

Nr 362

Av herr **Hanson, Per-Olof**, om försäljning till allmänheten av aktier i statsägda företag, m. m.

Staten som företagare

Det råder ingen tvekan om att den svenska staten är en betydande och mångsidig egendomsägare. Man behöver bara erinra sig sådana områden som försvarsväsendet, kommunikationerna, skogsskötseln och kraftproduktionen, för att man skall få klart för sig, att staten själv äger en stor del av den svenska nationalegendomen.

All statens egendom är emellertid icke i företagsekonomisk mening inkomstbringande. Den egendom, som finns inom t. ex. försvarsväsendet, lämnar sålunda i stort sett ingen avkastning utan kräver tvärtom årliga ekonomiska bidrag för förvaltning och underhåll. Å andra sidan förslår inkomsterna av t. ex. den statliga kraftproduktionen väl till att täcka utgifterna för drift och underhåll samt till normal förräntning av det av staten tillskjutna kapitalet. Då man har att göra med statlig egendom, som åtminstone i princip är räntabel och som förvaltas skild i organisatoriskt avseende från statens övriga förvaltning, kan man tala om statliga företag, och den verksamhet dessa representerar kan benämnas statlig affärsverksamhet.

De statliga företagen är av två olika typer: affärsdrivande ämbetsverk och av staten helt eller delvis kontrollerade aktiebolag. Av de nämnda företagsformerna kom affärsverksformen först till användning. Den kan sägas ha sina rötter ända från 1600-talet, medan bolagsformens användning som statlig företagsform i huvudsak kan förbindas med de sista årtiondena.

De största affärsdrivande verken och deras av staten tillskjutna fondkapital redovisas i följande tablå:

<i>Verk</i>	<i>Fondkapital (1 000 kr.)</i>
Domänverket	451 417 (1956)
Statens vattenfallsverk	2 835 260 (1957)
Statens järnvägar	1 854 767 (1957)
Postverket	103 604 (1957)
Televerket	1 431 320 (1957)

De statskontrollerade aktiebolagen kan uppdelas i helstatliga och halvstatliga. Båda kategorierna har dessutom i vissa fall dotterbolag. I följande tablå redovisas de viktigaste hel- och halvstatliga aktiebolagen jämte deras aktiekapital:

Bolag	Aktiekapital (1 000 kr.)	
	Totalt	Statens andel
AB Aerotransport	50 000	50 %
AB Atomenergi	14 000	57 %
AB Kattstrupeforsen	4 500	55 %
AB Landtransport	600	47,8 %
AB Nordisk biltjänst	175	48 %
AB Statens skogsindustrier	79 000	100 %
AB Statsgruvor	10 000	100 %
AB Svenska godscentraler	6 000	49,8 %
AB Svenska tobaksmonopolet	30 000	97 %
AB Svensk torvförädling	5 000	100 %
AB Tipstjänst	45	100 %
AB Trafikrestauranger	500	100 %
AB Vin- & spritcentralen	15 000	97 %
AB Umeforsen	1 500	50 %
Bergeforsens Kraft AB	5 400	60 %
GBD Biltrafik AB	5 000	100 %
Luossavaara-Kiirunavaara AB (LKAB) ...	500 000	96 %
Motala ströms kraft AB	2 347	100 %
Norrbottnens järnverk AB	300 000	100 %
Nya system AB	500	100 %
Stockholm-Rimbo järnvägs AB	3 750	100 %
Svenska lastbil AB	1 000	100 %
Svenska penninglotteriet AB	100	100 %
Svenska rederi AB Öresund	1 600	100 %
Svenska skifferolje AB	23 000	100 %
Sveriges centrala restaurang AB	5 000	99 %
Sveriges kreditbank	60 000	100 %
Sveriges radio AB	1 080	— %

Utöver de bolag som upptagits i tabblån finns som nämnts ett antal dotterbolag, som hör under vissa av de i tabblån upptagna bolagen. Vidare har några hel- och halvstatliga bolag uteslutits på grund av att deras verksamhet är av relativt begränsad omfattning. Sammanlagt torde man kunna räkna med att staten äger eller på annat sätt kontrollerar ett 100-tal svenska aktiebolag.

Problemen kring förvaltningen av statens företag

Oavsett vilken principiell uppfattning man har om statligt företagande finner man — inte minst ur statsfinansiell synpunkt — det angeläget att de statliga företag som existerar drivs så rationellt som möjligt. Förutsätt-

ningarna härför har i stor utsträckning ansetts sammanhånga med den organisationsform som valts för den berörda verksamheten. Den affärsmässiga effektiviteten bör emellertid icke vara ensamt avgörande för de statliga företagens organisatoriska betingelser. Man kommer nämligen icke förbi, att det är staten som är ägare och att särskilda konstitutionella regler gäller för statens samlade verksamhet samt att dessa reglers vidmakt-hållande i sin tur får anses vara en grundförutsättning för vårt demokratiska statsskick. Kravet på hög affärsmässig effektivitet i statsföretagens verksamhet kan bli svårt att förena med de grunder för demokratiens sätt att fungera, som finns nedlagda i vår författning.

Problemet att mot bakgrunden av de nyss angivna utgångspunkterna skapa en lämplig organisationsform för de statliga företagens verksamhet har i flertalet länder, där sådana företag finns, visat sig vara svårlöst. Inte heller i Sverige har man kommit fram till någon definitiv lösning, trots att problemet stått på dagordningen under praktiskt taget hela den tid statliga företag funnits i vårt land. Då våra första statliga företag — postverket, televerket, statens järnvägar och domänverket — skapades, valde man att organisera dem som ämbetsverk, ehuru de i ekonomiska avseenden successivt erhöill en friare ställning än förvaltningen i övrigt. Så sent som år 1909, då statens vattenfallsverk tillkom, förfor man på samma sätt. Starka röster höjdes emellertid vid detta tillfälle för att man så långt som möjligt skulle anpassa förvaltningen av statens kraftverk till vad som gällde för enskilda företag av motsvarande karaktär. Det är måhända till följd härav som statens vattenfallsverk i många sammanhang ansetts ha kommit ett steg längre på vägen än de övriga mot en friare organisationsform. Vid 1911 års budgetreform, då de nu nämnda statsföretagen fick sin officiella status som affärsdrivande verk, inrangerades emellertid statens vattenfallsverk formellt bland dessa.

1911 års budgetreform innebar ett erkännande av de existerande statliga företagens speciella ställning i förhållande till statens övriga förvaltning. Den kan emellertid också sägas utgöra slutet på en epok av organisatorisk utveckling. De därefter tillkomna statliga företagen har med ett par i detta sammanhang betydelselösa undantag organiserats som aktiebolag. På senare tid har också omvandling av vissa affärsdrivande verk till aktiebolag vid några tillfällen ifrågasatts.

Motiven för valet av aktiebolagsformen som organisationsform för statlig verksamhet

Man kan konstatera, att det föreligger en klar tendens att organisera statlig ekonomisk verksamhet i den från det enskilda näringslivet hämtade aktiebolagsformen. Detta sammanhänger främst med att aktiebolagsformen ansetts ge företagsledningen större möjligheter till ett affärsmäs-

sigt handlande än formen som affärsdrivande verk kunnat medge. Fenomenet är en följd av ställningstaganden i varje särskilt fall, och den generella debatt om de statliga företagsformerna som samtidigt pågått har inte direkt lett till att man i något fall föredragit den ena formen framför den andra. På senare tid har man emellertid satt i gång utredningar som syftar till en mera noggrann bedömning från principiella synpunkter.

Några generella ställningstaganden till bolagsformens ändamålsenlighet som statlig företagsform kan således knappast sägas ha förekommit. Om man närmare vill undersöka orsakerna till valet av aktiebolagsformen, är man därför i första hand hänvisad till de utredningar som gjorts före inrättandet av de nuvarande statliga aktiebolagen eller vid större omorganisationer av dessa.

Av särskilt intresse är de överväganden som gjordes innan man inrättade det första helstatliga aktiebolaget, AB Svenska tobaksmonopolet. I propositionen sades bl. a. att åtskilliga olägenheter var förenade med statsdrift av en stor industri. Staten kunde i sin verksamhet inte tillämpa lika fria former som den enskilde näringsutövaren och knappast lika smidigt som denne anpassa sig efter konsumenternas krav. Vidare ifrågasatte man om det var lämpligt att staten inträdde som ensam arbetsgivare inom en stor industrigren med risk för att mot sin vilja som part dras in i sociala stridigheter. Dessa olägenheter skulle, menade man, kunna undvikas, om man använde aktiebolagsformen, som även medgav deltagande av enskilda intressenter. Det skulle vara av betydelse från kapitalanskaffningssynpunkt, och man skulle till statens bästa kunna utnyttja det privata initiativet och det personliga affärsintresset.

Liknande synpunkter har i varierande grad spelat in vid tillkomsten av de senare inrättade bolagen, men ofta har man inte gjort några mera noggranna överväganden rörande bolagsformens ändamålsenlighet. I flera fall har statliga aktiebolag tillkommit genom förvärv från enskilda ägare, och det har då tett sig naturligt att verksamheten fått fortsätta i den gamla organisationsformen. Även då statliga aktiebolag tillkommit genom omorganisation av äldre aktiebolag har liknande synpunkter spelat in.

De möjligheter till ekonomiskt samarbete mellan staten och enskilda som aktiebolagsformen medger har varit av avgörande betydelse vid de flesta halvstatliga bolagens tillkomst. Generellt kan emellertid sägas att önskemålet om enskildas deltagande från kapitalanskaffningssynpunkt numera spelar mindre roll än tidigare. Även om vid relativt sent datum betydande kapitalinsatser gjorts av enskilda vid tillkomsten av vissa bolag, exempelvis AB Atomenergi och AB Aerotransport, bör den största betydelsen numera tillmätas aktiebolagsformens möjlighet att medge deltagande av bredare intresseinriktningar även vid relativt ringa aktieinnehav.

Detta blir särskilt tydligt när man studerar aktiespridningen hos sådana

halvstatliga bolag som AB Atomenergi, Sveriges radio AB och de kungliga teatrarna. Men även hos vissa bolag som nu betecknas som helstatliga kan man skönja en liknande utveckling. De enskilda aktieägarna i AB Svenska tobaksmonopolet fick sålunda från början en betydande del av bolagets aktiekapital. Numera ägs endast tre procent av bolagets aktiekapital av enskilda, men dessa aktier har upplåtits till de enskilda aktieägarna på ett sådant sätt att de tillförsäkrats företagets skötsel.

En motsvarande ordning har införts i några andra av de helstatliga bolagen utan att detta — annat än i undantagsfall — kan sägas ha spelat någon roll vid valet av företagsform för de nuvarande helstatliga bolagen. Då AB Industrikredit bildades, förordades emellertid aktiebolagsformen bl. a. därför att den gav möjligheter till privat deltagande, vilket ansågs värdefullt då det gällde att tillföra rörelsen sakkunskap och undvika intressekonflikter.

Ett annat mera organisatoriskt skäl för aktiebolagsformen anfördes i fråga om vissa dotterbolag till de affärsdrivande verken. Trots att dotterbolagens verksamhet har visst samband med verkens samlade rörelse, har man ansett det lämpligt att göra en åtskillnad och därför valt aktiebolagsformen. AB Trafikrestauranger och AB Statens skogsindustrier är goda exempel på detta.

Man kan således knappast säga att det vid något statligt bolags tillkomst gjorts mera inträngande analyser av bolagsformens ändamålsenlighet jämfört med andra alternativ. Belysande är den förklaring som gavs av 1948 års budgetutredning: "Att statlig verksamhet utövas i bolagsform sammanhänger med att verksamheten oftast av praktiska skäl anses på ett för staten fördelaktigare sätt kunna omhänderhavas av ett bolag än av en statlig myndighet."

Även om mera djupgående utredningar inte har förekommit då staten valt aktiebolagsformen för en viss gren av sin verksamhet, så har inte frågan om de olika organisationsformernas ändamålsenlighet för statlig affärsverksamhet ansetts betydelselös. Frågan har tvärtom uppmärksammats praktiskt taget så länge sådan verksamhet förekommit, men debatten har inte resulterat i några bestämda slutsatser om de krav som en organisationsform för statlig verksamhet bör uppfylla. Detta sammanhänger — i stort sett — med svårigheten att avgränsa de rent affärsmässiga synpunkterna från de mera samhällsbetonade.

Ur såväl konstitutionella som statsfinansiella synpunkter är det emellertid angeläget att de antydda problemen löses. Vill man uppnå en sådan lösning måste man uppenbarligen utgå från hur de organisatoriska relationerna mellan statsmakterna och de statliga bolagen är beskaffade och hur de fungerar. Detta område har tidigare för flertalet varit föga känt. Genom den avhandling som nyligen publicerats av fil. dr Rune Tersman (Stats-

makterna och de statliga aktiebolagen, Stockholm 1959) torde det emellertid nu vara möjligt att komma fram till en uppfattning om hur dessa relationer bör vara för att motsvara rimliga krav på konstitutionell rättssäkerhet och affärsmässig effektivitet i de berörda företagens verksamhet.

De statliga bolagens speciella ställning

Då staten valt aktiebolagsformen för en viss del av sin verksamhet, innebär detta — till skillnad från vad som gäller beträffande de affärsdrivande verken — att ett särskilt rättssubjekt av i främsta rummet privaträttslig natur skapats, vars handlingsområde i första hand begränsas av aktiebolagslagen och därtill anslutande författningar. I sistnämnda avseende skiljer sig det statliga aktiebolaget icke från det privatägda. Det förhållandet att staten äger eller eljest kontrollerar ett aktiebolag innebär emellertid dessutom, att man måste uppställa frågan huruvida ifrågavarande bolag är utövare av offentligrättsliga funktioner och, om så är fallet, undersöka hur ett sådant förhållande särskilt inverkar på bolagets ställning.

Även om man besvarar frågan huruvida de statliga bolagen kan anses vara utövare av offentligrättsliga funktioner jakande, torde det ej vara möjligt att erhålla någon fullständig klarhet beträffande det sålunda konstaterade förhållandets rättsliga följder. Ingenting talar dock bestämt emot den gängse uppfattningen, att de statliga bolagen måste anses ligga helt utom de särskilda för förvaltningen i allmänhet gällande rättsreglernas tillämpningsområde. Några prejudicerande domstolsutslag, som bekräftar densamma, existerar dock veterligen icke. En viss försiktighet krävs därför, då man uttalar ett bestämt omdöme i denna fråga. Klart är dock, att några för de statliga aktiebolagen i gemen gällande speciella rättsregler icke finns.

De statliga bolagens verksamhet grundas sålunda i första hand på lagen den 14 september 1944 om aktiebolag. Undantag härifrån utgör endast Sveriges kreditbank, vars verksamhet grundar sig på lagen den 31 mars 1955 om bankrörelse, och AB Industrikredit, som förutom på aktiebolagslagen även grundar sig på lagen den 14 juni 1946 om hypoteksaktiebolag. Till nämnda lagar kommer för statliga liksom för enskilda aktiebolag en mängd anslutande författningar av olika slag, bland vilka återfinns bokföringslagen och skatteförfattningarna. Vidare finns för varje bolag en i enlighet med aktiebolagslagens bestämmelser antagen bolagsordning. Slutligen bör framhållas att såväl enskilda som statliga aktiebolag utan åtskillnad är underkastade viss tillsyn från statliga myndigheters sida till följd av stadganden i de nyss nämnda lagarna.

Däremot anses de statliga bolagen icke vara underkastade de förvaltningsrättsliga föreskrifter, som gäller för statens förvaltning i övrigt. Ej heller är de utan vidare skyldiga att åtlyda av Kungl. Maj:t eller annan

myndighet utfärdade direktiv rörande verksamheten eller underkasta sig kontroll från dessas sida i större utsträckning än vad som gäller för enskilda aktiebolag. En annan följd av de statliga bolagens juridiskt fristående ställning har vidare ansetts vara, att de icke är underkastade grundlagarnas speciella stadganden rörande förvaltningen och sålunda icke heller den kontroll, som riksdagen genom sina särskilda kontrollorgan utövar över förvaltningen.

Å andra sidan anses de statliga bolagen, såsom tidigare framhållits, vara utövare av offentlig förvaltning, och det är uppenbart, att en förutsättning härför är att statsmakterna på något sätt kan göra sitt inflytande gällande rörande bolagens förvaltning och verksamhet. Möjligheterna härtill skiftar emellertid beträffande såväl art som omfattning och bör därför studeras särskilt för varje bolag. Härvid bör beaktas det inflytande staten förutom i egenskap av aktieägare kan erhålla på grund av lagstiftning samt lån och regelbundna finansiella bidrag.

Relationerna mellan statsmakterna och de statliga aktiebolagen

Liksom en enskild aktieägare har staten i första hand att göra sitt inflytande gällande på bolagsstämman. Tillvägagångssättet är härvid i en del fall att Kungl. Maj:t utser en departementschef att utöva rösträtten för statens aktier på bolagsstämman i ett visst bolag. Som regel utser departementschefen emellertid i sin tur en underställd departementstjänsteman att fullgöra uppdraget. I andra fall utses statens ombud av en verksamstyrelse. För båda alternativen gäller att ombudet endast får muntliga instruktioner, vilka strängt är begränsade till de formellt nödvändiga besluten om ansvarsfrihet och vinstutdelning samt om val av styrelse och revisorer.

Frånvaron av skriftliga instruktioner för ombudets handlande och de muntliga instruktionernas begränsade räckvidd gör det knappast förvånande att bolagsstämman i de statliga bolagen i regel framstår som en utslutande formell institution. Ur rättslig synpunkt måste frånvaron av skriftliga instruktioner förefalla betänklig, eftersom följderna blir oklarhet om ombudets ansvar i förhållande till uppdragsgivaren-staten. Någon möjlighet till i förfatningen förutsatt konstitutionell granskning från riksdagens sida synes det tillämpade förfarandet i realiteten ej erbjuda.

Då bolagsstämman i de statliga bolagen i regel framstår som en ren formalitet är det givet att det statliga inflytandet måste utövas på andra vägar. Därvid bör i första hand uppmärksammas lagstiftning, finansiella bidrag samt vederbörande departementschefs relationer till de på bolagsstämman valda styrelseledamöterna och revisorerna.

Beträffande statens möjligheter att genom lagstiftning påverka de statliga bolagens verksamhet bör först uppmärksammas att de statliga bolagen

genom sin rättsligt fristående ställning icke är underkastade de förvaltningsrättsliga föreskrifterna för statens förvaltning i allmänhet, såsom statens allmänna avlöningsreglemente och upphandlingsförordningen. I den mån man genom lagstiftning vill skapa stående riktlinjer för deras verksamhet måste detta ske på samma sätt som om det gäller ett enskilt bolag, d. v. s. genom gemensamt av Kungl. Maj:t och riksdagen stiftade lagar. De lagar av detta slag som för närvarande finns är av två typer — dels sådana som reglerar alla aktiebolags verksamhet såsom aktiebolagslagen, bokföringslagen m. fl., dels speciallagstiftning som endast berör bolag, som arbetar inom ett visst i lagen angivet område. Exempel på den sistnämnda typen är rusdrycksförsäljningsförordningen, som bl. a. reglerar den verksamhet, som bedrivs av AB Vin- & spritcentralen, Nya system AB och Sveriges centrala restaurang AB. I dessa och vissa andra fall har de i lagen angivna riktlinjerna för bolagens verksamhet kompletterats genom avtal mellan staten och respektive bolag.

Även om det sålunda existerar en viss speciallagstiftning, som äger tillämpning för några av bolagen, måste man som allmänt omdöme anföra, att de statliga bolagen ej av ägaren-staten är bundna av skrivna riktlinjer i sin verksamhet i större utsträckning än vad som gäller för enskilda sådana. I detta avseende skiljer sig de statliga bolagen på ett påtagligt sätt från statens förvaltning i övrigt inklusive de affärsdrivande verken. I den debatt som förts om omorganisation av vissa av de senare till aktiebolag har också detta förhållande varit ett av huvudargumenten.

Vid statens meddelande av finansiella bidrag till bolagen torde i allmänhet inte större skillnader råda mellan bolagens och den statliga förvaltningens ställning. Bolagen skall i princip liksom verken komma in med sina anslagsäskanden, som sedan i vanlig ordning behandlas av riksdagen. Resultatet blir i sinom tid ett beslut om aktieteckning, lån samt bidrag utan återbetalningsskyldighet, som effektueras av statskontoret eller statlig borgen. I vissa fall — särskilt då det gäller finansiellt svaga bolag — blir bolagens användning av de beslutade medlen liksom deras övriga finansiella transaktioner föremål för en fortlöpande uppmärksamhet från vederbörande departement.

Ur konstitutionell synpunkt är givetvis offentligheten och riksdagens medverkan vid statens meddelande av finansiella bidrag till bolagen formellt oantastliga. Däremot har man uppenbarligen, i den mån en kontroll leder till att bolagsstyrelsernas beslut påverkas under hand, i enskilda fall att göra med ministerstyrelse, som torde vara oförenlig med vårt nuvarande statskick.

Frågan om statens relationer till styrelserna i de statliga bolagen kan emellertid behandlas ur något vidare perspektiv. I och för sig är det naturligt att en bolagsstyrelse då och då kommer i ett läge, då man önskar träda

i närmare kontakt med bolagets ägare eller huvuddelägare. På grund av bolagsstämans sätt att fungera i de statliga bolagen är det knappast förvånande att chefen för det departement eller i vissa fall det verk, varunder bolaget närmast hör, blir den som i realiteten anses representera ägaren-staten. I den mån en departementschef vid ett sådant tillfälle genomdriver att styrelsen fattar beslut i en viss fråga på ett annat sätt, än den eljest skulle ha gjort, uppstår givetvis en situation vars konstitutionellt betänkliga karaktär nyss berörts.

Att situationer av detta slag då och då uppstår är ingen hemlighet. Det är vidare tydligt att varje enskild departementschefs inställning till hur relationerna till de statliga bolagens styrelser bör vara beskaffade liksom styrelsernas förmåga att hävda sin självständighet är av stor betydelse. I det sammanhanget tilldrar sig onekligen de principer enligt vilka styrelseledamöter utses i de statliga bolagen intresse.

Det förhållandet att chefen för det departement eller det verk, varunder ett statligt bolag närmast hör, mer eller mindre fortlöpande intar en stark ställning i förhållande till bolaget gör, att de på bolagsstämman efter departementschefens eller verkschefens anvisningar valda revisorernas funktion blir något egenartad. Vad som emellertid framför allt blivit föremål för diskussion beträffande revisionen av statens bolag är det förhållandet, att varken Kungl. Maj:ts eller riksdagens ordinarie revisionsorgan på grund av bolagens rättsligt fristående ställning fått befatta sig med desamma. Särskilt frånvaron av möjligheter för riksdagens revisorer att granska bolagen har ansetts betänklig. Man har anfört, att då riksdagen får medverka genom att anskaffa medel till bolagens verksamhet bör den också liksom beträffande statens förvaltning i övrigt ha rätt att kontrollera hur medlen används.

Slutsatser och förslag

Om man sammanfattningsvis vill söka komma fram till en bedömning av aktiebolagsformens användbarhet som statlig förvaltningsform utifrån de två tidigare angivna utgångspunkterna — kravet på affärsmässig effektivitet i bolagens verksamhet och önskan att vidmakthålla de i författningen nedlagda principerna för vår demokratis sätt att fungera — kan man till en början konstatera, att aktiebolagsformen i och för sig skapar organisatoriska förutsättningar för affärsmässig effektivitet genom den handlingsfrihet, som företagsledningen i ett bolag formellt åtnjuter. Aktiebolagsformen innebär emellertid icke någon garanti härför. I realiteten — vilket också i viss utsträckning skett — kan företagsledningens handlingsfrihet inskränkas högst väsentligt. Huruvida man verkligen uppnår det önskvärda måttet av affärsmässig effektivitet i verksamheten samman-

hänger givetvis också med det sätt, på vilket företagsledningen begagnar den handlingsfrihet den åtnjuter.

De konstitutionella betänkligheterna mot aktiebolagsformens användning som statlig förvaltningsform är emellertid icke obetydliga, åtminstone om man utgår från att vårt nuvarande statsskick i allt väsentligt skall äga bestånd. Om man även i fortsättningen önskar använda sig av aktiebolagsformen för statlig verksamhet, borde det vara ett rimligt krav att man skapar konstitutionellt oantastliga former för vederbörande departementschefs funktion som företrädare för ägaren-staten. Likaså framstår kravet på att riksdagens revisorer skall äga granska bolagen som vägande med tanke på de stora kapitalinsatser som staten gjort och även i framtiden kan antas komma att få göra.

Man bör enligt min mening utgå från att företagsdrift icke är att betrakta som en huvuduppgift för staten. Vårt statsskick är tillkommet med tanke på statens huvudsakliga uppgift, och det konstitutionella rättssäkerhetskravet intar därför i vår författning en så framträdande plats. Det är därför från dessa utgångspunkter i hög grad angeläget att skapa ändamålsenliga former för riksdagens medbestämmanderätt och inflytande i de avseenden statliga aktiebolag anses utöva offentligrättsliga funktioner. Jag föreslår att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla att den pågående utredningen om de statliga företagsformerna måtte beakta dessa tankegångar. Det bör tillfogas att dessa problem enligt vad erfarenheten visat har växt i betydelse särskilt starkt under det senaste årtiondet.

En lika angelägen uppgift är att utreda i vad mån staten med dess växande uppgifter på sina traditionella områden — såsom försvar, rättsväsende, undervisning, socialvård etc. — skall kvarstå som ensam ägare av rent affärsinriktade företag.

För bolag, vilkas verksamhet till övervägande delen är rent affärsinriktad och för vilka kravet på affärsmässig effektivitet till följd därav gör sig särskilt starkt gällande, synes slutsatsen närmast bli, att man liksom i vissa andra länder bör överväga möjligheten att försälja statens aktier eller del därav till enskilda. I fråga om LKAB har vi från folkpartiets sida aktualiserat förslag om försäljning av viss del av statens aktieinnehav.

En försäljning av statens aktier i de statliga bolagen ter sig emellertid motiverad även ur andra synpunkter än de nyss nämnda. Målsättningen för de statliga företagens verksamhet är i stor utsträckning såväl företagsekonomisk som samhällsekonomisk och social. Det är uppenbart att dessa målsättningar i många fall blir svåra att hålla åtskilda. Svårigheterna härmed gör sig särskilt märkbara i investeringspolitiken. Om en investering är företagsekonomiskt motiverad måste den vara räntabel. Är den samhällsekonomiskt eller socialt motiverad behöver däremot detta krav kanske inte alltid upprätthållas. Man har emellertid alltid anledning kräva

en redovisning av investeringens verkliga kostnad och innebörd. Det vill synas som man nu har möjlighet att undvika detta genom att underlåta att hålla isär de skilda målsättningarna för de statliga företagens verksamhet. Resultatet kan bli att en icke helt företagsekonomiskt motiverad investering utåt får framstå som mindre kostsam och mera räntabel än vad den i själva verket är.

Det förda resonemanget leder till slutsatsen att en försäljning av statens aktier kan ifrågasättas, inte endast för bolag som till övervägande delen har en affärsinriktad målsättning för sin verksamhet, utan även för bolag, vari "blandade" målsättningar förekommer. I de senare fallen får man antagligen komplettera överlåtelsen med någon form av avtal mellan staten och bolaget om att det senare även i framtiden skall för statens räkning ombesörja viss icke affärsmässigt motiverad verksamhet. Att bolaget i ett sådant läge kommer att kräva ersättning för kostnaderna till dessas verkliga belopp säger sig självt, och en följd härav skulle givetvis bli att dessa redovisades öppet på samma sätt som statens övriga utgifter.

Tydligt är att det förda resonemanget också kan äga tillämpning även beträffande de affärsdrivande verken: t. ex. statens vattenfallsverk, televerket samt i viss mån domänverket. En ombildning av verk av detta slag till aktiebolag i samband med en på lämpligt sätt begränsad försäljning av aktier till allmänheten skulle kunna leda till att organisatoriska förutsättningar för en affärsmässigt effektivare verksamhet skapades. Angelägenheten härav har i många fall framhållits, senast i samband med att förslag framställdes om statens vattenfallsverks ombildning till aktiebolag. Av det föregående framgår att en sådan ombildning ur rena effektivitetssynpunkter kan förefalla motiverad men att invädningar ur andra synpunkter kan göras.

Det finns emellertid också statsfinansiella aspekter på en försäljning av statens företag. Två karakteristiska drag i de senaste årens ekonomiska utveckling i vårt land är de stora statliga upplåningsbehoven och bristen på sparande. Ett sätt att underlätta för staten att täcka sitt lånebehov på ett långfristigt sätt och samtidigt få en ökning av den stora allmänhetens frivilliga sparande är att på avbetalning till försäljning bjuda ut en betydande del av statens aktier i de större statliga företagen.

Givetvis uppstår åtskilliga problem som behöver utredas ytterligare om man skall söka förverkliga de här skisserade tankegångarna om försäljning av vissa statliga bolag och affärsdrivande verk till enskilda. Bland dessa märks frågan om vem som skall få förvärva aktier i de försålda företagen samt till vilket värde ifrågavarande företag skall överlätas. Problemen är emellertid inte olösliga, därom ger utländska erfarenheter en klar anvisning.

Under hänvisning till vad som ovan anförts hemställer jag,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte dels anhålla att pågående utredning om de statliga företagsformerna måtte beakta vad ovan anförts angående de statliga aktiebolagens ställning i konstitutionellt hänseende i syfte att skapa ändamålsenliga former för riksdagens medbestämmanderätt och inflytande i de avseenden statliga aktiebolag anses utöva offentligrättsliga funktioner,

dels begära utredning angående möjligheterna och lämpliga former för en försäljning av aktier till allmänheten i statligt ägda företag, såväl affärsverk som aktiebolag, varvid möjligheten att ombilda nuvarande statliga affärsverk — i första hand televerket, statens vattenfallsverk och domänverket — till aktiebolag beaktas samt sådana former för aktieförsäljningen tillskapas som kan vara ägnade att öka det långfristiga personliga sparandet hos allmänheten.

Stockholm den 27 januari 1960

Per-Olof Hanson
