

Nr 311.

Av herr **Lundqvist m. fl.**, om utredning och förslag rörande ökade befogenheter för statens affärsdrivande verk.

Den nuvarande organisationsformen inom statens affärsdrivande verk är som regel väsentligen densamma som utformats för ämbetsverken i allmänhet.

Emellertid ha på senare tid nytillkomna statliga affärsföretag i vissa fall organiserats som aktiebolag. Att så skett torde med all sannolikhet främst bero på att aktiebolagsformen ger företagsledningen betydligt större befogenheter, rörelsefrihet och över huvud större möjligheter att i olika avseenden handla på egen hand än om företaget organiseras som ämbetsverk. Att detta innebär betydande fördelar för verksamhetens omhändertagande synes oss uppenbart.

I vissa avseenden måste å andra sidan bolagsformen anses vara ämbetsverksformen underlägsen. Bolagsformen erbjuder sålunda inga garantier för att offentlig insyn i företagen kan ske i annan mån än den årsberättelserna lämna. Icke heller är det möjligt att kontrollera, huruvida och i vilken mån regeringen eller enskild departementschef under hand har övat inflytande på ärendenas handläggning och avgörande inom ett sådant statligt företags ledning. Att denna organisationsform lätt kan locka till ministerstyre i direkt strid mot grundlagen ligger i öppen dag. Om sådant redan nu förekommit och i så fall i vilken grad skall här icke diskuteras. Enbart den omständigheten att dylika inkonstitutionella inflytelser lätt kunna förekomma måste emellertid ur demokratisk synpunkt anses innebära sådana risker och svagheter, att denna organisationsform icke synes böra komma till användning, när det gäller statlig verksamhet, annat än i särskilda fall då speciella skäl därtill föreligga.

Helt annorlunda ställa sig nämligen förhållandena i nyssberörda avseende, när det gäller de statliga affärsdrivande verk, som organiserats enligt ämbetsverkstypen. Den offentlighet, som kännetecknar denna liksom all ämbetsmässig förvaltning i vårt land, är praktiskt taget fullständig. Denna offentlighet gäller även förhållandet mellan å ena sidan verksamledning och å andra sidan regering och enskilda departementschefer och måste anses vara av stor principiell och reell betydelse icke minst för upprätthållandet av de statliga verkens självständighet gent emot regeringen. Uppenbart är alltså att ur demokratisk synpunkt ämbetsverksorganisationen är bolagsformen avgjort överlägsen.

Önskvärt synes under sådana förhållanden vara att få närmare under-

sökt, huruvida det icke är möjligt att även med denna organisationsform åstadkomma åtminstone till det väsentliga samma möjlighet till affärsmässigt handlande och önskvärd rörelsefrihet för företagsledningen som bolagsalternativet erbjuder.

Redan nu intaga de affärsdrivande verken en ställning, som ger dem åtskilligt större befogenheter i olika avseenden än den allmänna förvaltningens verksstyrelser. Även om de affärsdrivande verken med stöd av den större handlingsfrihet de redan äga på ett förtjänstfullt och framgångsrikt sätt handhaft sina samhällsviktiga uppgifter synes det dock uppenbart, att mycket ytterligare bör stå att vinna i fråga om effektivitet m. m., om verksledningarna här finge ytterligare ökade möjligheter till självständigt handlande i olika avseenden.

Det ligger i sakens natur, att en organisation och en befogenhetsfördelning som är avpassad för förvaltande verksamhet icke rimligen kan äga samma effektivitet inom en affärsdrivande verksamhet. För det första äro ändamålen med verksamheten helt olika, och för det andra finnas i de affärsdrivande verken verksamhetsgrenar, som icke förekomma i de förvaltande verken, och vice versa. En organisation måste förutom att den skall äga nödig effektivitet vara så avpassad och skänka verksledningen sådan befogenhet att organisationen ur ekonomisk synpunkt är välmotiverad och icke i och för sig medför onödig ekonomisk belastning i en eller annan form. Det måste således anses vara ett krav, att de affärsdrivande verkens organisation ger åt verkens ledning en sådan ställning gent emot statsmakterna, att verksamheten kan bedrivas med önskvärd smidighet och under affärsmässiga former med de givna inskränkningarna, att kraven på offentlighet och vederbörlig hänsyn till samhällsekonomiska intressen icke otillbörligt eftersättas.

Här skola beröras några av de största bristerna och olägenheterna med det nuvarande systemet.

Den starkt centraliserade beslutanderätten till Kungl. Maj:t medför för de här berörda verken ett omständligt och tidsödande förfarande utan att många gånger några nämnvärda fördelar synas därmed vinnas eller hänvändelsen till Kungl. Maj:t kan anses fylla något egentligt behov.

För utverkande av anslag till investeringar krävas med den nuvarande ordningen grundliga förberedelser och utredningar i olika instanser, även då det är fråga om jämförelsevis begränsade anslagsbelopp. Det kan vidare starkt ifrågasättas, huruvida det kan vara i statsmakternas intresse, att medelsanvisningarna alltför mycket specificeras. Det väsentliga synes här vara det totala investeringsbehovets storlek. Riksdagens grundlagsfästa rätt inom detta område skall givetvis upprätthållas. Detta synes emellertid icke behöva eller böra hindra att få till stånd en ordning, som innebär önskvärd förenkling av arbetsproceduren och samtidigt ger ökad

effektivitet åt den statliga verksamheten. Det nuvarande förfaringssättet för med sig, att både ett och två år kunna förflyta från det ett visst behov konstaterats till dess medel finnas tillgängliga för behovets täckande. Särskilt om det gäller angelägna behov måste en sådan tidsutdräkt anses alltför lång. Ifrågasätts kan om icke en lämplig anordning vore, att rörelsekapital ställdes till verkens förfogande för tillgodoseende av investeringsbehoven.

Personalens antal och fördelning å olika befattningar äro med den nuvarande organisationen beroende av olika instansers beslut. Det kan knappast med fog göras gällande, att statsmakterna, med den omfattning de affärsdrivande verken numera fått, skulle vara bättre ägnade än resp. verks egen styrelse att bedöma och fatta beslut i hithörande frågor. Det av 1947 års järnvägsutredning framlagda betänkandet angående S.J:s organisation synes även ge vid handen, att statsmakterna själva dela denna uppfattning.

Sålunda redovisas i betänkandet resultatet av en undersökning över antalet av statsmakterna icke beviljade befattningar i förhållande till de av järnvägsstyrelsen begärda under perioden 1938—1947. Därav framgår, att dessa för lönegrader t. o. m. Ca 23 utgjorde endast omkring 1 % och i lönegraderna Ca 24—30 6 %. Därvid hade hänsyn tagits även till de fall, då tidigare avslagna och sedermera förnyade framställningar vunnit bifall.

Det hör också framhållas, att förflyttningar och befordringar inom verken ofta fordra snabba beslut för att den nödvändiga effektiviteten inom verket skall kunna upprätthållas. En klok och framsynt personalpolitik synes bäst kunna genomföras, om samma verksledning som har att närmast bära det samlade ansvaret för verkets ekonomiska skötsel själv även får bestämma antalet tjänster och dessas fördelning på olika lönegrader. Ingen myndighet lär er bättre än denna verksledning kunna bedöma dessa behov. Värdefullt är dessutom att möjligheterna att inom den uppdragna ramen för organisationen vidtaga de jämkningar i personaluppsättningen, som för rörelsens ändamålsenliga bedrivande befinnas erforderliga, starkt ökas genom en sådan koncentrerings till verksstyrelserna, vilka stå i nära kontakt med verksamheten. Man bör ej heller bortse från den psykologiska effekten hos de anställda, om beslutanderätten i hithörande frågor flyttas närmare de i företaget verksamma.

De affärsdrivande verkens inflytande på inkomstgivningen ger i sin nuvarande utformning icke tillräckliga möjligheter till en sådan affärs- mässig skötsel, som är önskvärd inom ramen för samhällets intressen. Företagsledningarna synas därför böra erhålla ökat inflytande på taxerättningen. Den snabba utvecklingen inom t. ex. transportväsendet gör ofta, att ändrade förhållanden på olika områden kräva dispositioner av taxepolitisk natur, som smidigt och utan dröjsmål kunna anpassas efter

den nya situationen. Det torde få anses vara till väsentligt gagn för såväl staten som allmänheten och berörda affärsdrivande verk om dessa senare här finge ökade befogenheter. Det synes till fyllest att Kungl. Maj:t t. ex. allenast väsentligen fastställer de maximitaxor, som må tillämpas, och därutöver förbehåller sig bestämmanderätten, då fråga är om större taxerevisioner och väsentligare ändringar i grunderna för taxebyggnaden. Givetvis måste förutsättas, att verksledningarna vid handhavandet av dessa uppgifter icke förbise sin skyldighet att taga vederbörlig hänsyn till olika trafikant- och näringsgruppers berättigade intressen. Genom det effektiviserade lekmannainslag i ledningen för de affärsdrivande verken, som här nedan föreslås, torde i varje fall skapas förutsättningar för en allsidig bedömning av taxespörsmålen.

Någon mera genomgripande organisationsändring för de affärsdrivande verken synes icke behöva vidtagas för att kunna ge dessa ökade befogenheter i ungefär den omfattning som här avsetts. Vissa mindre ändringar kunna däremot anses välmotiverade.

Så t. ex. synes det ändamålsenligt att tillföra åtminstone vissa verksstyrelser ökad lekmanrepresentation.

Vi vilja i detta hänseende erinra om att 1947 års järnvägsutredning föreslagit, att den nuvarande järnvägsfullmäktigeinstitutionen skulle ersättas av ett förvaltningsråd på sex personer, representerande reseliv och olika grenar av näringslivet.

En sådan ändring kan icke gärna behöva vålla några andra vittgående konsekvenser i fråga om organisationen i övrigt men skulle å andra sidan innebära önskvärda garantier för att samhällets och allmänhetens berättigade intressen icke skola riskera att bli eftersatta.

Vidare är det angeläget att inom de olika verken beslutanderätten i de många detaljfrågorna icke onödigt centraliseras eller förlägges till högre instans än ärendets art och vikt kräva.

Ansvarsfördelningen mellan statsmakterna och verksledningarna bör principiellt ta sikte på att betryggande garantier vinnas för att såväl statens som verkens och allmänhetens intressen bli vederbörligen tillgodosedda. De ökade befogenheter som alltså anses böra tilldelas de affärsdrivande verken måste skärpa kravet på ekonomiskt och affärsmässigt motiverade dispositioner från dessa verksstyrelsers sida. Det bör därför även åvila dessa att årligen anmäla för statsmakterna, hur t. ex. anslagsmedlen i stort använts och vilka viktigare dispositioner som vidtagits.

Det kan till slut förtjäna framhållas, att ett genomförande av här framfört förslag om ökade befogenheter för de affärsdrivande verken även skulle medföra ett värdefullt steg i riktning mot den ytterligare decentralisering inom statsförvaltningen, som länge allmänt ansetts i hög grad eftersträfvärd.

Med stöd av vad ovan anförts hemställas,
att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag rörande ökade befogenheter för statens affärsdrivande verk.

Stockholm den 26 januari 1950.

R. Lundqvist.

Axel Mannerskantz.

P. G. Lundgren.
