

Nr 242

Av fru Sandström och herr Carlsson i Stockholm, om utredning rörande lämpliga företagsformer för affärsmässig statlig och kommunal verksamhet.

Det råder numera knappast olika meningar därom att det är ändamålsenligt att stat och kommun i viss omfattning bedriver affärsmässig verksamhet. Staten uppträder t. ex. såsom affärsdrivande beträffande ett flertal kommunikationsmedel, likaså på det kraftproducerande området. Allmänt godtaget är att kommun idkar affärsmässig verksamhet på vissa områden, t. ex. för kommunmedlemmarnas förseende med vatten och elkraft.

När det gäller organisationen av dylik verksamhet på det statliga planet, har staten att välja mellan två huvudtyper. Antingen brukas sedvanliga administrativa former, d. v. s. ledning av verksamheten anförtros ett statligt verk, som på vissa punkter kan vara underkastat en särreglering men som på det hela taget är organiserat på samma sätt som de med ren myndighetsutövning sysselsatta verken. Eller också drives verksamheten genom ett statligt aktiebolag. På det kommunala området är läget enahanda. Antingen får verksamheten drivas i vedertagna kommunala former under ledning av en kommunal nämnd eller också överlåtes verksamheten på ett kommunalägt aktiebolag.

Det bör här hållas i minnet att bruket av aktiebolagsformen på de statliga och kommunala områdena ingalunda är begränsat till affärsmässig verksamhet. Teoretiskt finnes möjligheten att anordna i stort sett vilken statlig eller kommunal verksamhet som helst i aktiebolagsform. Det finns t. o. m. något exempel på att skolverksamheten ombesörjes av ett kommunalt aktiebolag. Här skall emellertid i första hand de s. k. företagsformerna uppmärksammas, d. v. s. formerna för egentlig affärsmässig verksamhet i offentlig regi.

Välkända exempel på att staten driver företagsamhet i verksform är de grenar av statsförvaltningen, som ledes av järnvägsstyrelsen, generalpoststyrelsen, telestyrelsen och vattenfallsstyrelsen. Bland de statliga aktiebolagen kan här erinras om AB Atomenergi (i detta finnes dock också enskilda intressen företrädna), Statens skogsindustrier, Norrbottens järnverk och LKAB. Bland de rent monopolistiska aktiebolagen är Tobaksmonopolet och Vin- och spritcentralen de mest kända. En mera speciell inriktning har statliga bolag sådana som AB Tipstjänst och Penninglotteriet. Man räknar för närvarande med att de helstatliga bolagens antal uppgår till 28, varjämte staten har ett större eller mindre delägarintresse i 13 andra bolag.

Kommunala bolag bildas vanligen för drivande av vatten- och elverk, spårvägar eller andra kommunikationsmedel, husbyggnad och fastighetsförvaltning. Men även kommunala aktiebolag för helt andra ändamål finnes.

Problemet om i vilka företagsformer statlig ekonomisk verksamhet lämpligen bör bedrivas har tagits upp av en för ändamålet tillsatt kommitté, 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna. Den producerade under 1956 sina tre första betänkanden, ett vari de statsägda aktiebolagens organisation och förvaltning kartlades (SOU 1956: 6), ett innehållande redogörelser för motsvarande förhållanden i vissa främmande länder (SOU 1956: 24) samt ett berörande ett särskilt statligt företag, nämligen statens reproduktionsanstalt, vilket föreslagits skola övergå till att bli ett statsägt aktiebolag (SOU 1956: 59). År 1957 har från utredningen kommit ett nytt betänkande, där motsvarande förändring föreslås för statens vattenfallsverks del.

Någon motsvarande allmän utredning finns icke på det kommunala fältet.

Granskar man närmare skälen för och emot valet av verksformen och på motsvarande sätt skälen för och emot valet av aktiebolagsformen, finnes snart att åtskilliga synpunkter kan andragas å ömse håll.

Ses frågan endast under hänsynstagande till företagsekonomiska synpunkter, är det klart att verksformen är en synnerligen osmidig form för en affärsmässig verksamhet. Den är utformad med tanke på en myndighetsutövning och tynges därför av en rad bestämmelser, som syftar till att skapa rättssäkerhet, men också av regler, som syftar till att tillgodose de statliga och kommunala behoven av en effektiv kontroll. Att finansieringsfrågorna för ett statligt eller kommunalt företag måste behandlas på enahanda sätt som spörsmålet om andra icke omedelbart produktiva investeringar verkar tyngande. Det snabba beslutsförande, som kan vara påkallat av affärsmässiga skäl, är svårt att uppnå, då verksformen skall tillämpas eller kommunallagens regler fullt ut måste följas. Synpunkter av denna art har lett till att aktiebolagsformen för mången kommit att stå som ett eftersträfvansvärt mål bort från statlig och kommunal byråkrati.

Med hänsyn till personalen blir det närmast fråga om att jämföra de statsanställdas ställning med de privatanställdas. Väljes företagsformen statligt eller kommunalt verk, måste i huvudsak de för statstjänsten resp. kommunaltjänsten gällande reglerna tillämpas: om tjänstetillsättning, avlöning och andra förmåner t. ex. under semester och vid sjukdom, bisysslor, pensioneringsförhållanden, traktamenten, reseersättningar, flyttningsersättning m. m. Att de som statliga verk drivna företagen har avsevärda svårigheter att rekrytera i alla fall den mera kvalificerade personalen i konkurrens med det enskilda näringslivet, där mera smidiga former tillämpas, har omvitnats i en mängd olika sammanhang. Gång på gång har verkscheferna avgivit veritabla nödrop och begärt att få tillämpa mera attraktiva former för anställning och avlöning än vad de statliga bestämmelserna medger. Svårigheterna belyses av uppgiften att endast för vattenfallsverkets

del personalföreskrifterna — allmänna och sådana avsedda särskilt för styrelsens personal — återfinnes i 8 lagar och 161 andra författningar. Man kan t. ex. tänka sig det delvis orimliga i att en upptagen verkschef skall vara tvungen underkasta sig resereglementets föreskrifter, att i varje läge det billigaste färd sättet måste anlitas, i stort sett utan hänsyn till den tidsspilan, som därigenom uppstår. De fördelar, som den offentliga tjänsten kan erbjuda med tryggare anställningsformer och förmånligare pensionsförhållanden, torde för många anställda icke uppväga de uppenbara nackdelarna av den offentlighetsrättsliga regleringen i övrigt.

Ur samhällets synpunkt ter det emellertid sig i vissa avseenden tveksamt om de fördelarna överväger, därest stora delar av vad som nu är offentlig förvaltning skulle övergå att bli företagsamhet bedriven i aktiebolagsform. De enskildas rättssäkerhetskrav måste här också tillmätas betydelse.

Inom statlig och kommunal förvaltning gäller i princip offentlighetsgrundsatsen, d. v. s. aktstycken inom verket är underkastade principerna om allmänna handlingars offentlighet. För att undanröja de värsta olägenheterna av denna ordning i affärsmässigt avseende har visserligen i sekretesslagen undantag i stor omfattning gjorts för handlingar avseende statlig och kommunal affärsverksamhet. Reglerna saknar trots detta icke betydelse, i det de i alla fall möjliggör en viss insyn från allmänhetens sida i det offentliga företags skötsel. Samtidigt underlättas t. ex. konkurrenters möjligheter att skaffa sig upplysningar i syfte att bereda sig en mera gynnad ställning på det offentliga företags bekostnad.

De allmänna offentlighetsrättsliga grundsatserna för ett sunt administrativt förfarande skall i princip tillämpas även inom affärsdrivande verk. Dessa grundsatser har delvis utformats för att trygga en allsidig behandling av uppkommande frågor men har även den enskildes väl i sikte. De passar självfallet mindre väl, då fråga är om rent affärsmässigt bestämda åtgärder. Detta gäller t. ex. beträffande den allmänna besvärshöjningen, som enligt svensk rättsordning tillkommer envar, vars intressen blivit på något klart sätt kränkta av statlig myndighets åtgörande eller beslut, liksom i fråga om den kommunala besvärshöjningen. Att en vanlig administrativ besvärshöjning är mindre ändamålsenlig inom de affärsdrivande verken är uppenbart. Möjlighet finnes nu att besvärsvägen klaga över varje biljettköp på statens järnvägar eller över en erhållen telefonräkning; dessa regler, som uppställts för att trygga den enskilde gentemot det allmänna, kan — om än icke särskilt praktiska — understundom vara värdefulla för den enskilde även då det gäller att få rättelse i fråga om åtgärder vidtagna av affärsdrivande verk. I allt högre grad torde detta gälla om kommunalbesvärshöjningen. Ur företags synpunkt är dock klart att hela det offentlighetsrättsliga förfarandet, som icke utformats med tanke på affärsverksamhet, verkar tyngande och försvårar en effektiv affärsledning av företaget.

Av viss betydelse ur allmänhetens synpunkt är vidare de stats- och kommunalanställdas straffrättsliga och skadeståndsrättsliga ansvar, som i Sve-

rige är ganska strängt. Motsvarighet härtill saknas i stort sett på det privata fältet. Den noggrannhet och omsorg vid tjänstens utövande, som dessa regler avser att frammana, är värden, som vid övergång till en annan ordning lätt går förlorade.

Med vad nu angivits sammanhänger att, om den offentlighetsrättsliga verksamheten övergives, även den rättssäkerhetskontroll som kan utlösas genom ingripanden av JO och JK går förlorad. Att ett behov av sådana garantier föreligger framgår bl. a. av att JO årligen har att avvisa ett icke helt obetydligt antal klagomål över åtgärder av statliga aktiebolag.

På det statliga planet bör även redogöraransvaret i detta sammanhang omnämnas. Det brukar framhållas, att detta manar tjänstemännen till en försiktighet, som ofta direkt motverkar de affärsmässiga syften det affärsdrivande verket har att följa. Till redogöraransvaret anknyter den revisionsverksamhet, som de statliga verken är underkastade från riksräkenskapsverkets sida men som icke utsträcker sig till de statliga bolagen. Att det allmänna intresset av att sparsamhet kan tillgodoses även inom den ram som aktiebolagslagen utgör synes sannolikt. Revisionsorganen för statsorganen såväl de av riksdagen valda statsrevisorerna som andra statens revisionsorgan, för kommunala företag vederbörande kommunala revisorer, kan tänkas verka oberoende av om verksamheten bibehålles eller aktiebolagsformen vinner ökad användning.

Sammanfattningsvis torde kunna sägas följande. Självfallet vinner man genom att utnyttja aktiebolagslagens regler betydande fördelar ur företagsynpunkt. Samtidigt minskas emellertid det allmännas och den enskildes möjligheter till allsidig insyn i företaget. Det allmänna förekommer blott i gestalt av den tjänsteman från finans- eller handelsdepartementen, som å statens vägnar inställer sig på bolagsstämman för att företräda ägarintresset i statligt bolag respektive motsvarande kommunala befattningshavare i kommunalägt aktiebolag. Den enskilde medborgaren förlorar i stort sett all möjlighet att på offentlighetsrättslig väg själv tillvarataga sina intressen i konflikt med ett sådant offentligt bolag. Alla de kontrollorgan, som inkopplats inom den ordinarie förvaltningen för att på olika sätt trygga den enskildes rättsskydd, faller bort. Här bortses från vad som kan uträttas genom den politiska kontrollen — interpellations- och motionsvägen — i riksdagen och de kommunala församlingarna.

Ytterligare en synpunkt bör observeras som är av betydelse kanske särskilt på det kommunala området. Någon klar begränsning rörande vilka slag av verksamhet, som kan överföras att drivas i aktiebolagsform, saknas. I och med att beslut om ett aktiebolagsstiftande fattats i vederbörlig ordning och aktiebolaget kommit till stånd, står det därefter bolagsstämman fritt att exempelvis helt vid sidan av kommunallagens regler besluta om ändringar i verksamhetens bedrivande. De i kommunallagen intagna reglerna om den kommunala kompetensen kan sålunda med tillhjälp av aktiebolagsformen helt åsidosättas. Bolaget kan, sedan det väl bildats, utvidga sin verksamhet till områden som faller utanför kommunens kompetensområde.

Vidare kan bolaget i sin verksamhet åsidosätta det kommunala likställighetskravet och efter eget godtycke gynna vissa kommunmedlemmar på andras bekostnad etc.

Vad nu sagts är konsekvenser av att genom bolagsbildningen det kommunala besvärsinstitutet kopplas bort. Genom detta kan, i den mån vanliga kommunala former för verksamhetens bedrivande begagnas, en laglighetskontroll utlösas.

Vidare saknas såväl på det statliga som på det kommunala området närmare bestämmelser om i vilka former det offentliga inflytandet skall utövas i ett stats- respektive kommunalägt aktiebolag.

Vad nu anförts torde tydligt giva vid handen att det knappast kan vara en lösning av det aktuella problemet att skapa lämpliga företagsformer för affärsmässig statlig och kommunal verksamhet, att inordna verksamheten i de privaträttsliga former, som aktiebolagslagen anvisar. Utvecklingen har numera klart givit vid handen, att en särskild företagsform erfordras lämpad för statlig och kommunal affärsdrivande verksamhet.

Det gäller sålunda att söka tillskapa en ny form av juridisk person, där å ena sidan de smidigare arbetsformer, som aktiebolagslagen erbjuder och som enskild företagsamhet åtnjuter, kan utnyttjas, men där å andra sidan skattebetalarnas och offentlighetens krav på insyn i verksamhetens drift tillgodoses och enskildas behov av rättssäkerhet i förhållande till den offentliga verksamheten icke eftersättes. Problemet gäller sålunda nu icke bara att avgöra vilka verksamhetsgrenar som skall omvandlas till aktiebolag.

I direktiven till 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna talas visserligen om en eventuellt ny typ av statsföretag liksom några av de ovan berörda frågeställningarna där behandlas. Emellertid är dessa direktiv begränsade till den statliga sektorn. Icke heller synes utredningens arbete vara inriktat på i första hand de problem som här behandlats och som framstår som centrala. De torde böra lösas innan ställning tages till de olika företagens behandling i förevarande avseende.

Av vikt är nu att efter vederbörlig utredning en lagstiftning antages med regler om en juridisk person utformad så, att alla de olika intressen, som gör sig gällande då det allmänna driver affärsmässig verksamhet, blir vederbörligen beaktade. Om en sådan lagstiftning skall tillhöra den privaträttsliga eller den offentlighetsrättsliga sektorn i vår rättsordning synes vara ett underordnat spörsmål, vilket för övrigt icke kan besvaras förrän närmare utredning av frågan verkställts.

Huruvida detta uppdrag bör anförtros nyssnämnda utredning eller om den bör lösas å annan väg är ett praktiskt spörsmål, som det torde ankomma på vederbörande departementschef att besvara. Den nuvarande ordningen, enligt vilken ett val måste träffas mellan antingen en verksamhetsform, som är utbildad för offentlighetsrättslig myndighetsutövning, eller en rent privaträttslig reglering, som tar sikte på den enskilda företagsamhetens förhållande, är uppenbarligen otillfredsställande.

Under hänvisning till det anförda får vi hemställa,
att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa
om utredning rörande en lagstiftning beträffande en form
av juridisk person lämpad att driva stats- eller kommun-
ägd affärsmässig verksamhet eller om de modifikationerna i
gällande bestämmelser om juridiska personer, som kan fin-
nas erforderliga för angivet ändamål.

Stockholm i januari 1958

Ragnhild Sandström

C. W. Carlsson