturpolitiska beslut från år 1974 kompletterat med bestämmelser om statsbidrag enligt särskilt regeringsbeslut år 1977.

Operan är en nationalscen för musikteater och dans. Alla betydande internationella och svenska opera- och dansverk skall kunna utföras i originalversion och utförandet skall kunna hålla internationell standard.

Bolagsordning

Enligt bolagsordningen för Operan (gällande fr.o.m. den 14 december 1993) är bolagets ändamål att driva teater samt därmed förenlig verksamhet. Verksamheten skall syfta till att främja musikdramatisk och danskonst och ej att bereda vinst.

Aktiekapitalet skall utgöras av minst 50 000 kr och högst 150 000 kr.

Styrelsen skall bestå av lägst fyra och högst åtta ledamöter. Styrelsens ordförande och övriga ledamöter utses av regeringen för en tid av högst tre år. Styrelsen utser VD. Denne får inte utan styrelsens medgivande ha en annan befattning eller uppdrag för vilket arvode utgår.

Bolagsstämman skall årligen utse en auktoriserad revisor. Dessutom har RRV rätt att utse en revisor.

Bolagets räkenskaper skall vara juli–juni. Ordinarie bolagsstämma skall hållas en gång om året under december månad. Senast en månad före ordinarie bolagsstämma skall räkenskaper med tillhörande handlingar, den av styrelsen och VD angivna förvaltningsberättelsen, resultaträkning och balansräkning för det senaste räkenskapsåret (den 1 juli–den 30 juni) överlämnas till revisorerna.

Riksdagsledamot har rätt att, efter anmälan till styrelsen senast två veckor i förväg, närvara vid bolagsstämman och därvid ställa frågor.

Uppkommer vinst i verksamheten skall denna användas för det syfte som anges i bolagsordningens ändamålsparagraf. Vid bolagets upplösning skall bolagets tillgångar tillfalla staten.

Finansiering

Enligt resultaträkningen för 1993/94 var Operans rörelseintäkter 299,9 mkr, varav biljettintäkterna uppgick till 31,5 mkr, statligt driftbidrag till 251,4 mkr, statligt engångsbidrag till 13,2 mkr och övriga rörelseintäkter till 17,0 mkr. Ränteintäkterna uppgick till 13,1 mkr. Resultatet blev detta år en vinst på 5,5 mkr.

Enligt balansräkningen var den 30 juni 1994 det bundna egna kapitalet 15,6 mkr, varav huvuddelen utgjordes av en reservfond. Aktiekapitalet är bara 50 000 kr. Det fria egna kapitalet uppgick till 28,8 mkr.

Under styrelsens förvaltning står åtta stipendiefonder, vars sammanlagda kapital uppgår till ca 6 mkr.

I budgetpropositionen (prop. 1994/95:100 bil. 12) föreslog regeringen att bidraget till Operan skulle erhålla 253,7 mkr, vilket innebär en ökning med 2,3 mkr jämfört med föregående år.

I regleringsbrevet för 1994/95 anges att anslaget Ku:B10 "Bidrag till Svenska riksteatern, Operan och Dramatiska teatern" (606,8 mkr) disponeras av Kammarkollegiet, som skall betala ut medlen till respektive institution före den 1 juli, därav 253,6 mkr till Operan. I regleringsbrevet anges vissa villkor för hur Operan skall använda medlen. Det anges även att Operan till Kulturdepartementet skall lämna en anslagsframställning i enlighet med föreskrifterna i (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning samt vad resultatredovisningen härvid skall innehålla.

I sin anslagsframställning för 1995-1996 (18 månader) begär Operan att få sammanlagt 423,5 mkr i statsanslag. I anslagsframställningen räknar Operan med en uppräkning av basanslaget på grund av automatiska kostnadsökningar och ett s.k. stängningsbidrag på 18,8 mkr på grund av en ombyggnad av Operan.

Framförda synpunkter på verksamhetsformen

Frågan om verksamhetsform för Operan behandlades av Teaterkostnadsutredningen, som uppdrog åt direktör Klas Holming, Teatrarnas Riksförbund, att studera verksamhetsform för Operan och Dramaten. Resultatet av studien publicerades i en bilaga (bil.15) till betänkandet *Teaterns kostnadsutveckling 1975-1990; med särskilda studier av Operan, Dramaten och Riksteatern* (SOU 1991:71).

I denna studie analyseras möjligheterna att driva verksamheten i myndighets-, bolags-, stiftelse- och föreningsform. I studien säger utredaren bl.a. att även om inte aktiebolagslagen har skapats för att tillgodose konstnärliga ändamål, har det i praktiken visat sig att lagens klara regler om ansvarsfördelning, redovisning etc. är bäst förenlig med kraven också för konstnärlig produktion i institutionssammanhang. Sammanfattningsvis anser utredaren "att det är dags att överge det tidigare främst ideologiskt betingade motståndet mot den förment exklusivt vinstdrivande aktiebolagsformen och utan fortsatta skygglappar välja denna för olika former av produktion – vinstgivande eller icke – anpassade associationsform".

Enligt företrädare för Operan anges aktiebolagsformen underlätta verksamheten. Administrationen av verksamheten kan ske snabbt och smidigt, vilket är betydelsefullt eftersom man arbetar i en starkt konkurrensutsatt samhällssektor.

2.8 Samhall AB

Bakgrund

I december 1977 beslutade riksdagen om huvudmannaskap och organisation för skyddat arbete och yrkesinriktad rehabilitering m.m. Beslutet innebar att staten och landstingen tillsammans skulle bilda regionala stiftelser för skyddat arbete i varje län. För vissa övergripande frågor skulle en central stiftelse bildas. Riksdagen beslutade sedan om en lag (1979:47) om regionala stiftelser för skyddat arbete. Vidare beslutade regeringen om bildandet av den centrala Stiftelsen Samhällsföretag (Samhall) och stadgar för stiftelsen. Samhall började sin verksamhet den 1 januari 1980.

Den 1 juli 1992 omvandlades stiftelsen Samhall till ett helägt statligt aktiebolag. I propositionen om ombildningen av Samhall till aktiebolag (prop.1991/92:91) konstaterade regeringen att Samhall vid flera tillfällen begärt att företagsgruppen inte längre skulle organiseras i stiftelseform. Vidare konstaterade regeringen att förslag om bolagisering av stiftelsen också lämnats av Samhall-utredningen (SOU 1991:67) och att utredningens förslag stötts av nästan alla remissinstanser.

Regeringens väsentligaste skäl för att omvandla Samhall till ett bolag var att företagsgruppen därigenom bedömdes få bättre affärsmässiga förutsättningar för sin verksamhet och att denna skulle kunna bli effektivare. Stiftelseformen hade enligt Samhall inneburit nackdelar ur konkurrenssynpunkt. I propositionen hänvisades också till att Riksdagens revisorer och RRV förordat aktiebolagsformen, eftersom den innebär en ansvars- och befogenhetsfördelning som är känd och beprövad av samarbetspartners och konkurrenter, nationellt och internationellt.

Bolagsordning

Enligt bolagsordningen för Samhall AB (som fastställs av regeringen) har bolaget som uppgift att anordna, leda och samordna verksamhet som bedrivs inom koncernen för att ge meningsfullt och utvecklande arbete åt arbetshandikappade där behoven finns. Syftet fullgörs genom att bolaget, dotterbolag eller samarbetspartners bedriver affärsverksamhet som anpassas till arbetshandikappades förutsättningar. I övrigt bedrivs denna verksamhet enligt affärsmässiga principer och på marknadens villkor, varvid skall iakttas att övrigt näringsliv inte utsätts för osund konkurrens.

Eftersom verksamheten primärt inte drivs i vinstsyfte, medför aktierna inte rätt till utdelning. Uppkommer vinst, skall vinstmedlen balanseras i ny räkning för främjande av bolagets fortsatta verksamhet.

Vid bolagets likvidation skall bolagets behållna tillgångar tillfalla aktieägaren (staten). Aktiekapitalet skall vara lägst 400 mkr och högst 1 000 mkr.

Bolaget skall direkt eller genom dotterbolag bedriva produktion och försäljning av varor och tjänster inom ett flertal industri-, handels- och servicebranscher, bl.a. mekanisk verkstadsindustri, trämanufakturering, grafisk produktion, förpackning, trädgårdsodling, restaurang- och kaférörelse, städ- och kontorsservice samt datatjänster. Denna affärsverksamhet bedrivs med stöd av en årlig ersättning från staten, som avser att täcka de merkostnader som bolaget till följd av sin verksamhetsidé har jämfört med andra företag med liknande produktionsinriktningar.

Bolaget bedriver vidare självt eller genom dotterbolag viss arbetslivsinriktad service- och konsultverksamhet utan finansiellt stöd via

statsbudgeten, företrädesvis avseende rehabilitering, arbetsträning och arbetsanpassning.

Styrelsen skall bestå av lägst sju och högst nio ledamöter samt arbetstagarledamöter. Styrelseledamöterna utses direkt av regeringen, som också utser ordförande i särskild ordning. Mandatperioden löper från slutet av en ordinarie bolagsstämma till slutet av nästa ordinarie bolagsstämma.

Kalenderåret skall vara bolagets räkenskapsår. För granskning av bolagets årsredovisning jämte räkenskaperna samt av styrelsens och verkställande direktörens förvaltning utses årligen på ordinarie bolagsstämma tre revisorer för tiden intill slutet av nästa ordinarie bolagsstämma. En av dem skall vara auktoriserad revisor eller auktoriserat revisionsbolag.

Riksdagsledamot har rätt att, efter anmälan till styrelsen senast två veckor i förväg, närvara vid bolagsstämma och i anslutning till dessa frågor.

Bestämmelserna om syftet med och föremålet för bolagets verksamhet har tagits in i bolagsordningen med regeringens medgivande. Dessa bestämmelser får inte ändras utan att regeringen lämnat tillstånd därtill.

I regeringens av riksdagen godkända proposition 1991/92:91 (ss. 21 och 26) har angetts att regeringen inte bör lämna tillstånd till ändring av Samhallkoncernens verksamhetsidé och uppgift utan att frågan först underställts riksdagen.

Finansiering

Enligt Samhall AB:s årsredovisning för 1993 var koncernens rörelseintäkter totalt 8 132 mkr, varav 3 286 mkr avsåg fakturerade intäkter och 4 800 mkr den statliga merkostnadsersätttningen. Resultat före skatt var 159 mkr. Efter avdrag för betald skatt och latent skatt blev årets resultat en vinst på 121 mkr.

Enligt balansräkningen hade koncernen den 31 december 1993 ett eget kapital på 1 679 mkr, varav aktiekapitalet var 500 mkr, bundna reserver 1 073 mkr och fritt eget kapital 106 mkr. Av balansräkningen framgår att ett aktieägartillskott på 113 mkr hade gjorts, för att kompensera Samhall AB för dels skatteinbetalningar till följd av ändrad företagsbeskattning, dels skattekostnader för företagsgruppens omvandling till aktiebolag.

Budgetpropositionen (prop. 1993/94:100 bil. 11) innehåller en relativt ingående redogörelse för Samhalls resultat, verksamhetsinriktning sysselsättningsutveckling och behovet av statlig ersättning. Det anges att för Samhall gäller ett besparingskrav, som innebär att behovet av ersättning från staten successivt minskar under en femårsperiod, så att bidraget budgetåret 1996/97 högst svarar mot lönekostnader för de

arbetshandikappade arbetstagarna samt vissa kostnader för fastighetsfonden. Till följd av besparingskravet har vid medelsberäkningen en neddragning på 150 mkr gjorts efter pris- och löneomräkning. För budgetåret 1995/96 beräknas därmed 4 900 mkr. Neddragningen skall enligt budgetpropositionen även ses mot bakgrund av företagsgruppens förbättrade likviditet.

I budgetpropositionen redovisas även ett förslagsanslag – ett s.k. 1 000-kronorsanslag för bidrag till Samhall AB för vissa skatter m.m.

I regleringsbrevet för 1994/95 anges att anslaget N: B6 "Bidrag till Samhall AB" (4 900 mkr; reservationsanslag) disponeras av Kammarkollegiet för utbetalningar till bolaget med en tolftedel den första i varje månad. I regleringsbrevet anges mål för Samhalls verksamhet och ställs krav på återrapportering. Därutöver innehåller regeringsbrevet vissa villkor för användning.

I Samhalls anslagsframställning för 1995-1996 (18 månader) begär bolaget att erhålla 7 150 mkr i merkostnadsersättning för täckande av drift- och fastighetskostnader vid en sysselsättningsvolym om minst 51,3 miljoner arbetstimmar för handikappade anställda. Samhall har ambitionen att vid slutet av 1996 ha 29 800 arbetshandikappade anställda inom koncernen och därmed till en del ha återställt de tidigare nivån om 30 000 anställda. I anslagsframställningen föreslås även att anslaget "Bidrag till Samhall AB för vissa skatter bibehålls".

Framförda synpunkter på verksamhetsformen

Enligt Samhall har bolagiseringen underlättat att förverkliga verksamhetsidén att ge meningsfullt och utvecklande arbete till arbetshandikappade på många arbetsplatser över landet. Inom koncernen har man nu bättre möjligheter att göra organisatoriska förändringar och att uppnå en mer kostnadseffektiv administration jämfört med när verksamheten bedrevs i stiftelseform. Man har även bättre möjligheter att ta tillvara synergieffekter i produktion och marknadsföring. En ytterligare fördel med bolagiseringen är att koncernen nu har en verksamhetsform som är välkänd, såväl nationellt som internationellt, och som har ett väl definierat regelverk.

2.9 Utrikespolitiska samfundet

Bakgrund

Utrikespolitiska samfundet är en ideell förening som grundades 1937 och från början hette Kommittén för utrikespolitisk upplysning. Denna kommitté erhöll i mars 1938 från Rockerfellerstiftelsen ett bidrag på 90 000 kr att användas under tre år. Ett villkor för bidraget var att även svenska medel sköts till. Detta skedde främst genom att Nordiska Föreningen Mellanfolkligt Samarbete för Fred upplät sina lokaler till den nya föreningen. Fr.o.m. budgetåret 1939/40 har samfundet fått statligt stöd för sin verksamhet.

Kommittén, som år 1940 antog namnet Föreningen Utrikespolitiska Institutet, hade från början en akademisk prägel. Bland medlemmarna fanns ett antal kända professorer inom bl.a. juridik, statsvetenskap och ekonomi med intresse för folkbildning och upplysningsverksamhet. Under 1940-talet skedde dock en förändring av styrelsens sammansättning och även företrädare för näringslivets organisationer, fackföreningar m.fl. invaldes i föreningen. Några av dessa ger även vissa smärre bidrag till föreningen.

De enskilda bidragen ökade successivt från 30 000 kr år 1938 (bidraget från Rockerfellerstiftelsen) till 120 000 kr år 1987. I fast penningvärde har således de enskilda bidragen minskat år från år. Den statliga finansieringen har dock samtidigt ökat kraftigt från 0 kr år 1938 till 6,4 mkr år 1987.

År 1978 ersattes Föreningen Utrikespolitiska Institutet av en ny ideell förening, benämnd Utrikespolitiska Samfundet. Den nya föreningens huvuduppgift är att driva Utrikespolitiska Institutet. Vanligen skiljer man dock inte mellan samfundet och institutet, utan namnet Utrikespolitiska Institutet (UI) används i många sammanhang synonymt med Utrikespolitiska Samfundet. Statens bidrag till Samfundet kallas i statsbudgeten för anslag till Utrikespolitiska Institutet, trots att detta inte är någon egen juridisk person.

I en krönika över UI:s verksamhet 1938-1988 anges att "en stark drivkraft bakom stadgerevisionen 1978 var att Samfundets (tidigare Föreningen UI) medlemmar – i en tid av facklig turbulens som uppfattades som ett hot mot styrelsens roll och integritet – kände ett behov av att ha ett eget forum för diskussioner och långsiktiga ställningstaganden". Det var således förändringarna i den arbetsrättsliga lagstiftningen som gjorde att den ideella föreningen valde denna originella och namnmässigt förvirrande organisationsstruktur.

Stadgar

Enligt stadgarna för Samfundet, senast ändrade 1986-06-04, har föreningen till ändamål att driva Utrikespolitiska Institutet (UI) och att i övrigt främja intresset för internationella frågor, vidga kunskaperna därom samt stödja forskning rörande internationell politik, främmande länders förhållanden och internationella organisationer. Samfundet har att inom denna ram bestämma verksamhetens allmänna mål och inriktning.

UI verkar genom att sprida information om internationella förhållanden och bedriva vetenskaplig forskning rörande internationell politik. Institutet håller ett bibliotek inom sitt ämnesområde.

Samfundet utgöres av dess ledamöter. Av dessa skall minst 40 och högst 60 vara under 65 år. Till ledamot utser Samfundet vid plenarmöten den person som på ett förtjänstfullt sätt verkat inom dess arbetsområde.

Plenarmötet är Samfundets högsta organ. Plenarmötet skall bl.a. välja styrelse och revisorer. Samfundets allmänna angelägenheter handhas av en styrelse. Samfundets ordförande, två vice ordföranden och sekreteraren är självskrivna medlemmar i styrelsen. I denna ingår i övrigt 8-12 medlemmar valda bland Samfundets ledamöter.

UI leds inom den av Samfundets styrelse fastställda ramen av sin styrelse. UI:s styrelse utgörs av Samfundets arbetsutskott och UI:s direktör och lokala arbetstagarrepresentanter. UI:s styrelse anställer direktör och övrig personal vid institutet och antar arbetsordning för dess verksamhet.

Samfundet har kalenderår som verksamhetsår. Revisorerna skall senast den 1 april ha slutfört sin revision av Samfundets verksamhet under föregående år, däri inbegripet UI:s.

Samfundets statuter vid ordinarie plenarmöte kan ändras genom beslut som biträds av minst två tredjedelar av de vid mötet närvarande ledamöterna. Något godkännande av regeringen krävs inte för att ändra stadgarna.

Samfundet kan upplösas om beslut därom fattas vid två på varandra följande plenarmöten, därav minst ett ordinarie möte, och om vid varje möte upplösningsbeslutet biträds av en majoritet av Samfundets röstberättigade ledamöter. Beslut om upplösning får ej fattas så länge samfundet kvarstår som huvudman för UI och institutet fortsätter sin verksamhet.

Finansiering

Verksamhetsåret 1993 uppgick UI:s intäkter exklusive externt finansierade projekt till 16,9 mkr, varav 10,0 mkr utgjordes av statsanslag och 5,8 mkr intäkter från försäljning av skrifter m.m. För år 1993

pågående externa projekt hade reserverats 3,4 mkr varav 1,3 mkr avsåg ett säkerhetspolitiskt forskningsprogram som finansieras genom ett särskilt statsanslag till UI (2,5 mkr).

Några intäkter i form av medlemsavgifter eller intäkter från enskilda bidragsgivare fanns inte enligt 1993 års bokslut för UI.

Vid utgången av år 1993 hade UI ett eget kapital på drygt 4 mkr.

I budgetpropositionen (prop. 1993/94:100, bil. 4) föreslås att UI anvisas ett anslag på 10,3 mkr, dvs. höjning av anslaget med 0,3 mkr. Regeringen avser att höjningen skall utnyttjas huvudsakligen för att medge anslutning till Internationella datanätverk inom högskoleområdet samt ökad service vid UI:s bibliotek.

I regleringsbrevet för 1994/95 anges att anslaget Ud: F5 "Utrikespolitiska Institutet" (10,3 mkr) disponeras av Utrikesdepartementet, som får betala ut medlen med högst en tolftedel per månad i förskott. Några villkor för medlens användning anges inte i regleringsbrevet. Beträffande återrapportering anges det dock att bokslut och årsredovisning skall sändas in samtidigt med ansökan om bidrag.

I UI:s anslagsframställning för 1995/96 begär UI att få ett statsanslag på 17,5 mkr för att planerad verksamhet skall kunna genomföras under den nya budgetperioden 1995-96 (18 månader), dvs. ett reellt sett något högre anslag än under innevarande budgetår.

Framförda synpunkter på verksamhetsformen

Enligt UI:s VD har man funnit att den nuvarande ordningen är den lämpligaste för samfundets verksamhet.

För att UI såväl inom som utom landet skall åtnjuta förtroende för sin fristående ställning, vilket är av mycket stor betydelse för verksamheten, är det särskilt lämpligt med det nuvarande arrangemanget, eftersom det finns goda möjligheter för anslagsgivaren – vare sig det är staten, enskilda företag eller organisationer – att utvärdera verksamheten, men små möjligheter för dem, såväl enskilt som i grupp, att utöva direkt styrning av "driften" inom UI. På detta vis bevaras UI:s fria ställning samtidigt som det har ett ständigt krav på sig att bedriva samhällsrelevant forskning och informationsverksamhet.

2.10 Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning

Bakgrund

Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) bildades år 1901 som ett samarbetsorgan för olika nykterhetsförbund. Inriktningen av verksamheten var att sprida kunskaper och sammanställa

fakta inom alkohol- och drogområdet, men inte att bedriva pläderande nykterhetsinformation. CAN fick på 1910-talet statlig finansiering och redan tidigt fanns nära relationer till staten, bl.a. genom styrelserepresentation.

Det statliga inflytandet över CAN har successivt ökat. År 1977 blev CAN knutet till dåvarande Skolöverstyrelsen på så sätt att personalen var anställd av styrelsen medan CAN:s styrelse svarade för verksamheten. År 1985 omorganiserades de statliga informationsinsatserna inom alkohol- och narkotikaområdet. CAN:s personal blev i stället anställd av Socialstyrelsen och CAN:s verksamhet ställdes under överinseende av Socialstyrelsen.

Fr.o.m. 1 juli 1990 fick CAN en fristående ställning med eget arbetsgivaransvar.

I propositionen om vissa folhälsofrågor (prop. 1990/91:175) föreslogs att CAN skulle sammanföras med det nya Folkhälsoinstitutet. Socialutskottet uttalade dock i sitt betänkande (SoU 1990/91:23) att det var positivt att informationsarbetet inom drogområdet samordnades, men att CAN:s folkrörelseanknytning måste bibehållas och att garantier måste ges för en tryggad kontinuitet i CAN:s verksamhet.

Riksdagsbeslutet om att CAN skulle finnas kvar som ett suveränt organ ledde till att en överenskommelse träffades mellan CAN och Folkhälsoinstitutet om samarbete. Det innebar bl.a. att institutet skulle lägga ut vissa uppdrag på CAN. Det gällde dels att följa drogutvecklingen, dels att driva och utveckla biblioteket och dokumentationscentralen. För treårsperioden den 1 juli 1993–den 30 juni 1996 har ett nytt avtal om samarbete träffats med ett liknande innehåll som i det första avtalet. I det nya avtalet ingår en paragraf om att erfarenheterna av samarbetet skall ses över efter treårsperioden.

I samband med Folkhälsoinstitutets tillkomst 1991 flyttades några av CAN:s uppgifter över till institutet. Det gällde dels de ovan nämnda uppgifterna, dels att utarbeta vetenskapliga översikter. Folkhälsoinstitutet har avtalat med CAN om att mot ersättning sköta dessa uppgifter. Folkhälsoinstitutet och CAN är numera samlokaliserade.

CAN beskriver sig i dag som ett folkrörelsedominerat, serviceinriktat informationsorgan i drogfrågor med nära anknytning till staten. Bland CAN:s medlemmar återfinns organisationer från nykterhetsrörelsen, frikyrkorörelsen, den fackliga rörelsen, kooperativa rörelsen, bildningsrörelsen, idrottsrörelsen samt andra organisationer som är väsentliga för opinionsbildningen såsom narkotikaorganisationer, Riksförbundet Hem- och Skola, Röda Korset och Lions.

Med en god förankring i forskningen är CAN en kunskapsbank med uppgift att dels tillhandahålla och sprida saklig droginformation, dels stöpa om tillgänglig kunskap till en begriplig och lätthanterlig form för icke specialister. Via olika kanaler såsom kurser, konferenser, bibliotek, försäljning och frågeservice förs kunskaper ut till olika målgrupper.

Stadgar

CAN har enligt sina stadgar (senast ändrade 1992-12-01) till uppgift att bedriva och främja saklig upplysning om verkningar på individ och samhälle av alkohol- och narkotikabruk liksom om vägar och medel att förekomma och bekämpa alkohol och motverka icke-medicinskt bruk av narkotika. CAN är en sammanslutning mellan svenska organisationer som förklarat sin anslutning till de i stadgarna angivna syftet. För att beviljas inträde krävs att organisationen har en demokratisk struktur, är riksomfattande och bedriver regional eller lokal verksamhet. Medlemskap beviljas av styrelsen.

CAN:s ombudsförsamling är organisationens högsta beslutande organ. Till denna äger varje ansluten organisation utse ett ombud för varje påbörjat 20 000-tal medlemmar, dock högst sex ombud. Vid ombudsförsamlingens årsmöte skall bl.a. inkomst- och utgiftsstat fastställas samt styrelseledamöter och revisorer väljas.

Ledningen av CAN:s verksamhet handhas av förbundets styrelse, som består av minst 14 ledamöter. Regeringen utser ordförande och ersättare för denne. Statliga myndigheter (Folkhälsoinstitutet, Socialstyrelsen och forskningsråd) utser tillsammans fem ledamöter. Övriga ledamöter utses av ombudsförsamlingen, vilka på ett allsidigt sätt bör representera de olika medlemsorganisationernas arbets- och intresseområden. Utöver nämnda ledamöter kan CAN:s personal utse ytterligare en ledamot.

CAN:s direktör har att under styrelsen leda förbundets verksamhet och vara chef för förbundets kansli. Om för särskilt tillfälle inte annat beslutas skall direktören närvara vid styrelsens sammanträden och därvid yttrande-, förslags- och reservationsrätt.

Till CAN anslutna organisationer skall betala en årlig medlemsavgift som bestäms av årsmötet. För organisationer som har juridiska personer som medlemmar bestämmer dock styrelsen årsavgiften.

Förutom genom medlemsavgifter bestrids CAN:s kostnader av allmänna medel och intäkter genom förbundets verksamhet. Verksamhets- och räkenskapsåret omfattar tiden den 1 juli–den 30 juni. Styrelsen har dock föreslagit att verksamhetsåret fr.o.m. den 1 januari 1997 skall vara kalenderår.

Enligt regeringens uppdrag utser länsstyrelsen i Stockholms län en revisor för granskning av CAN:s ekonomiska förvaltning. Ombudsförsamlingen utser vid årsmötet två revisorer varav en skall vara auktoriserad revisor.

Ändringar i eller tillägg till stadgarna beslutas vid ombudsförsamlingens ordinarie möte, om minst två tredjedelar av församlingens närvarande ledamöter enas därom. Något godkännande av regeringen behövs inte.

Finansiering

CAN:s totala intäkter för verksamhetsåret 1992/93 uppgick till 14,0 mkr, varav 8,0 mkr utgjorde ett statsanslag till CAN och 3,0 mkr en ersättning från Folkhälsoinstitutet för biblioteksservice och ett utvärderingsuppdrag. Ränteintäkterna uppgick till 1,4 mkr. Av övriga intäkter var prenumerationsintäkter från tidskriften Alkohol- och narkotika beloppsmässigt störst (0,4 mkr).

Den totala kostnaden detta år uppgick till 12,4 mkr, varav personalkostnaden var 5,1 mkr och kostnaden för tidskriften 1,0 mkr. Årets överskott 1992/93 blev 1,6 mkr. Denna avsattes till CAN:s allmänna garantifond som 1993-06-30 uppgick till 2,7 mkr.

För år 1993/94 och 1994/95 har CAN fått 8,0 mkr, dvs. ett nominellt oförändrat statsanslag. I detta belopp ingår inte de ovan nämnda uppdragsmedlen (3 mkr) som CAN får från Folkhälsoinstitutet.

I regleringsbrevet för 1994/95 anges att anslaget S: E3 "Bidrag till Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning" (8 mkr) disponeras av Folkhälsoinstitutet för utbetalning till CAN som har till uppgift att bedriva och främja upplysning och information inom alkohol- och narkotikaområdet samt att vara ett serviceorgan för folkrörelser och organisationer i deras droginformation. Medlen betalas ut efter rekvisition med en fjärdedel av bidraget per kvartal.

I CAN:s anslagsframställning för 1995-96 (18 månader) begär förbundet att CAN tilldelas ett reservationsanslag på 19,8 mkr, varav 8,5 mkr för verksamheten och 11,3 för lönemedel. CAN:s förslag innebär jämfört med innevarande budgetår en anslagshöjning på 65 procent. Omfattningen av ambitionerna och aktiviteterna, som CAN bedömer som rimliga för att på ett effektivt sätt medverka i att uppfylla samhällets drogpolitiska målsättning samt behovet av drogförebyggande åtgärder som följer i spåren av den framtida europaintegrationen motiverar, enligt CAN:s mening den föreslagna höjningen.

Framförda synpunkter på verksamhetsformen

Enligt CAN:s VD har verksamhetsformen ideell förening fungerat bra. Den ger en oberoende ställning som är viktig i rollen som saklig kunskapsförmedlare. Kopplingen till folkrörelseorganisationerna tillför såväl kompetens som en bred kontaktyta. Kopplingen till staten genom representation i CAN:s styrelse har också varit positivt ur kompetenssynpunkt. Anknytningen till såväl folkrörelserna som staten har många gånger underlättat samarbetet mellan olika organ, såväl på nationell som regional nivå. Genom att man är en ideell förening är man skattebefriad. CAN behöver inte heller betala moms för sin tidskrift.

2.11 Musikaliska akademien

Bakgrund

Kungliga Musikaliska Akademien (KMA) grundades 1771 av Gustav III. Akademien har alltjämt Konungen som sin beskyddare. Akademien var fram till 1970-talet huvudman för musikhögskolan i Stockholm och ansvarig för all högre musikutbildning i landet. Sedan Musikhögskolornas förstatligande 1971 och inlemmande i högskole- och universitetssystemet i samband med 1974 års kulturpolitiska proposition, har KMA inte längre kvar något statligt utbildningsansvar. 1982 övergick KMA:s ansvar för akademiens bibliotek och Musikmuseet till Statens musiksamlingar.

Sedan denna period har en genomgripande omprofilering pågått med inriktning mot aktiva och utåtriktade uppgifter i svenskt musikliv. Akademien verkar i dag som fri och obunden institution bl.a. genom initiativ och stödinsatser inom musikområdets olika konstnärliga och pedagogiska fält, en omfattande stipendieverksamhet, projekt- och konferensverksamhet, musikforskning, konstnärligt utvecklingsarbete och genom publikationsverksamhet och fonogramutgivning.

I kraft av den trovärdighet som dess fria ställning och sammansättning ger ser akademien det som sin särskilda möjlighet och uppgift att aktivt delta i det offentliga samtalet på kulturområdet. Aktuella exempel på detta är den omfattande framtidsstudien *Musiken år 2002* och projektet kring vår ljudmiljö *Ljud och oljud*.

Akademien har sina kanslilokaler i dåvarande Utrikesministerhotellet vid Blasieholms torg. I anslutning till dessa lokaler – i KMA:s tidigare konservatoriebyggnad, Nybrokajen 11, nuvarande hemvist för Musikaliska akademiens bibliotek – finns en konsertsal från sent 1800-tal. Den har god akustik men är mycket nedgången. Den används av KMA huvudsakligen för konferenser och grammofoninspelningar och upplåts i övrigt till självkostnadspris till olika musikintressen.

Ägare till lokalerna är staten genom Wasakronan AB, ett av de bolag som kom att ersätta dåvarande Byggnadsstyrelsen. Omfattande planer på renovering och omdisponering av nämnda lokaliteter föreligger för närvarande.

Stadgar

Enligt stadgarna för KMA, senast ändrade 1990-12-13, har Musikaliska akademien till uppgift att främja tonkonsten och musiklivet. Akademien skall följa utvecklingen inom det svenska och internationella musiklivet, ta initiativ för att gagna musikkulturen samt inom

musikens områden stödja utbildning, forskning och konstnärligt utvecklingsarbete.

Akademien består, utöver de som fyllt 70 år, av högst 100 svenska ledamöter, högst 8 svenska hedersledamöter och högst 70 utländska ledamöter. Till ledamot kan väljas en person som ägnar sin verksamhet åt musiken, som konst eller vetenskap, eller som eljest gjort framstående insatser för tonkonsten och musiklivet. Stadgarna innehåller detaljerade regler om hur inval av nya ledamöter skall gå till. Valet förbereds av en särskild invalskommitté och valproceduren sker i två faser.

Akademiens styrelse består av preses, vice preses och ytterligare sex ledamöter. Styrelsen väljs bland akademiens svenska ledamöter vid akademiens ordinarie sammanträde i december. För valbarhet gäller att ledamöterna skall vara under 70 år. Akademiens tjänstemän kan inte ingå i styrelsen.

Vid akademiens decembersammankomst väljs även två revisorer bland akademiens ledamöter och en auktoriserad revisor, som ej är ledamot, för granskning av akademiens räkenskaper och styrelsens förvaltning vad avser akademiens enskilda medel. Räkenskaperna för det föregående kalenderåret skall senast den 15 mars lämnas till revisorerna som senast den 15 april till styrelsen avlämnar en till akademien ställd revisionsrapport. Denna föredras sedan vid akademiens ordinarie sammanträde i maj.

För stadgeändring krävs att minst 30 av ledamöterna är närvarande och att minst två tredjedelar av ledamöterna biträder beslutet. Beslutet skall underställas regeringen för fastställelse.

Finansiering

I akademiens bokföring och räkenskaper håller man en klar åtskillnad mellan statliga och enskilda medel. Användningen av de statliga medlen granskas inte av de av akademien valda revisorerna utan av RRV.

Av årsredovisningen för de statliga medlen framgår att rörelsens intäkter år 1993 var 8,4 mkr, varav 6,7 mkr var ett särskilt organisationsanslag och 1,7 mkr intäkter från skivförsäljning m.m. Årets resultat blev en vinst på 0,8 mkr. Det statliga anslaget är avsett att täcka kostnaderna för arvoden till akademiens styrelse och nämnder samt för de fem administrativa statliga tjänster som har inrättats vid akademien. Inom den statliga delen av akademiens verksamhet har man bara ett obetydligt eget kapital (0,3 mkr vid utgången av år 1993).

De enskilda medlen kommer i huvudsak från avkastning från ca 150 donationer som under årens lopp getts till akademien. De bokförda tillgångarna uppgick 1993-12-31 till totalt ca 120 mkr. Den största

enskilda fonden är Stikkan Andersons fond, vars bokförda värde är nära 50 mkr. Denna förvaltas enligt sina stadgar (90-10-18) av en särskild styrelse. Övriga fonder förvaltas av ett ekonomiutskott som leds av akademiens preses.

Av årsredovisningen för de enskilda medlen framgår att år 1993 intäkterna totalt var 20,7 mkr, varav 19,2 mkr utgjorde avkastning på kapital. Bidraget av enskilda medel till akademiens administrationskostnader var 4,7 mkr och fördelningen till donationsfonder 12,8 mkr. Årets resultat före bokslutsdispositioner var en vinst på 3,0 mkr. Vid utgången av 1993 uppgick det egna kapitalet för den enskilda delen till 11,1 mkr.

I budgetpropositionen (prop. 1993/94:100 bil.12) föreslogs akademien få medel till verksamheten på 3,4 mkr, dvs samma anslagsnivå som föregående år. Anslaget var beräknat inklusive mervärdesskatt. Dessutom fick akademien ett anslag på 0,4 mkr för utgivning av äldre tonsättares verk.

I regleringsbrevet för 1994/95 anges att anslaget Ku: B16 "Bidrag till Musikaliska akademien" (3,4 mkr) disponeras av Kammarkollegiet, som skall betala ut medlen till akademien med högst 25, 50 resp. 75 procent den 1 oktober, den 1 januari och den 1 april. Det anges att akademiens styrelse skall lämna en anslagsframställning i enlighet med föreskrifterna i förordning (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning. Vad gäller resultatredovisningen skall återrapporteringen ske enligt 9 § i nämnda förordning och resultatredovisningen granskas av akademiens revisorer. Båda anslagen har under en följd av år schablonberäknats. Det mindre anslaget avser en fortgående, delvis vetenskaplig, utgivning av viktiga äldre svenska musikverk.

I regleringsbrevet anges vidare att anslaget Ku: C4.3 "Stöd till utgivning av äldre tonsättares verk" (0,4 mkr) disponeras av Kulturrådet som betalar ut medlen till akademien efter rekvisition i mån av behov. I regleringsbrevet anges att akademien skall lämna en redogörelse för den understödda verksamheten och bidragens användning under närmast föregående budgetår. Akademien skall vidare till Kulturrådet lämna underlag för rådets sammanfattande bedömning av utvecklingen inom kulturområdet. I akademiens anslagsframställning för 1995-1996 (18 månader) begär akademien att under anslaget B16 få 5,7 mkr och under anslaget C4.3 få 0,6 mkr, dvs. man begär ett relativt sätt högre belopp än man fått sig tilldelat för 1994/95.

Framförda synpunkter på verksamhetsformen

I fråga om synpunkter på verksamhetsformen ansåg akademiens ständige sekreterare följande:

"KMA förvaltar och utdelar det stora flertalet priser och stipendier på musikområdet som finns i landet. Betydelsen av dessa för att underlätta studier på skilda nivåer och gynna konstnärligt arbete kan inte överskattas. Så gott som alla av KMA:s ca 150 donationsfonder är knutna till väldefinierade ändamål i musiklivet (och kan således inte nyttjas av KMA för löpande verksamhet och driftskostnader). Nuvarande skattebefrielse är av fundamental betydelse för KMA:s angelägna stöd- och stipendieverksamhet. Förutom att ifrågavarande donerade resurser fullt ut kan komma utsedda mottagare till del innebär den bl.a. att donationskapital samlas i en institution som har unika förutsättningar att på ett adekvat och kompetent sätt bedöma och utdela tillgängliga medel (genom sin överblick, genom provspelningar, kvalificerat juryarbete, genom nära samarbete med ifrågakommande institutioner etc.) och samtidigt praktiskt hantera förfrågningar, ansökningar m.m.

Mot bakgrund av akademiebegreppets djupa historiska förankring, sin egen obrutna snart 225-åriga existens som 'arbetande akademie' och sin plats i en världsomspännande gemenskap av akademier ser KMA *akademien* som "arbetssätt" och organisationsform som en oskiljaktig del av sin identitet. Att KMA även framgent skall verka och identifieras som akademi kan icke sättas i fråga. Att anpassa och utveckla detta modus vivendi till vår egen tid och dess sammanhang är en inom KMA ständigt pågående process."

2.12 Svenska språknämnden

Bakgrund

På initiativ av Föreningen Norden bildades Nämnden för Svensk språkvård vid ett konstituerande sammanträde år 1944. De ursprungliga stiftarna var Föreningen Norden, Vitterhetsakademin, Universitets- och högskoleämbetet, Skolöverstyrelsen, Publicistklubben, Folkbildningsförbundet, Sveriges Radio, Sveriges Författarförening och Tekniska Nomenklaturcentralen. Nämnden har senare kompletterats med ytterligare medlemmar. Nämnden har nu 24 myndigheter, institutioner och organisationer som medlemmar.

Av ekonomiska orsaker hade verksamheten i början en blygsam omfattning och nämnden hade inte någon egen personal. År 1953 fick nämnden ett bidrag från kung Gustav VI Adolfs 70-årsfond och med dessa medel inrättades Institutet för svensk språkvård vars chef blev nämndens sekreterare. Vid institutet fanns även en halv forskningstjänst och skrivbiträde på deltid. I institutets verksamhet ingick rådgivning i språkfrågor, språkgranskning, publikationsutgivning, vetenskapligt arbete, föredrag, kurser och konferenser. Verksamheten bedrevs i ett nära samarbete med motsvarande organ i andra länder.

Bildandet av den Svenska Språknämnden har lett till att språknämnder bildats för samtliga inhemska språk i Norden. Samtliga språknämnder i Norden är statliga.

År 1973 utreddes nämndens verksamhet. I departementspromemorian *Nämnden för svensk språkvård – framtida ställning och organisation* (DsU 1973:10) konstaterades att nämndens verksamhet fyllde ett väsentligt behov, men att personalstyrkan skulle behöva fördubblas om de uppgifter som nämnden hade skulle kunna uppfyllas. Utredningen konstaterade även att nämnden var ett serviceorgan av rikskaraktär och att nämndens verksamhet var artskild från annan statlig verksamhet. En anknytning till ett universitet eller till dialekt- och ortsnamnsarkivet var därför, enligt utredningen, mindre lämpligt. Vid alternativet ett förstatligande ansåg utredningen att ett fristående institut direkt under Utbildningsdepartementet var att föredra. Utredningens huvudförslag var dock att nämnden även i fortsättningen borde ha en fristående ställning med oförändrat huvudmannaskap. Ett förstatligande skulle nämligen, enligt utredningens bedömning, medföra väsentliga ekonomiska och organisatoriska förändringar utan att därmed någon vinst i form av rationalisering av verksamheten eller ökning av produktionen skulle uppnås. Ett förstatligande bedömdes också leda till mera långtgående och för staten kostnadskrävande förändringar än det faktiska behovet påkallade. Vad som krävdes var i stället en fastare grund för verksamheten i form av ökade ekonomiska resurser och en ökad trygghet för personalen.

Utredningen föreslog att statsbidrag borde ges till kostnaderna för statligt reglerade tjänster vid nämnden och att sådana tjänster borde finnas för föreståndaren och tre forskningsassistenter. Kostnaden för övrig personal, lokaler och expenser borde, enligt utredningen, kunna täckas av nämndens egna inkomster och genom bidrag från donationsfonder och övriga givare.

Utredningen gjorde även en översyn av nämndens stadga och föreslog att nämnden och institutet skulle driva sin verksamhet under det nya namnet Svenska språknämnden.

Riksdagen beslutade i enlighet med vad utredningen föreslagit. Antalet forskarassistenttjänster utökades i slutet av 1980-talet och vissa förändringar i medlemssammansättningen har gjorts. I övrigt har verksamheten bedrivits enligt de riktlinjer som drogs upp i mitten av 1970-talet.

Stadgar

Enligt stadgarna (antagna 1974-09-14; senast ändrade 1992-10-14) har Svenska språknämnden i uppgift att följa det svenska språkets utveckling i tal och skrift samt att utöva en språkvårdande verksamhet. Nämnden skall också verka för ett nordiskt samarbete på språkvårdens

område i syfte att vidmakthålla och stärka den nordiska språkgemenskapen. Nämnden skall fullgöra sina uppgifter genom utredningar och skrifter av såväl populär som vetenskaplig art, genom föredrag och tidningsartiklar samt genom upplysande och rådgivande verksamhet i övrigt. För att främja den nordiska verksamheten skall nämnden söka samarbete med organisationer för samma ändamål i övriga nordiska länder.

I nämnden ingår 24 namngivna organisationer. Dessa utser representanter i medlemsförsamlingen. Föreningen Norden utser tre representanter och Skolverket, Svenska akademien, Vitterhets-, Historie- och Antikvitetsakademien och Sveriges Författarförbund två vardera. Övriga organisationer utser en representant. Regeringen utser ordföranden i medlemsförsamlingen bland ledamöterna i denna. Medlemsförsamlingen skall bl.a. anskaffa medel för verksamheten och besluta om tillgängliga medels användning samt att efter varje räkenskapsårs slut ta del av styrelsens och revisorernas berättelse och besluta om ansvarsfrihet.

Nämndens styrelse består av ordföranden i medlemsförsamlingen, chefen för sekretariatet samt fem ledamöter som församlingen utser inom sig. Styrelsen åligger det bl.a. att anställa personal (gäller inte chefen för nämndens sekretariat) samt att göra upp arbetsordning och instruktioner för sekretariatets verksamhet. För det språkvårdande arbetet och därmed sammanhängande uppgifter svarar i första hand sekretariatet.

Tjänsten som föreståndare för sekretariatet tillsätts av regeringen. I fråga om vissa tjänster vid nämnden gäller bestämmelser som meddelas av regeringen.

Nämndens räkenskapsår omfattar den 1 juli–den 30 juni.

Ändringar av stadgarna beslutas av medlemsförsamlingen. Ändringar som avser nämndens ändamål samt reglerna om medlemsförsamlingens och styrelsens ledning och mandattid skall fastställas av regeringen.

Finansiering

Nämndens totala intäkter år 1993/94 uppgick till 3,9 mkr, varav statsanslaget var 2,4 mkr. Statsanslaget är avsett att täcka lönekostnader för statligt reglerade tjänster samt bidrag till lokal och kontorskostnader m.m. Intäkterna för försäljning av skrifter och royalty var 1,0 mkr. Dessutom hade nämnden ränteinkomster (0,2 mkr) samt bidrag från stödjande medlemmar och donationer, varav det största bidraget (0,3 mkr) kom från Ebba Danelius stiftelse.

De disponibla medlen uppgick till totalt 2,0 mkr, inräknat Stig Holmgrens donation på ca 0,5 mkr. Denna donation har styrelsen beslutat avsätta för dels arbetet med en ordkonstruktionsbok, dels

uppbyggnaden av en datoriserad kunskapsbank. Språknämnden har små skulder varför de disponibla medlen enligt balansräkningen är nästan lika stora som tillgångarna. De disponibla medlen inkl. Holmgrens donation har avsatts för olika projekt och är delvis intecknade. Någon reserv att tillgripa om verksamheten skulle läggas ned och personalen sägas upp finns således inte.

I budgetpropositionen (prop. 1993/94:100 bil. 12) föreslogs nämnden få 2,5 mkr, vilket var en ökning med 28 000 kr jämfört med innevarande budgetår.

I regleringsbrevet för 1994/95 anges att anslaget Ku: C17.1 "Bidrag till Svenska språknämnden" (2,5 mkr) disponeras av Kammarkollegiet, som skall betala ut medlen efter rekvisition och i mån av behov till Språknämnden med högst 25, 50 och 75 procent före den 1 oktober, den 1 januari respektive den 1 april. I regleringsbrevet anges att kollegiet i samband med första utbetalningen till nämnden skall föreskriva att det under anslagsposten har beräknats medel för lönekostnad för föreståndaren och fem forskningsassistenter, lokal- och kontorskostnader samt projektet terminologiskt utvecklingsarbete på invandrarspråk. För tjänsterna beräknas reducerat lönekostnadspålägg enligt samma regler som för myndigheter.

I regleringsbrevet anges vidare att nämnden till Utbildningsdepartementet senast den 1 september skall lämna en anslagsframställning för 1995–96 och en redovisning för användningen av de medel som lämnades föregående budgetår. En redovisning skall också lämnas till Kammarkollegiet. På anmodan skall nämnden också lämna kollegiet de räkenskaper och andra handlingar som behövs för granskning av hur bidragen använts.

I Svenska Språknämndens anslagsframställning för 1995–1996 (18 månader) har nämnden begärt att få 5,6 mkr till löner och bidrag till kontorskostnader inkl. ett engångsbelopp (1,9 mkr) för datorisering. Övriga intäkter har beräknats till 2,5 mkr för 18-månadersperioden.

Framförda synpunkter på verksamhetsformen

Enligt nämndens chef utgör nämndens verksamhet inte myndighetsutövning, utan man kan bara ge rekommendationer i språkfrågor. Genom nämndens breda sammansättning och förankring i myndigheter och organisationer har den dock kommit att få en starkt påverkande roll inom språkområdet. Till detta har även bidragit att nämnden ger ut ordböcker, handböcker, tidskrifter m.m. samt att nämnden dagligen ger rådgivning per telefon åt alla som har frågor som rör språket. Den nuvarande verksamhetsformen som en semiofficiell ideell förening anses ha fungerat bra.

2.13 Ingenjörsvetenskapsakademien

Bakgrund

Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) grundades 1919 av industrimän som ansåg att det behövdes ett nytt organ för att främja den industriella utvecklingen. Vetenskapsakademien fyllde inte längre denna roll utan hade kommit att inrikta sig på grundvetenskaperna.

I grundandet av IVA hade Kommerskollegium en aktiv roll. I en skrivelse till regeringen i mars 1918 gavs en ingående analys av ett centralt organ för teknisk och vetenskaplig forskning. Förslaget innehöll även en motivering av varför man valt akademi, dvs. en sluten ideell förening, som verksamhetsform samt förslag till stadga och budget för akademien. Vid IVA:s tillkomst donerade näringslivet 1,7 mkr till den planerade akademien. Detta kapital användes bl.a. för köp av den fastighet som IVA fortfarande äger och har sina lokaler i.

I mars 1919 lade regeringen fram en proposition om bildandet av IVA, som i huvudsak följde Kommerskollegiums förslag. För akademiens administration anslogs 40 000 kr. De närmaste åren efter bildande tillfördes även IVA statliga medel i form av forskningsanslag.

I propositionen om bildandet av IVA uttalade föredragande departementschefen sin anslutning till den i viss mån officiella ställning som akademin enligt förslaget skulle få. Stadgarna skulle således fastställas av regeringen och regeringen utsåg också de fösta 40 ledamöterna i IVA. Dessa skulle därefter förrätta kompletteringsval enligt reglerna i stadgan.

Stadgar

Enligt stadgarna för IVA (SFS 1919:592; senast ändrade genom regeringsbeslut 1993-06-23) utgör IVA ett samfund av invalda ledamöter verksamma inom de tekniska och ekonomiska vetenskaperna, samt dessas tillämpning. Akademin har till uppgift att till samhällets gagn främja tekniska och ekonomiska vetenskaper och näringslivets utveckling. Akademien står under Konungens högsta beskydd.

Akademien består av svenska ledamöter, fördelade på tolv avdelningar som representerar olika teknikområden. Av ledamöterna får högst 385 vara under 65 år. Akademin kan även utse hedersledamöter och utländska ledamöter. Som svensk ledamot får inväljas en person känd för framstående insatser inom akademins verksamhetsområde.

Inom IVA finns ett Industriellt Råd, som har till uppgift att stärka förbindelserna mellan akademien och näringslivet. Till ledamot av rådet kan akademin inbjuda person i ledande ställning i företag, verk, myndighet eller organisation som i sin verksamhet tar i anspråk tekniskt eller ekonomiskt forsknings- och utvecklingsarbete.

Akademien leds av ett presidium som är akademiens styrelse och även styrelse för IVA:s stiftelse. Presidiet består av preses, fyra vice preses och ordföranden i IVA:s Industriella Råd samt en verkställande direktör. Akademin skall i arbetsordning till presidiets och VD:s ledning meddela föreskrifter rörande akademins organisation och formerna för dess verksamhet. Beslut av stor principiell vikt eller av avgörande betydelse för IVA skall anmälas vid akademins sammankomster.

VD, som innehar titeln professor, förordnas för en tid av höst sex år. VD svarar för den löpande verksamheten inom akademin.

Akademien håller årligen fyra ordinarie sammankomster och en offentlig högtidssammankomst. Vid akademiesammankomsten utses presidium och VD samt inväljs svenska ledamöter. Tidigare förordnades IVA:s VD av regeringen.

Vid årets andra sammankomst behandlas förvaltningsberättelse och revisorernas berättelse samt fastställs resultat och balansräkning. Vidare beviljas ansvarsfrihet och väljs revisorer. Vid akademins högtidssammankomst skall preses och VD lämna en redogörelse för IVA:s verksamhet samt ge en översikt över forskning och teknisk utveckling med särskild betoning på svenska förhållanden. Har akademien beslutat om belöningar (medaljer) delas dessa normalt ut vid högtidssammankomsten.

IVA:s avdelningar väljer bland sina ledamöter ordförande och vice ordförande för avdelningen. Avdelningarna skall sammanträda minst två gånger per år.

Akademien skall verkställa utredning samt avge yttrande i ärende, då sådant begärs av regeringen eller statsdepartement eller, inom område för akademiens kompetens, av verk eller myndighet. Akademin äger rätt att av verk och myndigheter påkalla de upplysningar och det biträde som erfordras för dess verksamhet och vederbörande kan lämna.

IVA har kalenderår som räkenskapsår. Senast den 1 september skall akademien till regeringen inge sin anslagsframställning baserad på en preliminär inkomst- och utgiftsstat för nästföljande två räkenskapsår. Senast den 30 april skall akademiens räkenskaper vara avslutade och årsredovisningen för förvaltningen av akademiens medel vara ingivna till akademien. IVA:s räkenskaper och förvaltning av dess angelägenheter granskas av en av regeringen förordnad revisor jämte två av akademien valda revisorer. En av dessa är auktoriserad revisor, men något formellt sådant krav finns inte i stadgan.

Ändringar av stadgarna kräver godkännande på två ordinarie akademiesammankomster, varvid vid det andra tillfället minst två tredjedelar av de avgivna rösterna behövs för att ändringsförslaget skall gå igenom. Dessutom krävs att stadgeändringarna underställs regeringen för prövning och fastställelse.

Finansiering

År 1993 hade IVA följande intäkter (mkr):

• Statsanslag	6,2
• Medel från forskningsråd och fonder	9,8
• Industriella rådet	17,0
• Konferenser, uppdrag m.m.	12,9
• Bidrag från IVA:s stiftelse	2,4
• Kapitalavkastning	6,3
Summa	**54,6**

Vid utgången av 1993 uppgick IVA:s egna kapital till 64,1 mkr vilket var 0,8 mkr mer än föregående år. Det egna kapitalet i IVA:s stiftelse och övriga fonder uppgick till 58,2 mkr. Avkastningen på kapitalet i stiftelsen och de övriga fonderna uppgick till 7,2 mkr. Av detta belopp utdelades i enlighet med donationsbestämmelserna 3,5 mkr i stipendier och i övrigt användes medlen för olika projekt som IVA vill stödja. Med undantag för stipendiefonderna har IVA stor frihet att använda avkastningen på kapitalet för olika projekt inom de områden som IVA enligt sina stadgar skall verka för.

För 1993/94 och 1994/95 fick IVA 5,5 mkr i statsanslag. Detta var omkring 1 mkr mindre än för 1992/93. Besparingen motiverades av det statsfinansiella läget.

I regleringsbrevet för 1994/95 anges att anslaget N: F6 "Bidrag till Ingenjörsvetenskapsakademien" (5,5 mkr) att medlen disponeras av Kammarkollegiet och betalas ut till IVA med en tolftedel av anslaget före utgången av varje månad. Några villkor för medlens användning finns inte utöver en bestämmelse om att från anslaget ersättning skall utbetalas till en av regeringen förordnad revisor.

Framförda synpunkter på verksamhetsformen

Enligt akademiens VD är den nuvarande formen som en fri akademi en fördel genom att IVA inte har några partsintressen, utan fritt kan redovisa sina forskningsresultat och åsikter. Som exempel nämndes att IVA verkar för en fortsatt utbyggnad av kärnkraften, trots att politikerna som resultat av folkomröstningen sagt att den skall avvecklas. Man har vidare föreslagit att arbetsgivarna och löntagarna skall avsätta pengar på personliga konton för kompetensutveckling vilket bl.a. SAF avvisat.

Akademien kan ses som en mötesplats för olika intressenter. Man producerar studier och rekommendationer. Organisationsformen,

arbetsformen och att IVA själv förnyar sig genom inval samt formen för finansiering med många bidragsgivare och ett stort eget kapital gör att IVA har hög integritet och är oemottaglig för yttre inflytande.

Att få statsanslaget är en fördel för det innebär att IVA inte enbart är industrins organ. IVA vill naturligtvis behålla detta bidrag. Tidigare utsåg regeringen preses och VD, men nu beslutar IVA själv om detta. Statens inflytande består numera bara i att man fastställer stadgarna och utser en revisor. Denna självständighet gentemot staten är fördelaktig och ett villkor för att man skall kunna vara med i det internationella akademiesamarbetet.

Att vara en akademi innebär att man är skattefri. Företagen får sedan 1969 enligt särskild lagstiftning (lex IVA) dra av de bidrag man ger till IVA. Sedan breddningen av momsen är IVA mervärdesskatteskyldig för hela sin verksamhet. Detta underlättar redovisningen. Breddningen av momsen innebär att bidragen från Industrirådet blivit momspliktigt för de bidragsgivande företagen. Detta är dock ingen nackdel för företagen eftersom de får dra den moms som läggs på bidragen till IVA samtidigt som IVA får dra av all ingående moms.

2.14 Handikappinstitutet

Bakgrund

Handikappinstitutet bildades år 1968 som en avknoppning från den ideella föreningen Svenska Kommittén för Rehabilitering (SVCR, tidigare kallad Svenska Vanföreanstalternas Centralkommitté). SVCR började sin verksamhet i början av 1900-talet och arbetade inledningsvis med att förbättra stödbandage och proteser. I början av 1940-talet breddades verksamheten till andra hjälpmedel.

En statlig utredning föreslog i betänkandet *Bättre hjälpmedel för handikappade* (SOU 1967:60) att ett handikappinstitut skulle inrättas genom att SVCR:s tekniska verksamhet övertogs av staten och landstingen. I utredningen pekade man på SPRI som en lämplig organisationsmodell. Remissinstanserna var i stort sett eniga om behovet av ett centralt, självständigt organ på detta område, men Landstingsförbundet avböjde ekonomisk medverkan i det föreslagna institutets verksamhet. En överenskommelse träffades i stället med SVCR och staten om att driva institutet (prop. 1968:41) och sedan riksdagen godkänt överenskommelsen och anslagit medel till verksamheten kunde Handikappinstitutet börja sin verksamhet den 1 juli 1968.

År 1978 enades Landstingsförbundet och SVCR om att förbundet skulle överta SVCR:s engagemang i Handikappinstitutet. Ett skäl till detta var dels att Landstingsförbundet år 1976 hade övertagit Socialstyrelsens uppgift att ge ut en förteckning över statsbidragsberättigade hjälpmedel, dels att dåvarande Utrustningsnämndens för Universitet

och Högskolor uppgift att träffa centrala avropsavtal för inköp av hjälpmedel år 1977 hade överförts till Sjukvårdshuvudmännens Upphandlingsbolag (SUB) som ägdes av Landstingsförbundet. I arbetet med att ta fram underlaget för hjälpmedelsförteckningen samt att prova hjälpmedel och ta fram kravspecifikationer för SUB:s anbudsunderlag hade Handikappinstitutet en central roll.

Samtidigt med 1978 års omorganisation ändrades även Handikappinstitutets och SUB:s finansiering. Det blev inte längre ett anslag över statsbudgeten utan över hjälpmedelsanslag från allmänna försäkringen till landstingen varvid bidragen till landstingen inte längre baserades på faktiska kostnader. Härmed blev det inte längre enbart statens ansvar att försöka pressa kostnaderna för hjälpmedel utan även landstingens.

I samband med revisionen av Handikappinstitutet 1993 konstaterades att det råder osäkerhet om vilken rättslig status institutet har och att detta bl.a. skapar en oklarhet om ansvarsförhållandena i samband med slutande av avtal. Revisorerna ansåg därför att det bör fastställas vilken rättslig status som institutet har eller bör ha för att kunna fullgöra sina åligganden.

Som svar på revisorernas brev tog institutet kontakt med Socialdepartementets rättssekretariat, som ansåg att Handikappinstitutet är ett fristående institut – närmast att anses som en offentlig stiftelse – och att institutet får betraktas som ett privaträttsligt organ, eftersom det inte har någon myndighetsutövning.

Stadgar

Enligt stadgarna för Handikappinstitutet (fastställda av regeringen 1968-05-17; senast ändrade 1990-12-20) har institutet till ändamål att främja, samordna och medverka i utvecklings- och forskningsarbete avseende hjälpmedel för handikappade och övriga delar av den samlade hjälpmedelsprocessen. Det åligger institutet att:

- Följa utvecklingen på hjälpmedelsområdet liksom forsknings- och utvecklingsarbete och informera härom.
- Prova och egenskapsdeklarera hjälpmedel.
- Ta initiativ till och medverka i nationellt och internationellt standardiseringsarbete inom hjälpmedelsområdet.
- Nära samarbeta med SUB och andra centrala organ inom området.
- Svara för kontinuerlig utgivning över förteckningar över bra produkter med viktiga funktionskompenserande egenskaper samordnad med information om aktuella priser enligt SUB:s upphandlingsavtal.

- I samråd med berörda parter informera om centrala mål och överenskommelser inom hjälpmedelsområdet.
- Initiera och stimulera utnyttjandet av ny teknik i hjälpmedelssammanhang.
- Inom ramen för befintliga medel på uppdrag av regeringen respektive sjukvårdshuvudmännen via Landstingsförbundet genomföra utredningsarbete m.m. inom hjälpmedelsområdet.
- Bevaka behovet av och medverka i utbildning av personal och brukare inom institutets verksamhetsområde.
- Bevaka frågor om yttre och inre miljöer, planfrågor m.m. i förhållande till hjälpmedelsfrågorna.
- Samverka med sjukvårdshuvudmännen och statliga centrala organ med uppgifter inom hjälpmedelsområdet samt med handikapporganisationerna, övriga organisationer och företag inom hjälpmedelsområdet.
- Följa den internationella utvecklingen och samarbeta med organ i utlandet som bedriver verksamhet inom hjälpmedelsområdet.

Institutets angelägenheter handhas av en styrelse som består av nio ledamöter, varav fyra utses av regeringen och fem av Landstingsförbundet. Bland de av regeringen utsedda ledamöterna bör ingå företrädare för handikapporganisationerna (enligt praxis två ledamöter). Regeringen utser styrelsens ordförande.

På styrelsen ankommer det bl.a. att tillse att verksamheten utövas enligt de riktlinjer som anges i avtal och stadga samt att fastställa arbetsprogram och budget för institutets verksamhet. Vidare skall styrelsen utse chef och övrig ledande personal vid institutet samt bestämma i vilken omfattning och på vilka villkor institutet skall åta sig särskilda uppdrag från andra än sina huvudmän.

I arbetsordningen eller genom särskilt beslut får överlämnas åt institutets chef eller annan tjänsteman att avgöra ärenden som ej är av sådan beskaffenhet att prövningen bör ankomma på styrelsen eller styrelsens arbetsutskott.

Institutets verksamhetsår omfattar kalenderår. Revisionen av institutets räkenskaper utövas av två för tre år utsedda revisorer, av vilka den ena utses av regeringen och den andre av Landstingsförbundet. En av revisorerna skall vara auktoriserad. Årsberättelse och revisionsberättelse skall inges till regeringen och Landstingsförbundet före utgången av maj månad.

Upphör institutet med sin verksamhet skall dess tillgångar fördelas enligt överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet. (Hur stadgan ändras anges inte.)

Finansiering och avtal

År 1993 var Handikappinstitutets totala intäkter 84,4 mkr, varav 40 mkr var uttag från institutets fond, 32,4 mkr var externa bidrag till vissa projekt och 12 mkr var försäljningsintäkter m.m. Av de totala kostnaderna, som var lika stora som intäkterna (dvs. årets resultat var noll kr), var personalkostnaden 26,8 mkr, lokaler m.m. 13,3 mkr, köpta tjänster 20,2 mkr och projektbidrag 11,9 mkr och övriga kostnader 12,2 mkr.

Anslaget från allmänna sjukförsäkringen till institutets fond var detta år 51 mkr, varav (förutom ovan nämnda bidrag till institutet på 40 mkr) 5,3 mkr utbetalades till SUB och 4,0 mkr utgjorde ett särskilt produktionsstöd (se nedan). Ökningen av fondreserven inkl. fondens ränteintäkter blev därmed 3,4 mkr. Fondens kapital, exkl. reserverade medel för produktionsstöd (8,8 mkr) och avsättningsstöd (2,5 mkr), var 9,8 mkr vid utgången av år 1993.

I anslutning till 2 § i 1977 års Dagmaravtal har staten och Landstingsförbundet den 27 oktober 1993 träffat en överenskommelse för finansiering av Handikappinstitutet under år 1994. Enligt denna överenskommelse skall Riksförsäkringsverket till institutets fond överföra 51 mkr i enlighet med överenskommelsen om vissa ersättningar från sjukförsäkringen till sjukvårdshuvudmännen. Från fonden skall för 1994 dels utbetalas 5,5 mkr till SUB, dels avdelas 4 mkr, som får disponeras av institutets styrelse för att initiera och stimulera tillverkningen av vissa handikapphjälpmedel, för vilka det föreligger svårigheter att etablera produktion på gängse villkor. I övrigt får de medel som ingår i fonden fritt disponeras av styrelsen i enlighet med institutets stadga. Styrelsen bör dock i sammanhanget särskilt beakta vad som stadgas om utredningsarbete på regeringens respektive sjukvårdshuvudmännens uppdrag.

Handikappinstitutet har i sin budget för år 1994 räknat med att intäkterna kommer att öka till 115 mkr mot 84 mkr föregående år, trots att anslaget från den allmänna försäkringen inte har ökat. Intäktsökningen beror främst på att ett nytt statsbidrag för att stimulera kompetensutveckling har införts (prop. 1992/93:159). Under fyra år räknat från den 1 januari 1994 kommer 100 mkr att utbetalas med 25 mkr per år, i syfte att påskynda utvecklingen av olika insatser med inriktning på grupper med avancerade hjälpmedelsbehov och små handikappgrupper med specifika hjälpmedelsbehov. Syftet med bidraget är även att utveckla nya samverkansformer mellan ansvariga huvudmän. Handikappinstitutet skall administrera och fördela medlen efter ansökan.

Framförda synpunkter på verksamhetsformen

Enligt institutets direktör finns det många fördelar med nuvarande verksamhetsform. Först och främst kan man utgå från att det även i framtiden kommer att vara en viktig angelägenhet för samhället att människor med handikapp erhåller bra och säkra hjälpmedel i huvudsak kostnadsfritt och att hjälpmedlen kan köpas av sjukvårdshuvudmännen till rimliga priser. Därför är det viktigt att ha ett samhällsägt organ för utveckling, provning och kunskapsspridning samordnat med central upphandling av hjälpmedel.

Det är också viktigt med ett centralt samhällsägt organ för det allt mer omfattande internationella samarbete, inte minst inom ramen för den europeiska gemenskapen.

Enligt institutets direktör är det en fördel med det dubbla huvudmannaskapet, eftersom staten har det övergripande ansvaret och sjukvårdshuvudmännen ansvaret för att brukarna erhåller hjälpmedlen. Institutet har följaktligen ett nära samarbete med såväl statliga organ, handikapprörelsen, som med sjukvårdshuvudmännen.

3. Slutsatser

Av de 130 organisationer som enligt vår genomgång får ett särskilt organisationsstöd över statsbudgeten är 16 aktiebolag, 49 ideella föreningar och 65 stiftelser eller stiftelseliknande institutioner. För flera av dessa är dock den rättsliga statusen oklar. Det gäller bl.a. Exportrådet, SPRI och Handikappinstitutet.

Antalsmässigt dominerar således anslagsstiftelser, men om man ser till anslagens storlek dominerar däremot aktiebolagen som tillsammans får mer än hälften av det totala anslagsbeloppet på ca 11,5 mdkr.

Av vår översiktliga genomgång (kap. 1) och av vår mer detaljerade genomgång av 14 exempel (kap. 2) av privaträttsliga verksamheter som får särskilda organisationsanslag drar vi följande slutsatser.

1. Valet av verksamhetsform är i allmänhet inte baserad på någon ingående analys av för- och nackdelar med olika former. Historiska förhållanden och tillfälliga trender förefaller mer ha styrt valet av verksamhetsform än vilket innehåll, art och beskaffenhet verksamheten har.

2. Innehållet i stadgar/bolagsordning och andra grundläggande dokument för stiftelser, bolag och föreningar har ofta vissa likheter med de regler som har gällt för myndigheter. Inom respektive grupp är dock variationerna stora. Ju mer anslagsberoende som en stiftelse, ett aktiebolag eller en förening är, desto mer upplever man sig normalt som en del av statsförvaltningen och

man blir ofta av statsmakterna behandlad som om man vore en myndighet.

3. Mål- och resultatstyrningen av anslagsberoende privaträttsliga organisationer är i allmänhet sämre utvecklad än för myndigheter. Särskilda organisationsanslag utbetalas ofta utan att det finns preciserade krav på vad medlen skall användas till och utan att det i efterhand sker någon uppföljning och utvärdering av det statliga stödets effekter.

4. Flertalet av de organisationer som studerats begär kraftigt ökade anslag och många av dem har också successivt blivit alltmer anslagsberoende. Samtidig som man vill ha fortsatt statlig finansiering vill man ha större oberoende från staten och slippa tillämpa regler och rutiner som utvecklats för styrning av statliga myndigheter.

5. Organisationerna ser i huvudsak bara fördelar med den verksamhetsform som man i dag har, oavsett om den är stiftelse, bolag eller förening. Inom vissa stiftelser har man en föråldrad syn på hur myndigheter styrs och i dag fungerar. Man har även bristande kunskaper om verksamhetsformerna aktiebolag och ideella föreningar.

KUNGL. BIBL.
1994 -12- 27
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
4. Vapenlagen och EG. Ju.
5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
7. EU, EES och miljön. M.
8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
11. Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. SB.
12. Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertuppsatser. UD.
13. JIK-metoden, m.m. Fi.
14. Konsumentpolitik i en ny tid. C.
15. På väg. K.
16. Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. M.
17. Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju.
18. Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. C.
19. Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. UD.
20. Reformerat pensionssystem. S.
21. Reformerat pensionssystem. Bilaga A. Kostnader och individeffekter. S.
22. Reformerat pensionssystem. Bilaga B. Kvinnors ATP och avtalspensioner. S.
23. Förvalta bostäder. Ju.
24. Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. S.
25. Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. S.
26. Att förebygga alkoholproblem. S.
27. Vård av alkoholmissbrukare. S.
28. Kvinnor och alkohol. S.
29. Barn – Föräldrar – Alkohol. S.
30. Vallagen. Ju.
31. Vissa mervärdeskattefrågor III – Kultur m.m. Fi.
32. Mycket Under Samma Tak. C.
33. Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. Ku.
34. Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. Ku.
35. Vår andes stämma – och andras. Kulturpolitik och internationalisering. Ku.
36. Miljö och fysisk planering. M.
37. Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. UD.
38. Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. UD.
39. Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. S.
40. Långsiktig strålskyddsforskning. M.
41. Ledighetslagstiftningen – en översyn. A.
42. Staten och trossamfunden. C.
43. Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. Fi.
44. Folkbokföringsuppgifterna i samhället. Fi.
45. Grunden för livslångt lärande. U.
46. Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. S.
47. Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. U.
48. Kunskap för utveckling + bilagedel. A.
49. Utrikessekretessen. Ju.
50. Allemanssparandet – en översyn. Fi.
51. Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. Ku.
52. Teaterns roller. Ku.
53. Mästarbrev för hantverkare. Ku.
54. Utvärdering av praxis i asylärenden. Ku.
55. Rätten till ratten – reformerat bilstöd. S.
56. Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. S.
57. Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. Fi.
58. 6 Juni Nationaldagen. Ju.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. M.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. M.
60. Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. Ku.
61. Pantbankernas kreditgivning. N.
62. Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi.
63. Personnummer – integritet och effektivitet. Ju.
64. Med raps i tankarna? M.
65. Statistik och integritet, del 2 – Lag om personregister för officiell statistik m.m. Fi.
66. Finansiella tjänster i förändring. Fi.
67. Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. Fö.
68. Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor. Fi.

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

69. On the General Principles of Environment Protection. M.
70. Inomkommunal utjämning. Fi.
71. Om intyg och utlåtanden som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonal i yrkesutövningen. S.
72. Sjukpenning, arbetsskada och förtidspension – förutsättningar och erfarenheter. S.
73. Ungdomars välfärd och värderingar – en undersökning om levnadsvillkor, livsstil och attityder. C.
74. Punktskatterna och EG. Fi.
75. Patientskadelag. C.
76. Trade and the Environment – towards a sustainable playing field. M.
77. Tillvarons trösklar. C.
78. Citytunneln i Malmö. K.
79. Allmänhetens bankombudsman. Fi.
80. Iakttagelser under en reform – Lägesrapport från Resursberedningens uppföljning vid sex universitet och högskolor av det nya resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning. U.
81. Ny lag om skiljeförfarande. Ju.
82. Förstärkta miljöinsatser i jordbruket – svensk tillämpning av EG:s miljöprogram. Jo.
83. Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar. EU och den svenska arbetsrätten. A.
84. Samvetsklausul inom högskoleutbildningen. U.
85. Ny lag om skatt på energi.
En teknisk översyn och EG-anpassning.
– Motiv. Del I.
– Författningstext och bilagor. Del II. Fi.
86. Teknologi och vårdkonsumtion inom sluten somatisk korttidsvård 1981-2001. S.
87. Nya tidpunkter för redovisning och betalning av skatter och avgifter. Fi.
88. Mervärdesskatten och EG. Fi.
89. Tullagstiftningen och EG. Fi.
90. Kart- och fastighetsverksamhet – finansiering, samordning och författningsreglering. M.
91. Trafiken och koldioxiden – Principer för att minska trafikens koldioxidutsläpp. K.
92. Miljözoner för trafik i tätorter. K.
93. Levande skärgårdar. Jo.
94. Dagspressen i 1990-talets medielandskap. Ku.
95. En allmän sjukvårdsförsäkring i offentlig regi. S.
96. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
97. Reglering av vattenuttag ur enskilda brunnar. M.
98. Beskattning av förmåner. Fi.
99. Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete. Del A+B. Ju.
100. Beskattningen vid gränsöverskridande omstruktureringar inom EG, m.m. Fi.
101. Höj ribban!
Lärarkompetens för yrkesutbildning. U.
102. Analys och utvärdering av bistånd. UD.
103. Studiemedelsfinansierad polisutbildning. Ju.
104. PVC - en plan för att undvika miljöpåverkan. M.
105. Ny lagstiftning om radio och TV. Ku.
106. Sjöarbetstid. K.
107. Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader. M.
108. Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader – Underlagsrapporter. M.
109. Tåget kommer. K.
110. Omsorg och konkurrens. S.
111. Bilars miljöklassning och EG. M.
112. Konsumenterna och livsmedelskvaliteten.
En studie av konsumentupplevelser. Jo.
113. Växande råvaror. M.
114. Avfallsfri framtid. M.
115. Sjukvårdsreformer i andra länder. S.
116. Skyldighet att lagra olja och kol. N.
117. Domstolsprövning av förvaltningsärenden. Ju.
118. Informationsteknologin-Vingar åt människans förmåga. SB.
119. Livsmedelspolitik för konsumenterna. – Reformen som kom av sig. Jo.
120. Finansiell leasing av lös egendom. Ju.
121. Bosparande. Fi.
122. Trygghet mot brott i lokalsamhället. Kartläggning, principiella synpunkter och förslag. Ju.
123. Miljöombudsman. M.
124. Varu- och personkontroll vid EU:s yttre gräns. Ju.
125. Samordnad insamling av miljödata. K.
126. Husläkarreformens första halvår. S.
127. Kronan Spiran Äpplet. En ny universitetsstruktur i södra Stockholmsområdet. U.
128. Lokal Agenda 21 – en vägledning. M.
129. Företagares arbetslöshetsersättning. A.
130. Försäkring under krigsförhållanden. Fi.
131. Skyddet vid den inre gränsen. Ju.
132. Landstingens ansvar för kliniskt forsknings- och utvecklingsarbete. S.
133. Miljöpolitikens principer. M.
134. Överprövning av beslut i plan- och byggärenden. M.

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

135. The Key to Europe – a comparative analysis of entry and asylum policies in Western countries. Ku.
136. Statliga myndigheters avtal. Fi.
137. Internationella adoptionsfrågor. 1993 års Haagkonvention m.m. S.
138. Rapport från Klimatdelegationen 1994. M.
139. Ny socialtjänstlag. S.
140. Gemensamt genomförande. Hur kan Sverige samarbeta med andra länder för att uppfylla åtaganden enligt klimatkonventionen. M.
141. Arbetsrättsliga utredningar. Bakgrundsmaterial utarbetat av sekretariatet vid 1992 års arbetsrättskommitté. A.
142. Vägtullar i Stockholmsregionen. K.
143. Ekonomiadministrationen vid Linköpings universitet. U.
144. Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting. Fi.
145. Ägarkoncentration i dagspress och radio/TV – fem promemorior och diskussionsinlägg. Ku.
146. Massmedieforskning för bransch och samhälle. Ku.
147. Former för statlig verksamhet. Fi.

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. [11]
Informationsteknologin
-Vingar åt människans förmåga.[118]

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]
Kriminalvård och psykiatri. [5]
Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv.
Del I och II. Ju. [17]
Förvalta bostäder. [23]
Vallagen. [30]
Utrikessekretessen. [49]
6 Juni Nationaldagen. [58]
Personnummer - integritet och effektivitet. [63]
Ny lag om skiljeförfarande. [81]
Domaren i Sverige inför framtiden
- utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete.
Del A+B. [99]
Studiemedelsfinansierad polisutbildning. [103]
Domstolsprövning av förvaltningsärenden. [117]
Finansiell leasing av lös egendom. [120]
Trygghet mot brott i lokalsamhället. Kartläggning, principiella synpunkter och förslag. [122]
Varu- och personkontroll vid EU:s yttre gräns. [124]
Skyddet vid den inre gränsen. [131]

Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]
Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]
Suveränitet och demokrati
+ bilagedel med expertuppsatser. [12]
Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. [19]
Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. [37]
Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. [38]
Analys och utvärdering av bistånd. [102]

Försvarsdepartementet

Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. [67]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. [3]
Reformerat pensionssystem. [20]
Reformerat pensionssystem. Bilaga A.
Kostnader och individeffekter. [21]
Reformerat pensionssystem. Bilaga B.
Kvinnors ATP och avtalspensioner. [22]
Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. [24]
Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. [25]
Att förebygga alkoholproblem. [26]
Vård av alkoholmissbrukare. [27]
Kvinnor och alkohol. [28]
Barn – Föräldrar – Alkohol. [29]
Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. [39]
Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. [46]
Rätten till ratten - reformerat bilstöd. [55]
Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. [56]
Om intyg och utlåtanden som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonal i yrkesutövningen. [71]
Sjukpenning, arbetsskada och förtidspension
- förutsättningar och erfarenheter. [72]
Teknologi och vårdkonsumtion inom sluten somatisk korttidsvård 1981-2001. [86]
En allmän sjukvårdsförsäkring i offentlig regi. [95]
Omsorg och konkurrens. [110]
Sjukvårdsreformer i andra länder. [115]
Husläkarreformens första halvår. [126]
Landstingens ansvar för kliniskt forsknings- och utvecklingsarbete.[132]
Internationella adoptionsfrågor. 1993 års Haagkonvention m.m. [137]
Ny socialtjänstlag. [139]

Kommunikationsdepartementet

På väg. [15]
Citytunneln i Malmö. [78]
Trafiken och koldioxiden - Principer för att minska trafikens koldioxidutsläpp. [91]
Miljözoner för trafik i tätorter. [92]
Sjöarbetstid. [106]
Tåget kommer. [109]
Samordnad insamling av miljödata. [125]
Vägtullar i Stockholmsregionen. [142]

Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]
JIK-metoden, m.m. [13]
Vissa mervärdeskattefrågor III – Kultur m.m. [31]
Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. [43]

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Folkbokföringsuppgifterna i samhället. [44]
Allemanssparandet – en översyn. [50]
Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. [57]
Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi. [62]
Statistik och integritet, del 2
– Lag om personregister för officiell statistik m.m. [65]
Finansiella tjänster i förändring. [66]
Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor. [68]
Inomkommunal utjämning. [70]
Punktskatterna och EG. [74]
Allmänhetens bankombudsman. [79]
Ny lag om skatt på energi.
En teknisk översyn och EG-anpassning.
– Motiv. Del I.
– Författningstext och bilagor. Del II. [85]
Nya tidpunkter för redovisning och betalning av skatter och avgifter. [87]
Mervärdesskatten och EG. [88]
Tullagstiftningen och EG. [89]
Beskattning av förmåner. [98]
Beskattningen vid gränsöverskridande omstruktureringar inom EG, m.m. [100]
Bosparande. [121]
Försäkring under krigsförhållanden. [130]
Statliga myndigheters avtal. [136]
Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting. [144]
Former för statlig verksamhet. Fi. [147]

Utbildningsdepartementet

Grunden för livslångt lärande. [45]
Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. [47]
Iakttagelser under en reform – Lägesrapport från Resursberedningens uppföljning vid sex universitet och högskolor av det nya resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning. [80]
Samvetsklausul inom högskoleutbildningen. [84]
Höj ribban!
Lärarkompetens för yrkesutbildning. [101]
Kronan Spiran Äpplet. En ny universitetsstruktur i södra Stockholmsområdet. [127]
Ekonomiadministrationen vid Linköpings universitet. [143]

Jordbruksdepartementet

Förstärkta miljöinsatser i jordbruket
– svensk tillämpning av EG:s miljöprogram. [82]
Levande skärgårdar. [93]
Konsumenterna och livsmedelskvaliteten.
En studie av konsumentupplevelser. [112]
Livsmedelspolitik för konsumenterna.
– Reformen som kom av sig. [119]

Kulturdepartementet

Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. [9]
Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. [33]
Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. [34]
Vår andes stämma – och andras.
Kulturpolitik och internationalisering. [35]
Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. [51]
Teaterns roller. [52]
Mästarbrev för hantverkare. [53]
Utvärdering av praxis i asylärenden. [54]
Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. [60]
Dagspressen i 1990-talets medielandskap. [94]
Ny lagstiftning om radio och TV. [105]
The Key to Europe – a comparative analysis of entry and asylum policies in Western countries. [135]
Ägarkoncentration i dagspress och radio/TV
– fem promemorior och diskussionsinlägg. [145]
Massmedieforskning för bransch och samhälle. [146]

Näringsdepartementet

Pantbankernas kreditgivning. [61]
Skyldighet att lagra olja och kol. [116]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ledighetslagstiftningen – en översyn [41]
Kunskap för utveckling + bilagedel. [48]
Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar. EU och den svenska arbetsrätten. [83]
Företagares arbetslöshetsersättning. [129]
Arbetsrättsliga utredningar. Bakgrundsmaterial utarbetat av sekretariatet vid 1992 års arbetsrättskommitté. [141]

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa.
+ Bilagedel. [2]
Konsumentpolitik i en ny tid. [14]
Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. [18]
Mycket Under Samma Tak. [32]
Staten och trossamfunden. [42]
Ungdomars välfärd och värderingar – en undersökning om levnadsvillkor, livsstil och attityder.]73]
Patientskadelag. [75]
Tillvarons trösklar. [77]

Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön. [7]
Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. [16]
Miljö och fysisk planering. [36]
Långsiktig strålskyddsforskning. [40]
Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. [59]
Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. [59]
Med raps i tankarna? [64]
On the General Principles of Environment Protection. [69]
Trade and the Environment – towards a sustainable playing field. [76]
Kart- och fastighetsverksamhet – finansiering, samordning och författningsreglering. [90]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [96]
Reglering av vattenuttag ur enskilda brunnar. [97]
PVC – en plan för att undvika miljöpåverkan. [104]
Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader. [107]
Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader – Underlagsrapporter. [108]
Bilars miljöklassning och EG. [111]
Växande råvaror. [113]
Avfallsfri framtid. [114]
Miljöombudsman. [123]
Lokal Agenda 21 – en vägledning. [128]
Miljöpolitikens principer. [133]
Överprövning av beslut i plan- och byggärenden. [134]
Rapport från Klimatdelegationen 1994. [138]
Gemensamt genomförande. Hur kan Sverige samarbeta med andra länder för att uppfylla åtaganden enligt klimatkonventionen. [140]