

Nr 251

Av herr Magnusson i Borås m. fl., om utredning rörande handhavandet av kommunal verksamhet.

Samhället har på skilda sätt under de senaste decennierna strävat efter att successivt utvidga det offentliga ägandet och därigenom öka sitt inflytande över landets näringsliv. En metod som härvid kommit till användning har varit att i samhälleligt ägda eller dominerade aktiebolag, ekonomiska föreningar, handelsbolag etc. överföra och driva verksamhet, som tidigare varit förbehållen de enskilda. Särskilt inom landets kommuner har det funnits en markerad tendens att vidga den kommunala verksamheten genom inköp eller bildande av aktiebolag och ekonomiska föreningar. Därjämte har kommunerna ofta låtit vissa delar av den kommunala verksamhet, som enligt kommunallagarna förutsättes skola drivas i de sedvanliga kommunala förvaltningsformerna, övertagas av särskilt för ändamålet bildade självständiga associationer. I vilken omfattning detta skett har hittills icke närmare studerats och kan därför nu ej med säkerhet fastställas. Någon motsvarighet till det av 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna framlagda betänkandet om statsägda aktiebolag i Sverige (SOU 1956: 6) föreligger nämligen icke, ehuru en motsvarande utredning på den kommunala sektorn är välmotiverad.

Uppskattningsvis har emellertid redan nu beräknats, att omkring 1/3 av den verksamhet, som stadskommunerna bedriver i form av produktion av nyttigheter eller tjänster, för närvarande handhaves av bolag. I första hand är det här fråga om bolag, som befattar sig med sådan verksamhet som faller inom ramen för den kommunala kompetensen. Det gäller exempelvis sådan företagsamhet, som bör rubriceras såsom kommunal affärsverksamhet. Härunder faller exempelvis gas-, elektricitets- och vattenkraftverk, vattenledningsverk, spårvägar, hamnar och vissa andra trafikföretag.

Genom användande av bolagsbildningen har emellertid kommunerna i icke ringa utsträckning utvidgat sin verksamhet till att omfatta även rörelser, som icke får anses tillhöra de gemensamma kommunala angelägenheterna. Visserligen måste kommunerna vid bildande av bolag eller inköp av dylika bolag iakttaga den kommunala kompetensregeln. Kommunerna kan således icke förvärva exempelvis ett aktiebolag, som bedriver detaljhandelsförsäljning av konsumtionsvaror. Däremot föreligger inget formellt hinder för kommunen att bilda ett bolag för produktion av bostäder och sedermera vidtaga sådana ändringar i bolagsordningen, att bolaget producerar, köper och försäljer byggnadsmaterial eller ägnar sig åt servicereelse av olika slag, såsom kemisk tvätt, skomakeri, bageri o. s. v. Exempel på

kommunala bostadsföretag, vilka bedriver just sådan servicerörelse för inom bolagets fastigheter boende hyresgäster, finnes. Kommunerna utnyttjar sålunda här bristfälligheterna i gällande lagstiftning för att vidga sin verksamhet till områden, som icke kan anses falla inom ramen för »normal» kommunal verksamhet.

Orsaken till att man sökt övergå till att handha kommunal verksamhet i olika enskilda företagsformer har bland annat varit, att man härigenom ansett sig erhålla större ekonomisk frihet än vad de kommunala förvaltningsformerna i övrigt lämna. Bolagen står utanför den kommunala budgeten, som enligt svensk kommunallag skall följa bruttoprincipen. Bolagen har vidare särskilda regler för redovisning, vilka klarare och mer utpräglat bygger på företagsekonomiska principer än det kommunala systemet. Vidare är de kommunala bolagen icke föremål för den offentliga kontroll, som kännetecknar annan kommunal verksamhet. Utan tvivel erbjuder sålunda bolagsformen vissa praktiska fördelar framför de sedvanliga kommunala verksamhetsformerna.

Ur kommunmedlemmens synpunkter ställer sig dock problemet annorlunda. Den smidighet och frihet, som aktiebolagsformen innebär i handlande och planering, motväges av bland annat den bristande insyn, som kommunmedlemmarna eller deras förtroendevalda har i dessa fall. Detta gäller i synnerhet revisionen av bolagen. Förtroendeförsamlingarna har icke någon formell möjlighet att få insyn i hur bolagen förvaltar exempelvis de stöd i form av kapitallinskott eller andra subventioner, som ofta lämnas av kommunerna till bolagen. Det finnes exempel på hur en verkställande direktören i ett kommunalt bolag underställd tjänsteman utsetts till revisor i vederbörande bolag. I en företagskoncern på den enskilda marknaden däremot ges garantier för att de som handhar revisionen av moderbolaget även skall ha insyn i dotterbolagen. Någon sådan motsvarighet finnes icke inom den kommunala sektorn. Om kommunen betraktas som moderbolag till de särskilda kommunala aktiebolagen, i vilka kommunen äger majoriteten eller åtminstone en del av aktiestocken, vore det naturligt, att de kommunala revisorerna även finge full insyn i de kommunala aktiebolagen.

Även ur den privata företagsamhetens synpunkter erbjuder den kommunala expansionen till områden, som egentligen är främmande för kommunal verksamhet, oroande perspektiv. Den konkurrens de kommunala bolagen övar gentemot det fria näringslivet sker nämligen icke på lika villkor. Öppna och förtäckta subventioner till de kommunala bolagen med skattepengar eller genom erbjudande av särskilda förmåner vid stads- och byggnadsplanering förekommer i icke ringa utsträckning. Häri ligger ett ytterligare skäl för att den utveckling som gjort sig gällande inom detta område bringas under kontroll.

Vilka metoder som härvid bör användas synes icke redan nu vara möjligt att taga slutgiltig ställning till. Det kan emellertid till en början övervägas om icke sådana ändringar i gällande aktiebolagslagstiftning bör genomföras, att kommunerna icke, annat än om särskilda skäl därtill är, ge-

nom förvärv eller bildande av aktiebolag kan överskrida den kommunala kompetensen. Vidare bör gällande regler rörande revision och kontroll av kommunalägda aktiebolag överses och förbättras. Säkerligen aktualiseras även andra frågeställningar i detta sammanhang.

Vad ovan anförts synes klart ge vid handen, att frågan om handhavande av kommunal verksamhet i särskilda associationsformer bör bli föremål för en allsidig utredning. Härvid bör olika möjligheter övervägas att begränsa denna form av kommunal verksamhet i den mån den kommunala kompetensen överskrides samt i övrigt söka ernå bättre kontroll från kommunernas förtroendeförsamlingar över det sätt på vilket kommunal verksamhet i bolagsform och därmed jämförbara associationsformer bedrivs.

Under återopande av vad som anförts 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.

Stockholm i januari 1958

Tage Magnusson

i Borås

Carl-Wilh. Lothigius

Einar Setterberg

Gösta Darlin

Fredrik-Adolf Hamilton

Henrik Munktell

Gerh. Nilsson