

Nr B 1

Utlåtande i anledning av väckta motioner om utredningar dels rörande lämpliga företagsformer för affärsmässig statlig och kommunal verksamhet, dels rörande handhavande av kommunal verksamhet.

Till första lagutskottet har hänvisats dels de likalydande motionerna B 126 i första kammaren av herr *Osvald* och B 161 i andra kammaren av fru *Sandström m. fl.*, dels de ävenledes likalydande motionerna B 69 i första kammaren av herr *Svärd m. fl.* och B 77 i andra kammaren av herr *Magnusson* i Borås *m. fl.*

I motionerna I: B 126 och II: B 161 hemställs 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 kommunägd affärsmässig verksamhet eller om de modifikationer i gällande bestämmelser om juridiska personer, som kan finnas erforderliga för angivet ändamål.

I motionerna I: B 69 och II: B 77 hemställs att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om att Kungl. Maj:t måtte i överensstämmelse med i motionen angivna riktlinjer företaga en utredning rörande handhavandet av kommunal verksamhet i särskilda för ändamålet bildade associationsformer såsom aktiebolag, ekonomiska föreningar, stiftelser och handelsbolag.

Enligt överenskommelse mellan konstitutionsutskottet och första lagutskottet har motionerna överlämnats till behandling av sammansatt konstitutions- och första lagutskott.

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse härför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionerna.

Pågående utredning

Såsom anmärkts i förevarande motioner är frågan om lämpliga företagsformer för statlig ekonomisk verksamhet på hemställan av 1951 års riksdag för närvarande föremål för utredning av särskilt tillkallade sakkunniga, *1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna*. Enligt sina direktiv skall denna kommitté först verkställa en systematisk undersökning rörande erfarenheterna av de olika företagsformer, som för närvarande anlitas för statlig ekonomisk verksamhet. På grundval av de bedömanden som en sådan undersökning kan föranleda har utredningen därefter att bilda sig en principiell uppfattning om de former, i vilka den statliga företagsamhe-

2 *Sammansatt konstitutions- o. första lagutskotts utlåtande nr B 1 år 1958*

ten i fortsättningen bör bedrivas. Härvid skall beaktas att statliga företag skall både tjäna samhället och vara ekonomiskt bärkraftiga. På grund av verksamhetsområdenas skiftande beskaffenhet torde enligt direktiven någon enhetlig för all statlig företagsamhet lämplig företagsform inte kunna ifrågakomma. Mot varandra skola vägas affärsverksform och bolagsform samt eventuellt någon helt ny företagstyp för statlig företagsamhet. Men utredningen bör också och kanske framför allt undersöka i vad mån reformer inom den nuvarande organisationens ram kan vara erforderliga och verka effektivitetsbefrämjande. Vidare skall utredningen bland annat undersöka på vilket sätt det statsägda kapitalet lämpligen skall representeras vid bolagsstämma, samordningen av de olika statliga företagens verksamhet, industriell och ekonomisk demokrati samt spörsmål om riksdagens inflytande över och insyn i samt revisionen av de statskontrollerade bolagen.

Utredningen har låtit utarbeta två redogörelser. I den första inventeras de statsägda aktiebolagen och deras förvaltningsformer (SOU 1956: 6), i den andra de statliga företagens organisation och verksamhet i vissa främmande länder (SOU 1956: 24). Vidare har utredningen avgivit två betänkanden, ett om statens reproduktionsanstalt (SOU 1956: 59) och ett om statens vattenfallsverk (SOU 1957: 26). I sistnämnda betänkande har utredningen utförligt uppehållit sig vid sådana för verks- och aktiebolagsformen betydelsefulla frågor som riksdagens och Kungl. Maj:ts kontroll, offentlighetsprincipen, tjänstemannaansvaret, rekryteringsfrågor sammanhängande med verkets anställningsvillkor, investeringsverksamheten och andra ekonomiska frågor samt revision. I senare sammanhang ämnar utredningen behandla för olika statliga företag gemensamma specialfrågor, överväga en ny form för statlig affärsverksamhet ävensom ingå på vissa i direktiven berörda endast för statliga aktiebolag gemensamma frågor.

Nuvarande omfattning av genom särskilda juridiska personer omhänderthavd kommunal verksamhet

Någon utredning motsvarande 1953 års för de statliga företagen har icke verkställts för de kommunala, om man bortser från en i början av 1920-talet på uppdrag av socialiseringsnämnden utarbetad redogörelse för den stadskommunala affärsverksamheten. Denna redogörelse visar att de kommunägda företagen vid ifrågavarande tidpunkt till alldeles övervägande del drevos i normala kommunala förvaltningsformer men också att dessa förvaltningsformer redan då på sina håll kritiserades såsom mindre lämpliga för större kommunaltekniska verk. Sedan dess har kommunernas företagsamhet både utvidgats och som följd av deras medverkan i den statliga bostadspolitiken fått en delvis annan inriktning. Denna utveckling har påverkat företagens förvaltningsformer. Medan de egentliga affärsverken alltså jämt bruka drivas i direkt kommunal regi är detta undantag för de kommunägda bostadsföretagen, där aktiebolags- och stiftelseformerna domine-

ra. Av uppgifter som Svenska stadsförbundet tillhandahållit framgår att aktiebolagsformen också ofta använts för allmännyttiga nykterhetskaféer. I denna form drives numera även ett antal kommunägda eldistributionsföretag, bussföretag, kraftverk, stadshotell, restauranger, havsbad, varmbadhus, tvätterier och teatrar samt ett av landets största kommunikationsföretag, Stockholms spårvägar. Aktiebolagsformen har vidare anlåtats för kommunala frihamnar, stuveriverksamhet, rederier, auktionsverk och pantlåneinrättningar, tomträttskassor m. m. Rörande frekvensen av andra företagsformer än de nu nämnda saknas aktuella uppgifter.

Kommunal företagsamhet genom för ändamålet bildade särskilda juridiska personer förekommer huvudsakligen i borgerliga primärkommuner och framför allt i städerna, där den har en betydande omfattning. Enligt officiell statistik uppgingo stadskommunernas i egen regi gjorda investeringar 1954 till 1 124 miljoner kronor och de stadskommunala bolagens — häri inbegripet kommunägda stiftelsers och föreningars — till 484 miljoner kronor. Vad särskilt de kommunägda aktiebolagen beträffar kunna dessa uppgifter kompletteras med uppgifter ur stadsfullmäktigtrycket från Stockholm och Göteborg, vilka ger en klarare bild av de kommunägda företagens sammansättning och relativa betydelse. För Stockholm, vars tillgångar vid slutet av 1957 uppgick till nära 6 942 miljoner kronor och skulder till drygt 6 062 miljoner kronor balanserade (Stadskollegiets utlåtanden och memorial 1958 Bihang nr 15) de kommunägda aktiebolagens sammanlagda tillgångar och skulder för år 1957 på en summa av drygt 2 700 miljoner kronor och bostadsbolagens tillgångar och skulder ensamt på i runt tal 1 500 miljoner kronor. De fyra ledande bostadsföretagen svarade ensamt för drygt två tredjedelar och Stockholms spårvägar för en fjärdedel av de kommunägda bolagens till nära 174 miljoner kronor uppgående investeringar under året. I Göteborg (Göteborgs stadsfullmäktiges handlingar 1958 nr 430) balanserade de kommunägda bolagens sammanlagda tillgångar och skulder för samma år på 406 miljoner kronor och bostadsbolagens tillgångar och skulder ensamt på 362 miljoner kronor. Det bokförda värdet av bolagens anläggningstillgångar utgjorde ca 39 % av stadens motsvarande tillgångar.

Kommuns befogenhet att för handhavande av kommunal verksamhet anlita juridisk person

Den kommunala befogenheten att för handhavande av kommunal verksamhet själv eller gemensamt med annan bilda fristående juridiska personer såsom aktiebolag, föreningar eller stiftelser har ansetts följa omedelbart av kommuns egenskap av rättssubjekt med rättskapacitet och rätts-handlingsförmåga. I vart fall kan den icke återföras på något allmänt lagstadgande. Kommunallagens kompetens- och kompetensfördelningsregler utgå sålunda från att vården av kommunala angelägenheter, såvitt icke annat är stadgat, skall handhas i den ordning som i samma lag närmare be-

stämnes. I enlighet härmed utövar kommunens fullmäktige beslutanderätten medan förvaltning och verkställighet tillkommer kommunens styrelse och nämnder. Av specialförfattningarna torde huvudsakligen endast vissa bostadslåneförfattningar uttryckligen räkna med att kommun driver verksamhet genom för ändamålet bildad särskild juridisk person.

Av rättspraxis i kommunalbesvärsmål framgår att befogenheten att bilda eller förvärva andelar i juridiska personer är underkastad vissa begränsningar i anslutning till nyssnämnda kompetensregler. Avgörande för lagligheten av det kommunala beslutet är i första hand om det ändamål som den juridiska personen tjänar faller inom ramen för på kommunallag eller specialförfattning stödd kommunal kompetens. Besvaras denna fråga jakande uppkommer fråga om och i vad mån den i och för sig tillåtna kommunala verksamheten får överföras på ett för ändamålet särskilt bildat fristående rättssubjekt. Denna fråga har endast ofullständigt belysts i lagstiftning, rättspraxis och doktrin.

Övriga frågor

Av kommun bildad, förvärvad eller under dess medverkan eljest tillkommen juridisk person är underkastad de regler som enligt den allmänna rättsordningen gäller för sådana rättssubjekt. Överförandet av kommunalförvaltning på sådana särskilda rättssubjekt innebär att för förvaltningen eljest gällande föreskrifter i stor utsträckning sättes ur spel. Ur effektivitetssynpunkt kan detta medföra fördelar men ur rättssäkerhetssynpunkt nackdelar. Hithörande problem dryftas ingående i motionerna.

Enligt 50 § kommunallagen bör kommuns fasta och lösa egendom så förvaltas, att kommunens förmögenhet ej minskas. I anslutning till detta stadgande framlade en av kommunförbunden tillsatt kommitté, kapitalredovisningskommittén, i juli 1956 ett betänkande om kommunal kapitalredovisning som efter rekommendation av kommunförbunden numera länt till efterrättelse i flertalet kommuner. Kommittéförslaget innefattar bland annat riktlinjer för de kommunala affärsverkens avskrivningar, ränteredovisning och lagervärdering, varigenom dessa verks särskilda intressen bättre än nu skola kunna tillgodoses.

Enligt kommunallagarna har kommun viss till tid och belopp begränsad underställningsfri lånerätt. Undantagna från underställningsskyldighet äro jämväl vissa huvudsakligen i anslutning till gällande bostadslåneförfattningar fattade kommunala låne- och borgensbeslut. Vid den statliga lånekontroll som utövas med stöd av underställningsreglerna upprätthålles krav på att av kommun utanför den underställningsfria lånerätten upptagna lån samt lån för vilka kommun ingått borgensförbindelser skola årligen amorteras. Denna lånepraxis som dikteras av omsorg för det kommunala förmögenhetskyddet har försvårat fastighetskreditens ordnande för kommun som vill driva bostadsbyggande i egen regi.

Under remissbehandlingen av en år 1957 framlagd av särskild utrednings-

man utarbetad PM med vissa förslag rörande förvaltningen av kommunala, allmännyttiga och kooperativa bostadsföretag har sålunda anförts från Svenska landskommunernas förbund att det, med hänsyn till det kommunala intresset av att allmännyttiga företag förvaltades väl, i många fall varit det naturligaste att kommunerna själva handhaft ifrågavarande bostadsföretag. »Då det gäller bostadsbyggandet är emellertid de kommunala finansieringsvillkoren så ogynnsamma, att kommunerna nödgats skapa särskilda, vid sidan av den kommunala förvaltningen stående företag för uppförande och förvaltning av bostadsfastigheter.»

Till utskottets kännedom har kommit att Handelskamrarnas nämnd i en den 29 januari 1958 dagtecknad underdånig skrivelse hemställt om allsidig utredning av de frågor som äro förbundna med kommunal bolagsdrift. Utskottet har tagit del av skrivelsen. I åtskilliga avseenden behandlas där samma frågeställningar som i förevarande motioner. Enligt vad utskottet inhämtat från vederbörande departement skola i en nära framtid direktiv utarbetas till ledning för en av riksdagen begärd utredning avseende vissa kommunallagsfrågor. Härvid skall jämväl övervägas huruvida icke den av Handelskamrarnas nämnd begärda utredningen bör kunna ingå i utredningsuppdraget.

Remissyttranden

Första lagutskottet vid 1958 års A-riksdag beredde *Svenska landstingsförbundet*, *Svenska stadsförbundet* och *Svenska landskommunernas förbund* tillfälle att yttra sig över de vid nämnda riksdag väckta med förevarande motioner likalydande motionerna I: 200 och II: 242 samt I: 272 och II: 251.

I sitt remissyttrande anför *landstingsförbundet*:

De problem, som beröras i de föreliggande motionerna, sakna större aktualitet för landstingens vidkommande. Såvitt styrelsen har sig bekant förefinnes icke något landstingsägt bolag. Däremot har det tidigare vid vissa tillfällen förekommit, att landstingen tecknat aktier i privata järnvägsbolag för att få till stånd för länet behövligen järnvägsförbindelser. Landstingen ha vidare ingått som medlemmar i den inköpsorganisation, Landstingens inköpscentral, som bildats för att anskaffa förnödenheter av olika slag till landstingens sjukhus och andra anstalter. Nämnas slutligen, att flera landsting för att lösa bostadsfrågan för sina anställda, främst vid sjukhusen, bildat egna bostadsstiftelser eller tecknat andelar i andra bostadsföretag, torde i huvudsak ha berörts de områden, där landstingen engagerat sig i verksamhetsformer, som icke regleras i gällande landstingslag.

Med hänsyn till vad sålunda anförts har styrelsen icke ansett sig höra ingå på ett bedömande av de i motionerna framförda synpunkterna.

Landskommunernas förbund anför:

Vad först angår lämpliga former för affärsmässig statlig verksamhet har styrelsen i annat sammanhang — vid remissbehandling av ett av 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna avgivet betänkande angående

statens vattenfallsverk — haft tillfälle att tillkännage sin mening. I korthet kan styrelsens inställning till hithörande frågor anges vara den att drivandet av statlig verksamhet i privaträttsliga former inte i och för sig är önskvärt annat än i av särskilda omständigheter betingade undantagsfall, där å ena sidan behovet av handlingsfrihet är mycket stort och å den andra behovet av förvaltningskontroll av traditionellt slag samt av medborgerligt rättskydd mindre framträdande. Styrelsen framhöll också att det vore svårt att inse varför staten, som hade full frihet att normera formerna för sin verksamhet, skulle behöva tillgripa aktiebolagsformen för att få fram en rationell affärsverksförvaltning. Enligt styrelsens mening finns det skäl att avvakta ovannämnda utrednings fortsatta förslag i ämnet. Utredningen har nämligen förutskickat att den senare kommer att upptaga och pröva vissa för all i aktiebolagsform driven statlig verksamhet gemensamma problem.

Spörsmålen om de lämpligaste företagsformerna för affärsmässig och annan kommunal verksamhet har större aktualitet för stadssambhällena än för landskommunerna. Frågan om den stadskommunala affärsverksamheten bör organiseras i aktiebolagsform eller bedrivas såsom en del av den omedelbart av kommunallag reglerade kommunalförvaltningen är sålunda av gammalt datum (jfr Lindholm-Bergqvists på uppdrag av socialiseringsnämnden år 1924 utgivna arbete *Kommunal affärsverksamhet i de svenska städerna* s. 91 f., s. 232). För landskommunerna ha motsvarande frågor först i sen tid väckt uppmärksamhet och då vanligen i samband med kommunala åtgärder på bostadsförsörjningens område. Att man för bostadsförsörjning i »kommunal» regi både i stad och på landet valt stiftelse-, förenings- eller aktiebolagsformen torde regelmässigt bero på de fördelar ur kreditsynpunkt som dessa företagsformer erbjuda jämfört med omedelbar kommunal förvaltning. I övrigt torde aktiebolagsformen endast undantagsvis — och då exempelvis för el- och renhållningsverk — ha kommit till användning ute i landskommunerna. I något fall har det dock kommit till förbundets kännedom, att man övervägt bildandet av handelsbolag eller stiftelsebildning för förvaltning av andra fastigheter än bostäder.

Motionärerna rikta en måhända berättigad kritik mot nuvarande ordning, varigenom kommun genom bildandet av särskilda rättssubjekt kan undandraga verksamhet, som normalt kan och bör handhas i kommunal ordning, den insyn och de övriga garantier för medborgerligt rättsskydd, som kommunallagen lämnar. I första hand synes motionärerna åsyfta att för kommunägda företag i form av särskilda juridiska personer genomföra särskild lagstiftning varigenom dessa rättsskyddsintressen skulle tillgodoses. Effekten av en sådan lagstiftning skulle närmast bli att den kritik mot dylika företagsformer som nu med visst fog kan resas förstummades. Ifrågavarande företagsformer skulle från att vara ur principiell synpunkt omstridda förvandlas till en normal form för kommunal verksamhet.

Helt allmänt vill styrelsen deklarera att styrelsen icke är någon anhängare av utbrytningar till särskilda rättssubjekt inom den kommunala förvaltningens hävdvunna sfär. När det understundom göres gällande att med dylika utbrytningar affärsverkens speciella ekonomiska intressen bättre skulle tillgodoses, vill styrelsen påpeka att denna motivering i allt väsentligt torde sakna bärkraft om och i den mån den av kommunförbunden gemensamt tillsatta kapitalredovisningskommitténs rekommendationer beträffande avskrivningar, räntor och lagervärdering för affärsverken följas i det kommunala budget- och bokföringssystemet. I övrigt vill styrelsen framhålla, att de någon gång från företrädare för affärsverken framkomna farhågorna för att den till kommunens styrelse centraliserade ledningen av kommunens ekonomiska förvaltning skulle sakna insikt om och förståelse för de speciella affärs-

verksföretagens drift och ekonomi i realiteten innebära ett misstroende mot gängse former för kommunal förvaltning, som enligt styrelsens mening saknar varje berättigande.

För sin del vill styrelsen emellertid medge att frågan om vilka åtgärder som böra vidtagas för att underlätta för kommunerna att i egen regi bedriva bostadsförsörjning utan att för ändamålet behöva anlita särskilda juridiska personer vore förtjänt att utredas. Om jämväl detta skulle kunna inbegripas i de av motionärerna begärda utredningarna om kommunala verksamhetsformer vill styrelsen trots sina ovan anförda allmänna betänkligheter icke motsätta sig utredningskraven.

Svenska stadsförbundet har icke inkommit med något yttrande i ärendet.

Utskottet

Av den ovan lämnade redogörelsen framgår att frågan om lämpliga företagsformer för statlig ekonomisk verksamhet för närvarande är under utredning samt att den för ändamålet tillsatta kommittén, *1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna*, i avgivna betänkan den förklarar sig i senare sammanhang ämnat behandla för olika statliga företagsformer gemensamma frågor ävensom överväga nya former för statlig ekonomisk verksamhet. Någon ytterligare utredning i dessa ämnen kan under sådana omständigheter icke anses vara av behovet påkallad.

Med motsvarande spörsmål beträffande den kommunala företagsamheten förhåller det sig på annat sätt. Någon undersökning av den genom kommunägda juridiska personer bedrivna kommunala företagsamhetens utbredning och inriktning har icke i senare tid företagits. Tillgängliga uppgifter ger emellertid vid handen att i sådana former bedrivna kommunal verksamhet fått stor omfattning särskilt på bostadsförsörjningens område men också, ehuru i betydligt mindre skala, inom vissa traditionella områden för kommunal företagsamhet.

Överförandet av kommunala förvaltningsuppgifter på särskilda från den kommunala förvaltningen i övrigt fristående rättssubjekt innebär att för sådan förvaltning eljest gällande föreskrifter i stor omfattning sättes ur spel. Ur effektivitetssynpunkt kan detta medföra fördelar. Ur rättssäkerhetssynpunkt innebär det ofta påtagliga nackdelar. Den rätta avvägningen av dessa motsatta intressen kan gestalta sig olika från ett område till ett annat. Den inbegriper mången gång komplicerade spörsmål, som i och för sig väl vore förtjänta av att särskilt utredas. Utvecklingen på området som kännetecknas av att ekonomiskt betydelsefull verksamhet, för vilken kommunerna i sista hand svarar, i allt större utsträckning överflyttas på andra kommunägda subjekt, erbjuder också ur vissa synpunkter oroande perspektiv, som motiverade en kartläggning av förhållandena.

Emellertid har utskottet inhämtat att en framställning i förevarande ämne även riktats till Kungl. Maj:t samt att det i anledning av denna framställning inom inrikesdepartementet överväges att tillsätta en utredning med uppdrag att bland annat behandla de frågor, som berörts i motionerna. Ut-

8 *Sammansatt konstitutions- o. första lagutskotts utlåtande nr B 1 år 1958*

skottet, som i anledning härav anser sig kunna förutsätta att en utredning i berörda frågor ändock snarast möjligt kommer till stånd, har under sådana omständigheter icke ansett något utredningsinitiativ från riksdagen påkallat.

På grund av det anförda får utskottet hemställa,

att förevarande motioner, I: B 126 och II: B 161 samt I: B 69 och II: B 77, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 2 december 1958

På första lagutskottets vägnar:

OLOV RYLANDER

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från konstitutionsutskottet: herrar Damström, Sveningsson, Erik Olsson, Sörlin, Pettersson i Norregård, Braconier, Hammar och Gustafsson i Bogla; samt

från första lagutskottet: herrar Rylander, Ahlkvist, Lodenius, fruarna Sjöström-Bengtsson och Gärde Widemar, herr Hedqvist, fru Johansson och herr Fröding.