

Nr 53

Utlåtande i anledning av motioner om samordning av den statliga företagsgruppen.

I de till bankoutskottet hänvisade likalydande motionerna I: 342 av herr *Werner* och II: 427 av herr *Hermansson m. fl.* hemställes, »att riksdagen i skrivelse till regeringen begär förslag om samordning av den statliga företagsgruppen genom ett eller flera förvaltningsbolag».

Härutöver har i motionerna ställts ytterligare två yrkanden, till vilka riksdagen tagit ställning på grundval av bankoutskottets utlåtanden nr 32 och 49.

Motionerna

Motionärerna anger olika skäl som de anser tala för en utvidgning av den statliga sektorn i det svenska produktionslivet. Det avgörande skälet för nationalisering och för skapande av nya statliga, kommunala eller kooperativa företag är enligt deras mening maktfrågan. Om inte den nuvarande politiken ändras kommer, hävdar de, den statliga sektorn inom näringslivet att under de närmaste åren ytterligare minska i betydelse. Speciella åtgärder säges vara erforderliga för att förhindra en sådan utveckling.

Bland tänkbara metoder för att utveckla den statliga företagssektorn nämns förslaget om en samordning av de statliga företagen genom ett eller flera förvaltningsbolag, d. v. s. till en eller flera koncerner. Även om företagen omspannar vitt skilda branscher och har olika uppgifter skulle, anföres det i motionerna, en samordning kunna medföra att de samlade resurserna bättre kunde utnyttjas och sättas in på områden där en snabbare utveckling är mest angelägen från samhällelig synpunkt.

Uppgifter om de statliga företagen

I publikationen »Statliga företag», utgiven av finansdepartementet 1967, ges information om den statliga företagsgruppens sammansättning. Till denna redogörelse, som omfattar såväl affärsverk som aktiebolag, vill utskottet hänvisa när det gäller närmare upplysningar om de statsägda företagen. För varje företag lämnas där uppgifter om dess verksamhet, produktion och försäljning etc. samt om dess ekonomiska resultat, ekonomiska

ställning, investeringar och antal anställda. Av ett organisationsschema framgår att ifrågavarande företag sorterar under sex olika departement, flertalet dock under finansdepartementet, till vilket ärenden rörande statliga företag överflyttades från handelsdepartementet vid den omorganisation inom statsdepartementen som genomfördes den 1 mars 1967. Inom finansdepartement svarar statsrådet Wickman för det största antalet företag, huvudsakligen sådana som bedriver industriell produktion i konkurrens med privatägda företag.

Utredningar rörande samordning av statliga företag

I sitt år 1960 avgivna slutbetänkande, »Statliga företagsformer V» (SOU 1960: 32) behandlade 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna bl. a. frågan om samordning av den statliga affärsverksamheten (kap. XIII, s. 171 ff.).

I utredningens direktiv hade framhållits att den högsta samordnande funktionen med avseende på de olika statliga företagens verksamhet givetvis måste representeras av Kungl. Maj:t och riksdagen. Samtidigt hade emellertid erinrats om att i den allmänna debatten uttalats att vissa samordningsproblem borde kunna lösas genom att ett eller flera holdingbolag skapades, varunder flera statliga aktiebolag skulle sortera. Ytterligare hade i direktiven nämnts att samordningsfrågan skulle kunna lösas genom samarbete direkt mellan företagen.

Beträffande tanken på ett eller flera holdingbolag för den statliga affärsverksamhetens samordning anförde utredningen i huvudsak följande.

Ett statligt holdingbolags uppgift skulle närmast vara att förvalta bolag, i vilka holdingbolaget helt eller delvis förvärvat aktierna. Dylika statliga förvaltningsbolag hade — såsom närmare belysts i utredningens betänkande »Statsägda företag i utlandet» (SOU 1956: 24) — utvecklats framför allt i Förbundsrepubliken Tyskland, Italien och Österrike. Holdingbolagen tillerkändes i dessa länder en tämligen vidsträckt rätt att köpa och sälja aktier, vilket medförde viss möjlighet för dessa bolag att utvidga eller inskränka den statliga verksamheten. I Italien hade förstatligandet på denna väg fått en icke obetydlig omfattning.

Utredningen redogjorde för den inom det enskilda näringslivet i Sverige förekommande typen av koncernbildning, avsedd att åstadkomma en effektivare ekonomisk samverkan, en mer eller mindre gemensam ledning och delning av vinst och förlust m. m., och för de regler om redovisning rörande koncernförhållanden som uppställts i aktiebolagslagen. De skäl som inom det privata näringslivet föranlett bildandet av särskilda holdingbolag hade, anförde utredningen, i icke oväsentlig mån redan tillgodosetts inom den statliga sektorn.

En holdingbolagsliknande organisation omfattande hela den statliga af-

färsverksamheten sådan som den bedrevs i affärsverks- eller bolagsform kunde enligt utredningens mening anses föreligga i ett flertal avseenden. Utredningen pekade härvidlag på de allmänna riktlinjer för den statliga företagsamhetens utformning som riksdagen och Kungl. Maj:t drar upp, på den finansiella samordningen i samband med statsbudgetens uppgörande, på det redovisningsmässiga sammanhållandet av statliga företag genom fonden för statens aktier och affärsverkens kapitalfonder samt på arbetsgivarfunktionens sammanförande genom de för olika företag gemensamt bedrivna avtalsförhandlingarna.

Bortsett från att samordningsbehovet delvis redan tillgodosetts förelåg enligt utredningen även andra skäl mot att tillskapa en instans i form av ett förvaltningsbolag mellan de statliga företagen samt Kungl. Maj:t och riksdagen. En av förvaltningsbolagets uppgifter skulle bli att följa upp bolagens utveckling under det löpande verksamhetsåret och därunder anpassa de ursprungligen fastställda utgiftsramarna till den tekniska och ekonomiska utvecklingen inom företagsgruppen. I fråga om investeringsprogram av flerårskaraktär måste däremot först ske ett ingående samarbete med de olika fackdepartementen och finansdepartementet. På de punkter där Kungl. Maj:t eller riksdagen redan fattat beslut måste förvaltningsbolagets investeringsplaner uppläggas i överensstämmelse därmed. Enligt utredningens mening borde det inte komma i fråga att Kungl. Maj:ts och riksdagens bestämmanderätt över omfattningen av de olika företagens verksamhet eller över vinstmedlen delegerades till ett statligt holdingbolag. Som följd härav kunde holdingbolaget i det stora hela inte bli annat än förslagsställare. Värdet av en mellaninstans med så begränsad uppgift kunde ifrågasättas. Av samma skäl avvisades tanken på särskilda holdingbolag för närbesläktade statliga företag. Däremot borde enligt utredningens mening en bättre samordning av den statliga affärsverksamheten ske inom Kungl. Maj:ts kansli.

I ett särskilt yttrande utvecklade utredningens expert, ledamoten av riksdagens andra kammare *Hans Hagnell* närmare de skäl som enligt hans mening talade för ett system med förvaltningsbolag för den statliga gruppen. Till belysning av härmed sammanhängande förhållanden hade han åt utredningen utarbetat en redogörelse för hur systemet med förvaltningsbolag tillämpades inom företagsgrupper ägda av privata, kooperativa och (i Italien) statliga intressen. På grundval av ett koncernsammandrag för den statliga företagsgruppen i Sverige drogs slutsatsen att denna hade en sådan ekonomisk ställning, att den hade förutsättningar att själv svara för sin verksamhet, skild från statsbudgeten, om tillfälle gavs den att arbeta och redovisa efter liknande principer som jämförbara större privata och kooperativa företagsgrupper. Ett utförligt förslag rörande det tilltänkta förvaltningsbolagets organisation framlades i det särskilda yttrandet.

På grundval av det här nämnda betänkandet blev vissa frågor rörande de

statliga företagsformerna förelagda riksdagen genom statsverkspropositionen 1962 (bil. 2, s. 15 ff.). Frågan om samordning av de statliga företagen togs i propositionen inte upp i vidare mån än att relationerna mellan domänverket och statens skogsindustrier sades skola prövas.

Frågan om ledningen och organisationen av de statsägda bolag som arbetar i konkurrens med det enskilda näringslivet utreddes år 1966 inom handelsdepartementet. Resultatet redovisades i en *diskussionspromemoria* (10 november 1966; referat i tidskriften *Från departement och nämnder* 1966, s. 541 ff.). Vissa av de företag som kan anses falla under beteckningen konkurrensföretag lämnades i sammanhanget av olika skäl utanför; främst gällde detta samtliga affärsverk. Den i diskussionspromemorian närmare berörda kretsen av företag var följande:

inom malm- och stålområdet Luossavaara—Kiirunavaara AB (LKAB), Norrbottens Järnverk AB (NJA), AB Statsgruvor och Ruotivare Gruf AB,

inom skogsindustriområdet AB Statens Skogsindustrier (ASSI),

inom byggnadsmaterialområdet Svenska Skifferolje AB med dotterbolag (samt Törefors AB, som numera är stätt i avveckling),

inom övriga områden AB Ceaverken, Svenska Reproduktions AB, Sveriges Centrala Restaurang AB, AB Kurortsverksamhet, Svenska Lagerhus AB, AB Svensk Torvförädling och Svenska Tobaks AB.

Utredningen tog sikte på möjligheterna att genom en ändrad organisation av konkurrensföretagens ledning åstadkomma bättre förutsättningar för dessa att uppfylla målsättningen för de statliga företagen. Önskemålet om en effektivare och mera samordnad långsiktig planering, ökad snabbhet i investeringsbeslut och i andra för ett affärsmässigt agerande vitala frågor samt skärpt bevakning av konsumentintressena var några av de skäl som ansågs tala för en fastare förbindelse mellan de statliga konkurrensföretagen och en rationellare arbetsfördelning i förhållande till departementssektorn.

Utredningen hade i första hand lett till slutsatsen att berörda konkurrensföretag måste föras samman till ett departement. Den personella och ytterligare organisatoriska ändring som därutöver erfordrades ansågs i princip kunna sättas in i skilda led, antingen genom en utbyggnad i departementsledet eller genom en förstärkning och integrering av företagsstyrelserna eller genom upprättande av ett nytt organ för den affärsmässiga ledningen av gruppen som sådan. Detta organ skulle skjutas in mellan departementet och befintliga bolagsstyrelser och få formen av en koncernledning.

Mot en utbyggnad av företagsledningen inom departementet invändes dels att statsdepartementets organisation är utformad med sikte på arbetsuppgifter av principiellt annan art än de som väsentligen förekommer inom industriell och kommersiell företagsverksamhet, dels att man måste sträva efter att noga skilja den administrativa och politiska bedömning,

som faller inom departementets arbetsområde, från den rent tekniskt-ekonomiskt inriktade företagsledningen. Omläggningar av styrelserna skulle bli en alltför omfattande operation och inte garantera att den eftersträlvade samordningen i det finansiella och affärsmässiga handlandet kom till stånd. Utredningen hade stannat för den tredje lösningen, att upprätta en koncernledning.

En koncernledning kan, framhölls det, utövas antingen av ett förvaltningsbolag eller av en bolagsberedning. Väljer man förvaltningsbolaget hör det äga aktierna i samtliga statliga bolag. Väljer man bolagsberedningen bör Kungl. Maj:t befullmäktiga den att utöva rösträtten vid bolagsstämman. Från ansvarssynpunkt betecknades det förra alternativet som det mest tillfredsställande.

Organisationen av och uppgifterna för ett förvaltningsbolag och en bolagsberedning behandlades därefter mera ingående. I fråga om förvaltningsbolaget framhölls att dess uppgifter skulle ligga i att tillse att den statliga företagsgruppen sköttes effektivt och affärsmässigt och att en tillfredsställande resultatutveckling uppnåddes. Den långsiktiga planeringen, t. ex. beträffande finansieringsfrågorna, utvecklingsarbetet samt de interna och externa samarbetsfrågorna skulle koncentreras hos koncernledningen. Denna skulle ha stor rörelsefrihet och om så krävdes kunna genomföra snabba omstruktureringar med hjälp av hela gruppens resurser.

Informationen utåt borde, anfördes det, vara så öppen och allsidig som möjligt. Vid genomgång av redovisnings-, skatte- och bolagstekniska frågor hade ingenting kommit fram som skulle innebära något principiellt hinder för bolagsbildningen.

Införandet av en bolagsberedning kunde betraktas som ett första steg mot ett förvaltningsföretag. Bolagsberedningen skulle utgöra en ledning med vilken företagen kunde diskutera alla mera betydelsefulla frågor. Bolagens ansvar skulle emellertid inte reduceras. Beredningen skulle få rätt att — efter konsultationer med departementet — besluta om omstrukturering eller nedläggning av icke lönsamma företag eller företagsenheter.

Avslutningsvis framhölls att bildandet av ett förvaltningsbolag eller en bolagsberedning inte i sig skulle lösa investeringsproblemen. Staten skulle även fortsättningsvis behöva tillskjuta kapital till företagsgruppen, vilken som helhet hade ett betydande investeringsbehov.

Diskussionspromemorian utsändes till ledningarna för de berörda företagen men har i övrigt icke föranlett någon särskild åtgärd.

Vad gäller tidigare verkställd och nu pågående utredning om samordnad ledning för domänverket och AB Statens Skogsindustrier hänvisas till utskottets utlåtande nr 52.

Utskottet

Frågan om ett sammanförande av den statliga företagsgruppen eller delar därav under ett eller flera förvaltningsbolag har, såsom belyses av den redogörelse som lämnats ovan, länge varit aktuell i debatten om de statliga företagen. Såsom redogörelsen också visar, kan förslag av denna innebörd utifrån olika värderingar bedömas på helt skilda sätt.

Genom den omorganisation av vissa statsdepartement som genomfördes tidigare i år har flertalet statliga företag samlats under ett departement och ökade resurser skapats för samordning av dessa företag. Utskottet finner det naturligt att riksdagen tills vidare avvaktar de initiativ beträffande de statliga företagens förvaltning vilka framkommer som ett resultat av den nämnda omorganisationen. Utskottet är således icke berett att förorda att riksdagen avlåter en skrivelse till Kungl. Maj:t i enlighet med motionärernas förslag.

Aberopande vad här anförts hemställer utskottet,

att motionerna I: 342 och II: 427, såvitt nu är i fråga, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 21 november 1967

På bankoutskottets vägnar:

C. G. REGNÉLL

Närvarande:

från första kammaren: herrar Ståhle (s), Åke Larsson (s), Palm (s), Åkerlund (h), Hilding (fp), Lundin (s), Lundberg (h) och Mattsson (cp);

från andra kammaren: herrar Regnéll (h), Franzén i Motala (s), Bengtsson i Landskrona (s)*, Rask (s), Fridolfsson i Rödeby (s), Hyltander (fp), Börjesson i Falköping (cp)* och Ullsten (fp)*.

* Ej närvarande vid justeringen.