

Nr 149.

Ankom till riksdagens kansli den 23 maj 1944 kl. 2 em.

Utlåtande i anledning av väckt motion om utvidgad granskningsrätt för riksdagens revisorer beträffande statskontrollerade aktiebolag.

(1:a avd.)

Uti en inom andra kammaren av herrar *Th. Gardell* och *O. Werner* väckt motion (II: 373) har hemställts, att riksdagen ville besluta att hos Kungl. Maj:t — under erinran om den av riksdagen år 1939 begärda utredningen på hithörande område — hemställa om utredning angående de lämpligaste formerna, varunder riksdagens revisorer skola beredas rätt att granska samtliga statskontrollerade aktiebolags förvaltning.

Motionärerna hava till stöd för sin framställning anfört följande.

Till en början må erinras, att frågan om utsträckning av statsrevisorernas granskningsområde till vissa icke statliga institutioner under de senaste åren vid flera tillfällen varit under behandling. Beträffande revisorernas rätt att från statsunderstödda institutioner erhålla tillgång till räkenskaper, protokoll och handlingar funnos ej tidigare klara bestämmelser. Sedan riksdagen gjort framställning om bestämmelser och viss utredning verkstälts, framlade Kungl. Maj:t proposition (1937: 213) i ämnet, vilken riksdagen biföll, varefter särskild kungörelse (1937: 304) utfärdades om revisorernas ifrågavarande granskningsrätt. Enligt denna skulle det föreligga en allmän skyldighet — med vissa närmare angivna undantag — för den som åtnjutit understöd, med eller utan återbetalningsskyldighet, av statsmedel eller lotteri-medel, så ock för den, som mottagit sådant understöd för att till annan förmedla detsamma, att efter statsrevisorernas anmodan till dessa avgiva redogörelser över medlens användning. Har den redovisningskyldige fört räkenskaper, varav fullständiga upplysningar om understödets användning kunna inhämtas, äger han i stället fullgöra redovisningsskyldigheten genom att bereda revisorerna tillfälle att taga del av räkenskaperna med tillhörande verifikationer, protokoll och andra handlingar.

Beträffande aktiebolag, där staten äger huvudparten av aktierna, föreligger emellertid alltjämt icke någon generell granskningsrätt för statsrevisorerna. Vissa monopolföretag, som tillkommit genom statliga åtgärder och äro av statsfinansiell betydelse, t. ex. Aktiebolaget Svenska tobaksmonopolet och Aktiebolaget Vin- och spritcentralen, äro sålunda undandragna statsrevisorernas granskning. I proposition nr 149 till 1924 års riksdag anförde föredragande departementschefen i anledning av en hemställan från riksdagen om utredning beträffande anordnandet av en revision ur statsfinansiell synpunkt av dessa företag, att förslag i denna fråga på grund av de svårigheter, bland annat av offentligrättslig och privaträttslig natur, som den erbjöde, icke då kunde framläggas. Sedermera hava såväl 1935 års som 1936 års

statsrevisorer uttalat sig för en utvidgning av revisorernas granskningsrätt till att omfatta dessa monopolföretag samt vissa system- och restaurangbolag.

I anledning av två likalydande motioner väckta den ena inom första kammaren av herr F. Domö m. fl. (nr 52) och den andra inom andra kammaren av herr A. Törnkvist m. fl. (nr 136) anhöll slutligen 1939 års riksdag i skrivelse nr 376, att Kungl. Maj:t ville låta undersöka möjligheten av en utsträckning av riksdagens revisorers granskningsrätt att omfatta tobaksmonopolet samt de bolag, som handhade parti- och detaljhandeln med rusdrycker. Riksdagen framhöll därvid, att under de senaste åren vid träffandet av avtal rörande bedrivande för statens räkning av viss verksamhet eller om statens stöd åt sådan verksamhet ofta intagits föreskrift om att efter framställning hos Kungl. Maj:t riksdagens revisorer finge äga verkställa granskning av vederbörande företag, vilken granskning då närmast toge sikte på att erhålla en allmän överblick över företagets förvaltning utan att i större utsträckning innefatta en kontroll av räkenskaper och verifikationer. Riksdagen ansåg det önskvärt, att med hänsyn till den allmänna utsträckning av granskningsrätten, som sålunda kommit till stånd, en undersökning genom Kungl. Maj:ts försorg verkställdes rörande möjligheten av att bereda riksdagens revisorer tillfälle att verkställa sådan granskning även i avseende å tobaksmonopolet och nämnda spritbolag. Den begärda utredningen har ännu icke förelagts riksdagen.

I fråga om vissa under senare tid tillkomna statliga aktiebolag såsom Svenska spannmålsaktiebolaget och Svenska gengasbolaget har Kungl. Maj:t i bolagsordningen eller i särskilt avtal intagit förbehåll om viss rätt för riksdagens revisorer att granska bolagets förvaltning.

Statsrevisorernas granskningsrätt beträffande statliga aktiebolag har även berörts i en den 10 september 1942 till chefen för försvarsdepartementet av en särskilt tillkallad utredningsman avlämnad promemoria med utredning och förslag rörande bolagsdrift vid vissa försvarsväsendet tillhöriga industri- och verkstadsanläggningar (bolagsutredningen). I promemorian anfördes bland annat följande.

Enligt de för bolagsutredningen lämnade direktiven bör bland annat särskilt tillses, å ena sidan att statsmakterna tillförsäkras erforderligt inflytande å bolagets ledning samt å andra sidan att bolagsledningen utrustas med sådan rörelsefrihet, att syftet med bolagsbildningen vinnes. Dessa krav kunna endast delvis anses ha uppfyllts genom vad i det föregående föreslagits i fråga om utseende av styrelseledamöter. Till väsentlig del kan nämligen statens inflytande över bolaget, under förutsättning att styrelsen skall kunna tillförsäkras erforderlig rörelsefrihet, tillgodoses endast genom att medelst revision och annan kontroll tillses, att det med bolagsbildningen avsedda syftet vinnes samt att av bolaget disponerade statsmedel handhavas på ett ur statens synpunkt ändamålsenligt sätt.

Vid behandlingen av detta spörsmål utgår utredningen från att riksdagens inflytande över bolagets ledning — bortsett från de direktiv som av riksdagen kunna meddelas i samband med anvisande av anslag till aktieteckning i och lån till bolaget samt till anskaffning av krigsmateriel — på det ur konstitutionell och praktisk synpunkt lämpligaste sättet tillgodoses genom att riksdagens revisorer erhålla befogenhet att taga del av bolagets handlingar. Denna anordning har även tillämpats vid de senast bildade statliga bolagen.

I fråga om de tidigare tillkomna statliga bolagen, däribland monopolbolagen, saknas däremot en motsvarande befogenhet. Frågan härom har emellertid varit föremål dels för behandling i riksdagen (motion i andra kamma-

ren nr 196/1922; riksdagsskrivelse nr 166/1922) och dels för särskild utredning genom den så kallade monopolkontrollutredningen. Att därvid någon sådan granskningsrätt icke kom att tillerkännas riksdagens revisorer berodde främst på att berörda granskning i regel måste antagas kunna verkställas först vid en tidpunkt, då den ordinarie bolagsrevisionen redan avslutats och bolagsstyrelsen sålunda beviljats en ansvarsfrihet, som gjort styrelsen praktiskt taget oåtkomlig för en skadeståndstalan. Denna synpunkt har otvivelaktigt ett starkt formellt berättigande. Med hänsyn emellertid till att de ifrågakvarande bolagen äro statliga organ, vilka äro undandragna kontroll från de statliga revisionsmyndigheternas sida, att vinstintresset och delägarintresset i statliga bolag icke verka omedelbart kontrollerande på samma sätt som i enskilda bolag, att de staten tillhöriga bolagen i viss mån dirigeras av de statliga organ som på bolagsstämman utöva statens beslutanderätt, att bolagen helt eller delvis arbeta med statsmedel samt att riksdagen kan meddela direktiv vid anvisande av anslagsmedel, som bolagen kunna komma att förfoga över, synes det ändock önskvärt, att riksdagens revisorer kunna taga del av de statliga bolagens handlingar (jämför kungl. förordningen nr 304/1937). Det må vara riktigt, att en anmärkning från riksdagsrevisorerna i allmänhet icke kan leda till skadeståndstalan mot styrelsen; den kan dock medföra, att en olämplig bolagsledning avlägsnas. Genom denna granskning bör också kunna tillses, att vid bolagen icke förekomma affärsmetoder, som för ett statligt organ icke kunna anses sunda, liksom att bolagen icke utnyttjas till ett alltför frikostigt arvodessystem.

Utredningen förordar därför, att riksdagens revisorer genom bestämmelse i bolagsordningen tilldelas befogenhet att taga del av bolagets handlingar.

I proposition (nr 164) till 1943 års riksdag angående inrättande av statens sakrevision anförde departementschefen bland annat (s. 30), att statens sakrevisions arbetsområde i princip borde omfatta all verksamhet, som helt eller delvis finansierades med statliga medel. I vad mån sakrevisionens verksamhet borde utsträckas till att avse även sådan halvstatlig verksamhet, som bedrivs av de olika statsägda aktiebolagen, torde få bli beroende på ytterligare prövning. Att även denna verksamhet inbegripes under den nya sakrevisionen syntes emellertid, allmänt sett, önskvärt. Departementschefens ifrågakvarande uttalande föranledde icke någon riksdagens erinran. Emellertid torde i detta sammanhang böra erinras om att riksdagen, som år 1941 (skrivelse nr 405) hemställde om utredning för en effektivisering av det statliga revisionsförfarandet, därvid uttalade, att en reform å förevarande område icke borde rubba statsrevisorernas konstitutionella ställning eller påkalla ändring i deras granskningsrätt.

Under senare år har en allt större del av den statliga verksamheten börjat bedrivas under aktiebolagsform. Riksdagen äger emellertid icke någon generell rätt att genom sina revisorer granska dessa bolags förvaltning. Sådan granskningsrätt föreligger visserligen beträffande vissa av bolagen på grund av föreskrift i bolagsordningen eller särskilt avtal med staten, men så är ej fallet beträffande flera ekonomiskt betydelsefulla bolag.

Det har av Kungl. Maj:t ansetts önskvärt, att de statskontrollerade aktiebolagen inbegripas under den statliga sakrevisionen. Än starkare skäl tala emellertid för att deras förvaltning även skall kunna granskas av riksdagens revisorer. Det är riksdagen, som anvisar statsmedel till aktieteckning och eventuellt förlag m. m. för bolagens verksamhet, och några sakliga skäl varför icke riksdagen genom sina revisorer skulle äga rätt att granska denna form av statlig verksamhet på samma sätt som annan statlig verksamhet föreligger icke.

Enligt gällande bestämmelser föreligger en allmän skyldighet — med vissa närmare angivna undantag — för den som åtnjutit understöd, med eller utan återbetalningsskyldighet, av statsmedel eller lotterimedel, så ock för den, som mottagit sådant understöd för att till annan förmedla detsamma. att efter riksdagens revisorers anmodan till dessa avgiva redogörelse över medlens användning. Har den redovisningsskyldige fört räkenskaper, varav fullständiga upplysningar om understödets användning kunna inhämtas. äger han i stället fullgöra redovisningsskyldigheten genom att bereda revisorerna tillfälle att taga del av räkenskaperna med tillhörande verifikationer, protokoll och andra handlingar.

I fråga om sådan ekonomisk verksamhet av helt eller delvis statlig karaktär, som bedrivs i bolagsform, saknas däremot generella bestämmelser beträffande revisorernas granskningsrätt.

Till riksdagens revisorers granskningsområde torde dock vara att hänföra sådana bolag, som äro att betrakta som dotterbolag till statens affärsverk.

Beträffande åter de statliga monopolbolagen — Aktiebolaget Svenska tobaksmonopolet och Aktiebolaget Vin- och spritcentralen samt de bolag, som driva detaljhandel med rusdrycker — ävensom vissa andra aktiebolag, där staten äger huvudparten av aktierna men vilka icke drivas av staten, föreligger icke någon generell granskningsrätt för riksdagens revisorer.

Under senare år har dock vid träffandet av avtal rörande bedrivande för statens räkning av viss verksamhet eller om statens stöd åt sådan verksamhet i bolagsordningen eller i avtalet ofta intagits förbehåll om viss rätt för riksdagens revisorer att granska vederbörande företag.

Erinras må att 1939 års riksdag i anledning av väckta motioner hemställde, att Kungl. Maj:t ville låta undersöka möjligheten av en utsträckning av revisorernas granskningsrätt att omfatta tobaksmonopolet samt de bolag, som handhade parti- och detaljhandeln med rusdrycker. Den begärda utredningen har emellertid icke ännu förelagts riksdagen.

Såsom motionärerna framhållit, har under senare år en allt större del av den statliga verksamheten börjat bedrivas under aktiebolagsform. Någon anledning att undandraga denna form av verksamhet, som i realiteten utgör en del av den offentliga förvaltningen, statsrevisorernas granskningsrätt kan utskottet icke finna. Det framstår i stället som i hög grad angeläget, att riksdagen genom sina revisorer beredes möjlighet att granska förvaltningen av denna verksamhet. Vad särskilt gäller de monopolistiska företagen torde vid det förhållandet, att vissa överskott av deras vinstmedel skola inlevereras till statsverket, en av riksdagen utövad revision, som ur allmänna statsfinansiella synpunkter granskar deras förvaltning och för riksdagen kan framlägga resultatet av granskningen, vara påkallad.

Med hänsyn till den betydelse, som utskottet tillmäter ifrågavarande spörsmål, har utskottet med anledning av det motionsvis gjorda yrkandet velat föreslå, att Kungl. Maj:t måtte vidtaga sådana åtgärder, som medgiva rätt för riksdagens revisorer att förvaltningsmässigt granska samtliga de aktiebolag, vilka helt eller delvis ägas av staten.

Under åberopande av det anförda hemställer utskottet,

att riksdagen må, i anledning av motionen II:373, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t måtte vidtaga åtgärder av innebörd, att samtliga aktiebolag, vilka helt eller delvis ägas av staten, skola i angivna syfte ställa sina räkenskaper och handlingar m. m. till riksdagens revisorers förfogande.

Stockholm den 23 maj 1944.

På statsutskottets vägnar:

J. B. JOHANSSON.

Närvarande: se under utlåtandet nr 146.