



# Studier och debatt

STUDIEFÖRBUNDET  
NÄRINGSLIV och SAMHÄLLE

Sammandrag av  
avhandlingen  
"Statsmakterna  
och de statliga  
aktiebolagen"

av Rune Tersman

## ● Ledning och kontroll av statliga aktiebolag

# SNS vill

genom

- vetenskaplig forskning
- studier och debatt i lokala grupper
- centrala konferenser och kurser
- publicering av resultaten från dessa verksamhetsfält

sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden, stimulera till positiva insatser i arbets- och samhällsliv och till ett individuellt ställningstagande i den allmänna debatten.

**SNS** är en ideell sammanslutning av enskilda personer inom svenskt näringsliv.

**SNS** är fristående från politiska partier och intresseorganisationer.

**SNS** bildades den 5 juni 1948, och dess arbete finansieras genom bidrag från näringslivet.

# Ledning och kontroll av statliga aktiebolag

Sammandrag av  
avhandlingen  
”Statsmakterna och de  
statliga aktiebolagen”

*av Rune Tersman*



# Studier och debatt

utges av

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Sköldungagatan 2, Stockholm Ö

Tel. 23 25 20. Postgiro 35 62 60

Redaktionsråd:

Tore Ericsson

Erik Huss

Axel Iveroth

Carl J. Kjellberg

Arne Lundmark

Måns Nerman

Börje Wickman

Redaktör: Stig B. Gustafsson

Ansvarig utgivare: Torsten Carlsson

# Innehåll

Föro rd	5
Till läsaren	6
Inledning	7
De statliga bolagens tillkomst och allmänna ställning	13
Valet av aktiebolagsformen som statlig verksamhetsform	13
Utvecklingens materiella innebörd	16
Utvecklingens organisatoriska innebörd	16
Var återfinns de statliga bolagen?	17
De statliga bolagens allmänna ställning	19
Statens funktioner som aktieägare	21
Redovisningen av statens inkomster från bolagen	21
Grunderna för statens inflytande på bolagens förvaltning och verksamhet	23
Statens representation på bolagsstämman	26
Bolagsstämmans betydelse och arbetsformer	26
Departementens val av ombud	28
Bolag som sorterar under vissa verk	31
Försök att "bredda" stämman	32
Valet av styrelseledamöter	34
Departementens val av styrelseledamöter	34
Riksdagens inflytande i bolagens styrelser	35
Verkens val av styrelseledamöter	36
Statsmakternas åtgärder i rättsliga och finansiella frågor	38
Allmänna riktlinjer för bolagens verksamhet	38
Statsmakternas medverkan i bolagens finansiering	40
Åtgärdernas omfattning	41

Departementens övriga inflytande	43
Inflytandets karaktär	43
Underhandsinflytandets omfattning	46
Verkens övriga inflytande — organiserat samarbete mellan verken och bolagen	49
Järnvägsstyrelsens bolag	49
Vattenfallsstyrelsens bolag	50
Revision och kontroll	53
Revision enligt aktiebolagslagen	54
Granskning genom riksdagens revisorer och statens sakrevision	56
Den konstitutionella kontrollen	58
Sammanfattande synpunkter	60

### *Tabeller*

1 Helstatliga aktiebolag	8—9
2 Halvstatliga aktiebolag	10—11
3 Avkastningen från statliga aktiebolag under fonden för statens aktier, budgetåren 1950/51—1956/57	22

Tecknare *Bengt Lindin*

# Förord

Den statliga företagsamheten, dess förutsättningar och former, har hittills endast i mycket ringa utsträckning gjorts till föremål för vetenskaplig forskning. Denna brist ter sig så mycket mera allvarlig, som statens företagarverksamhet under de senaste decennierna kraftigt expanderat.

En viktig del av detta problemkomplex, frågan om ledning och kontroll av de statliga aktiebolagen i Sverige, finns nu kartlagd i en avhandling med titeln "Statsmakterna och de statliga aktiebolagen", som i februari 1959 framlades av fil. dr Rune Tersman och som i fackkretsar väckt stort intresse.

Det har syns oss angeläget att till en bredare läsekrets vidarebefordra de

viktigaste resultaten av denna undersökning. SNS har därför anmodat författaren att i mera lättillgänglig och koncentrerad form presentera det värdefulla material som återfinns i hans avhandling. Resultatet av denna bearbetning framlägges här.

Debatten lär, med tanke på ämnets aktualitet, knappast låta vänta på sig. Dr Tersmans sakliga redogörelse för nuvarande förhållanden torde icke blott utgöra ett värdefullt underlag för ett fortsatt dryftande av den mera begränsade frågan om statsmakternas relation till de statliga bolagen utan även kunna stimulera till en grundligare diskussion av det mera vidsträckt problemet om förhållandet mellan statlig och privat företagsamhet.

*Torsten Carlsson*

# Till läsaren

Denna lilla skrift är ett sammandrag av min avhandling *Statsmakterna och de statliga aktiebolagen* (Nordiska bokhandeln, Sthlm 1959). En akademisk avhandling vänder sig emellertid av naturliga skäl till en mycket begränsad läsekrets och framstår väl för många som alltför utförlig och detaljrik för att man skall anse det mödan värt att fördjupa sig i den.

Det är därför en glädje för mig att jag genom välvilligt tillmötesgående från SNS nu får möjlighet att i mera koncentrerad form redovisa vad jag uppfattat som mest väsentligt i statsmakternas relationer till de statliga

aktiebolagen. Dessa relationers beskaffenhet är, med hänsyn till den berörda verksamhetens omfattning, mycket betydelsefull, oberoende av vilken principiell inställning man har till statligt företagande.

Det är min förhoppning att denna skrift skall bli till hjälp för den som med utgångspunkt från de förhållanden som råder vill bilda sig en uppfattning om hur dessa relationer bör vara, för att motsvara rimliga krav på konstitutionell rättssäkerhet och affärsnäddig effektivitet i de berörda företagens verksamhet.

*Rune Tersman*

# Inledning

Det är svårt att dra en logiskt hållbar gräns mellan å ena sidan bolag som kan anses vara till övervägande grad kontrollerade av staten, och å andra sidan sådana i vilka enskilda intressenters inflytande överväger. Detta beror bl. a. på de olika grunderna för statens inflytande, t. ex. aktieinnehav, lagstiftning och finansiella bidrag. Dessutom kan givetvis graden av det statliga inflytandet variera från en tidpunkt till en annan, så att ett bolag i ett visst läge bör betraktas som övervägande statligt men vid ett annat tillfälle som övervägande kontrollerat av enskilda.

Den gränslinje man konstruerar blir därför beroende av syftet. I det här aktuella fallet har författaren funnit det lämpligt att begränsa sig till sådana bolag i vilka staten genom aktieinnehav, lagstiftning, finansiella bidrag eller på andra grunder utövar ett varaktigt inflytande som är minst lika stort som övriga intressenters tillsammans. Sådana bolag kallas i det följande statliga. Urvalet av bolag har gjorts med hänsyn till de förhållanden som rådde i april 1958. Dotterbolagen har inte tagits med, eftersom de närmast kan sägas utgöra en organisato-

risk del av moderbolaget och inte intar en självständig ställning gentemot statsmakterna. Vidare har vissa bolag uteslutits som hör under vattenfallsstyrelsen respektive järnvägsstyrelsen, eftersom staten förvärvat dessa bolag med tanke på att de skall gå i likvidation och deras verksamhet uppgå i den som vederbörande verk bedriver.

I tabellerna 1 och 2 redovisas de bolag som författaren — efter bedömning i varje särskilt fall och med utgångspunkt från det förda resonemanget — ansett böra medtagas. De bolag som tas upp i tabell 1, dvs. de som kallats helstatliga, utgörs av dels sådana bolag som helt ägs av staten, dels sådana i vilka enskilda fått förvärva en mindre del av aktierna på sådana villkor att staten vid behov har rätt att inlösa dem. Den andra tabellen — över halvstatliga bolag — upp-tar i första hand bolag i vilka staten äger halva aktiekapitalet eller mera. Till denna grupp har också förts bolag inom vilka staten, utan att äga aktier i den omfattningen, på annat sätt garanterats ett inflytande som minst motsvarar vad det skulle vara om staten ägde hälften av bolagets aktier.

TABELL 1  
Helstatliga aktiebolag (april 1958)

Företag	Aktiekapital		
	Totalt (1 000 kr)	Enskildas andel <sup>1</sup>	
		(1 000 kr)	%
<i>Kommunikationsdepartementet</i>			
AB Transitotrafik	400		
<i>Finansdepartementet</i>			
AB Industrikredit	8 000	2 002	25
Luossavaara-Kiirunavaara AB	500 000	21	4
Nya system AB	500		
AB Svenska tobaksmonopolet	30 000	1 000	3
Sveriges centrala restaurang AB	5 000	50	1
Sveriges kreditbank	60 000		
AB Vin- & spritcentralen	15 000	400	3
<i>Jordbruksdepartementet</i>			
AB Fjäråssand	100		
Svenska lagerhus AB	5 000		
<i>Handelsdepartementet</i>			
AB Ceaverken	1 900		
Norrbottens järnverk AB	300 000		
AB Oljetransit	1 000		
Ruotivare gruv AB	400		
AB Statens skogsindustrier	79 000		
AB Statsgruvor	10 000		
AB Svensk torvförädling	5 000		
Svenska penninglotteriet AB	100		
Svenska skifferolja AB	23 000		
AB Tipstjänst	45		
<i>Pensionsstyrelsen</i>			
AB Kurortsverksamhet	500,6		
<i>Järnvägsstyrelsen</i>			
GDG Biltrafik AB	5 000		
AB Gävle vagnverkstad	950		
Stockholm—Rimbo järnvägs AB	3 750		
Svenska lastbil AB	1 000		
Svenska rederi AB Öresund	1 600		
AB Trafikrestauranger	500		
<i>Vattenfallsstyrelsen</i>			
Motala ströms kraft AB	2 347		

<sup>1</sup> Från vissa smärre enskilda aktieinnehav av i detta sammanhang ovidkommande karkaktär har bortsetts. Jfr *Statsägda aktiebolag i Sverige*, s. 27. Avrundning har skett till jämna procenttal. Siffran för LKAB är preliminärt beräknad i avvaktan på lösensummans erläggande.

Antal ordinarie styrelseledamöter		Antal ordinarie revisorer		Styrelsens ordförande utsedd av <sup>2</sup>	Enskilda huvudintressenter
Totalt	Därav utsedda av enskilda <sup>2</sup>	Totalt	Därav utsedda av enskilda <sup>2</sup>		
		1		Staten	Skandinaviska banken, Göteborgs bank, Sveriges kreditbank samt Svenska handelsbanken
8	3	3	1	„	Trafik AB Grängesberg—●xelösund
9	1	3		„	
8		5		„	
8	4	5	1	„	40 enskilda personer utsedda av Kmt
8	4	5	1	„	10 „ „ „ „ „
9		4		„	
8	4	5	1	„	10 „ „ „ „ „
3		1		„	
5		2		„	
6		2		„	
7		3		„	
4		2		„	
2		2		„	
5		3		„	
4		2		„	
8		2		„	
5		2		„	
7		3		„	
5		2		„	
5		2		„	
6		3		„	
3		2		„	
5		2		„	
6		2		„	
6		2		„	
5		3		„	
5		2		„	

<sup>2</sup> Enligt bolagsordningarna och i vissa fall kompletterande avtal mellan aktieägarna.

TABELL 2  
Halvstatliga aktiebolag (april 1958)

Företag	Aktiekapital		
	Totalt (1 000 kr)	Statens andel	
		(1 000 kr)	%
<i>Kommunikationsdepartementet</i>			
AB Aerotransport	50 000	25 000	50
Sveriges radio AB	1 080	—	—
<i>Ecklesiastikdepartementet</i>			
Kungl. Dramatiska teatern AB	200	—	—
Kungl. Teatern AB	294	—	—
<i>Handelsdepartementet</i>			
AB Atomenergi	14 000	8 000	57
<i>Järnvägsstyrelsen</i>			
AB Dissousgas	300	150	50
Kalmar verkstads AB	1 505	1 123	75
AB Landtransport	600	287	47,8
AB Nordisk biltjänst	175	84	48,0
AB Svenska godscentraler	6 000	2 989	49,8
<i>Vattenfallsstyrelsen</i>			
Bergeforsens kraft AB	5 400	3 240	60
AB Kattstrupeforsen	4 500	2 475	55
AB Umeforsen	1 500	750	50

<sup>1</sup> Styrelsen och revisorerna är gemensamma för de tre bolagen. Styrelsens ordförande utses av övriga styrelseledamöter utanför deras egen krets genom majoritetsval, eller, om detta inte visar sig möjligt, av Stockholms handelskammare.

Vad beträffar organisationen fördelas några av statens funktioner gentemot bolagen mellan vissa departement och ämbetsverk. För överskådlig-  
hetens skull redovisas bolagen i tabellerna under respektive departement och verk.

Med "statliga bolag" förstås i fortsättningen de bolag som redovisas i de nämnda tabellerna. Som framgår av dessa uppgick antalet halvstatliga aktiebolag i april 1958 till 28 och antalet halvstatliga till 13. Hänsyn har då som nämnts inte tagits till dotterbolagen.

Antal ordinarie styrelseledamöter		Antal ordinarie revisorer		Styrelsens ordförande utsedd av <sup>2</sup>	Enskilda huvudintressenter
Totalt	Därav utsedda av staten <sup>2</sup>	Totalt	Därav utsedda av staten <sup>2</sup>		
14	7	4	2	Staten	Svensk interkontinental lufttrafik AB (SILA)
11	6	3	2	„	Enskilda radioindustrier och tidningsföretag samt folkrörelserna
5	3	2	1	„	Enskilda personer
5	3	2	1	„	Enskilda personer
7	4	2—3	1—2	„	Ett flertal enskilda industrier
4	2	2	1	{Alternat. staten o. enskilda}	AB Gasaccumulator (AGA)
5	3	3	2	Staten	Svenska handelsbanken och Kalmar stad
5 <sup>1</sup>	2½	2 <sup>1</sup>	1	opartisk <sup>1</sup>	Stockholms rederi AB Svea
5	3	3	2	Staten	Hammarforsens kraft AB
5	3	3	1½	„	Östersunds elektriska AB
5	3	2	1	„	Umeå stad

<sup>2</sup> Enligt bolagsordningarna och i vissa fall kompletterande avtal mellan aktieägarna.

Den statliga affärsverksamhet som bedrivs i aktiebolagsform, dvs. i en organisatorisk form som hämtats från det enskilda näringslivet, har numera nått en betydande omfattning. Orsakerna till att staten har engagerat sig i den verksamhet som de statliga bolagen bedriver skulle i och för sig vara

värda ett närmare studium, men det finns också andra frågor rörande de statliga bolagen som i lika hög grad kan vara av intresse. Dit hör exempelvis frågan huruvida de statliga bolagen motsvarat de syften som angavs som väsentliga då de inrättades eller lades under statsmakternas kontroll.

En obesvarad fråga är vidare: Huruvida är de organisatoriska relationerna mellan statsmakterna och bolagen och hur fungerar de? Undersökningarna har begränsats till dessa båda problem och tar alltså inte upp frågan varför staten engagerat sig i ifrågasvarande verksamhet; inte heller behandlas frågan om hur resultatet blivit utan endast i vilka former och i vilken grad statsmakternas inflytande gentemot bolagen gör sig gällande.

En grundligare behandling av dessa frågor är angelägen av två skäl. — För det första var de statliga bolagen inte förutsedda då vårt nuvarande statsskick kom till. Statsmakternas relationer till bolagen är därför inte på något sätt ursprungligen reglerade i grundlagarna. Bolagen har inte heller genom senare grundlagsändringar fått någon författningsmässigt bestämd ställning. Författarens uppgift har därför varit att undersöka hur de statliga

bolagen organisatoriskt sett knutits till det statliga förvaltningssystemet och hur man löst dithörande problem.

För det andra kan det vara motiverat att undersöka de skäl som i regel åberopats för att staten valt aktiebolagsformen för en viss gren av sin verksamhet. Aktiebolagsformen har i regel ansetts ge företagsledningen större handlingsfrihet och därmed större effektivitet än de sedvanliga organisationsformerna. Författaren har därför sökt fastställa hur starkt statsmakternas inflytande gentemot bolagen vid skilda tillfällen gör sig gällande.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Det här behandlade området har tidigare endast i ringa omfattning varit föremål för bearbetning. Till omfattningen störst är de arbeten författaren tidigare publicerat, *Statsägda aktiebolag i Sverige* (SOU 1956:6) samt den avhandling av vilken denna skrift är ett sammandrag, *Statsmakterna och de statliga aktiebolagen*. Stockholm 1959.

# De statliga bolagens tillkomst och allmänna ställning<sup>1</sup>

## Valet av aktiebolagsformen som statlig verksamhetsform

Aktiebolagsformen började användas för statens verksamhet omkring sekelskiftet. Genom avtal år 1898 respektive 1907 med de privatägda Kungl. Teaterns AB och Kungl. Dramatiska teaterns AB fick staten visst inflytande i dessa bolags förvaltning — dock utan att äga några aktier. Bolagen å sin sida fick rätt till vissa ekonomiska bidrag från staten.

Av större betydelse var 1907 års avtal mellan staten å ena sidan samt Luossavaara-Kiirunavaara AB (LKAB), Trafik AB Grängesberg-Oxelösund (TGO) och AB Gellivare malmfält å den andra. Staten överlämnade viss gruvegendom till LKAB och fick i gengäld preferensaktier som motsvarade bolagets aktiekapital. Dessutom tillförsäkrades staten visst inflytande på bolagets styrelse och förvaltning och fick rätt att under vissa förutsättningar inlösa även den andra hälften av aktiekapitalet, som bestod av stamaktier.

Det verkliga genombrottet för aktiebolagsformen som statlig företagsform

kom emellertid först senare. Av främst fiskaliska och nykterhetspolitiska skäl blev handeln med tobaksvaror och rusdrycker det allmännas uppgift. 1915 bildades AB Svenska tobaksmonopolet, och 1917 tillkom AB Vin- och spritcentralen och de lokala systembolagen. AB Kurortsverksamhet, som 1918 bildades av pensionsstyrelsen, skulle bedriva sjukvårdande verksamhet vid kurorter och därtill knutna sjukhus. Aktiekapitalet tillskötts av medel ur folkpensioneringsfonden.

De ekonomiska kriserna under 1920-talet var den direkta orsaken till att staten utvidgade sina affärsintressen till AB Kreditkassan av år 1922, AB Jordbrukarbanken samt AB Göteborgs handelsbank och Kalix träindustri AB. Kreditkassan fanns kvar till 1937, medan Jordbrukarbanken och Göteborgs handelsbank 1950 uppgick i Sveriges kreditbank. Kalix träindustri AB:s verksamhet övertogs av AB Statens skogsindustrier 1942.

1924 bildades de enskilda aktiebolagen AB Aerotransport och AB Radiotjänst. Staten fick från början ett betydande inflytande i dessa bolag. I fråga om Aerotransport grundades inflytandet på statens ekonomiska subventioner och åt Radiotjänst uppläts statens monopol på området. I Aerotransport inträdde staten dessutom 1937 som delägare.

<sup>1</sup> Beträffande statliga bolag som nu upphört att existera som fristående företag är den följande redovisningen inte fullständig.

Vad det gäller statens vattenfallsverk och statens järnvägar skapades under 1930-talets expansion ett antal dotterbolag till dessa verk genom att staten förvärvade vissa enskilda företag inom området. I åtskilliga fall trädde dessa företag efter statsförväret i likvidation och deras verksamhet införlivades med respektive verk. I några fall ansåg man det emellertid ändamålsenligt att även i fortsättningen driva rörelsen som ett fristående aktiebolag. De nu bestående helstatliga bolag som på så sätt tillfördes staten är Motala ströms kraft AB (1930), AB Gävle vagnverkstad (1933) och AB Trafikrestauranger (1938).

1930-talet medförde en i flera avseenden förändrad inställning till statens uppgift och området för dess verksamhet. Det större ansvar för utvecklingen inom näringslivet som staten efter hand påtog sig satte också spår i statens egen affärsinriktade verksamhet. För vissa stödjande och reglerande uppgifter på olika områden av näringslivet skapades de båda helstatliga aktiebolagen AB Industrikredit (1934) och Svenska spannmåls AB (1935). En sanering av spel- och lotteriväsendet genomfördes 1938 då Svenska penninglotteriet AB bildades.

Under andra världskriget utökades statens affärsverksamhet här liksom i flera andra länder. Som en mer eller mindre direkt följd av kriget tillfördes staten inte mindre än sex helstatliga aktiebolag. Staten övertog sålunda 1939 Ruotivare gruv AB för att eliminera det tyska inflytandet i bolaget. 1940 bildades vidare Norrbottens järnverks AB, AB Svensk torvförädling och AB Transitotrafik. 1941 bildades

Svenska skifferolja AB, och samma år skaffade sig staten vissa intressen i AB Ceaverken; 1943 övertog staten helt detta bolag. Beträffande samtliga dessa bolag var beredskapsskäl framträdande. För vissa av bolagen — som i fallet Norrbottens järnverk — fanns dock även samhällsekonomiska och sociala motiv. Som en indirekt följd av kriget får man också se bildandet av AB Statsgruvor (1950).

Förstatligandet av de enskilda järnvägarna blev — särskilt efter 1939 års principbeslut — en aktuell fråga. De privata järnvägarna var i regel före statsinlösningen organiserade i aktiebolagsform. Vid inlösningen trädde respektive bolag i likvidation, och rörelsen införlivades med SJ. I vissa fall lät man dock en del verksamhetsgrenar — särskilt sådana som låg vid sidan av den egentliga järnvägsrörelsen — fortsättas i fristående företag formellt skilda från SJ.

I samband med förstatligandet av enskilda järnvägar förvärvade järnvägsstyrelsen sålunda 1940 huvudparten av aktierna i Kalmar verkstads AB. På liknande sätt tillkom 1945 Svenska lastbil AB och 1948 GDG Biltrafik AB samt 1951 Stockholm—Rimbo järnvägs AB.

I syfte att framförallt utvidga SJ:s rörelse till angränsande områden förvärvade järnvägsstyrelsen 1943 aktierna i Svenska rederi AB Öresund. Samma år inleddes samarbete med Stockholms rederi AB Svea genom tre halvstatliga aktiebolag, nämligen AB Landtransport, AB Nordisk biltjänst och AB Svenska godscentraler. Tillsammans med AB Gasackumulator hade järnvägsstyrelsen dessutom 1940 förvärvat aktierna i AB Dissousgas. På

liknande sätt inledde vattenfallsstyrelsens samarbete med enskilda och kommunala kraftproducenter genom bildandet av de halvstatliga bolagen AB Kattstrupeforsen (1938), Bergforsens kraft AB (1944) och AB Umeforsen (1947).

I flera fall har under 1940-talet och början av 1950-talet bl. a. en önskan att skapa organisatoriskt bättre former för en i huvudsak redan existerande verksamhet medverkat till att nya fristående statliga aktiebolag uppstått.

Av stor betydelse i detta sammanhang var beslutet av 1941 års riksdag att domänverkets skogsindustriella verksamhet fr. o. m. 1942 skulle överföras till ett för ändamålet bildat aktiebolag, AB Statens skogsindustrier. Beslutet motiverades bl. a. av den skogsindustriella rörelsens större krav på affärsmässighet. Bolagets aktier har redovisats under domänfonden, och därigenom har det närmast fungerat som ett dotterbolag till domänverket. Genom beslut av 1957 års riksdag överfördes dock aktierna till fonden för statens aktier, och bolaget underställdes handelsdepartementet.

Vidare sammanfördes 1945 de av systembolagen som dotterbolag ägda restaurangbolagen till en ny koncern under ledning av Sveriges centrala restaurang AB. Sveriges kreditbank AB bildades 1950, då man slog samman AB Jordbrukarbanken och AB Göteborgs handelsbank. Samtidigt utvidgades verksamheten till fullständig affärsbankrörelse. Genom tillkomsten av Nya system AB 1954 centraliserades detaljhandeln med rusdrycker, och de lokala systembolagen inordnades som distriktsförvaltningar i det nya riksbolaget. På luftfartens område slut-

ligen, skedde en viss omorganisation 1949; då tillkom ett nytt halvstatligt aktiebolag, AB Aerotransport, och det tidigare, vid denna tidpunkt helstatliga bolaget med detta namn upphörde samtidigt med sin verksamhet.

Statens övertagande av AB Tips-tjänst år 1943 får ses som en fortsättning av den sanering av spel- och lotteriväsendet som påbörjats då man bildade Svenska penninglotteriet. — Tillkomsten av AB Fjäråssand som statligt bolag (1950) var däremot en mera speciell företeelse. Detta bolag har till huvuduppgift att tillvarata vissa naturskyddsintressen. En sådan speciell företeelse var likaså bildandet av AB Atomenergi 1948, varigenom staten inledde ett samarbete med enskilda industrier för tillgodogörandet av atomkraften.

1956 bildades AB Oljetransit för uppgifter i samband med byggnad och förvaltning av en oljelagringsanläggning vid Trondheimsfjorden. Andra relativt nya förändringar är omorganisationerna av Svenska spannmåls AB:s och LKAB:s verksamhet. Huvudparten av Svenska spannmåls AB:s uppgifter har överförs på en ekonomisk förening bildad av enskilda, medan förvaltningen av lagerhusen kvarstår hos bolaget, som ändrat sitt namn till Svenska lagerhus AB. I LKAB har staten inlöst huvuddelen även av de aktier som hittills varit i enskild ägo. AB Radiotjänsts namn har ändrats till Sveriges radio AB, samtidigt som vissa organisationer — genom ökning av aktiekapitalet — beretts tillfälle att som aktieägare delta i verksamheten vid sidan av de ursprungliga aktieägarna.

För fullständighetens skull bör ock-

så nämnas att förslag om inrättande av statliga aktiebolag i flera fall framställt utan att fördenskull genomföras. Förslagen har bl. a. gällt statliga kaffemonopol, apoteks- och läkemedelsmonopol, oljemonopol och ett statligt trafikförsäkringsbolag. Vidare har man i vissa fall ifrågasatt ombildning av aktiebolag för redan existerande statliga verksamhetsgrenar, t. ex. järnvägarna, gruvförvaltningen, försvarets verkstadsrörelse och statens vattenfallsverk.

### **Utvecklingens materiella innebörd**

Det andra världskriget och åren därefter kan således ses som den verkliga genombrottstiden för den statliga verksamhet som vi skall behandla. Sedan krigsutbrottet 1939 har verksamheten utökats med aderton helstatliga och nio halvstatliga aktiebolag. Genom statens inlösen av stamaktierna i LKAB överfördes dessutom detta bolag till gruppen helstatliga.

Det är alltså främst på senare tid som statsmakterna funnit det ändamålsenligt att bedriva vissa grenar av sin verksamhet i form av hel- eller halvstatliga aktiebolag. För närvarande finns, som tidigare nämnts, inte mindre än 28 helstatliga och 13 halvstatliga aktiebolag, av vilka många i sin tur äger dotterbolag.

Genom de statliga aktiebolagens tillkomst har även området för statens affärsverksamhet vidgats. Vid sekelskiftet bestod detta område huvudsakligen av post, järnvägar, telefon och telegraf samt skogsförvaltningen. Postverket har successivt tillförts nya upp-

gifter inom ramen för den tidigare verksamheten. Järnvägarna har utökat sin egentliga verksamhet med restaurangrörelse, rederirörelse och landtransporter av olika slag. Utvidgningarna har skett både inom ramen för tidigare organisation och genom dotterbolag. Till telefon och telegraf har lagts nya, viktiga telekommunikationsmedel: radio och TV. Statens skogsförvaltning har utökats med skogsindustriell verksamhet, och gruvförvaltningen har utvidgats till att dessutom omfatta en inte obetydlig drift i statens egen regi.

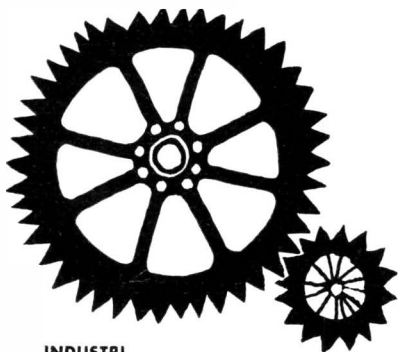
Men helt nya rörelsegrenar har också tillkommit, t. ex. elektrisk kraftproduktion och luftfart. En särställning intar de främst av fiskaliska och sociala skäl inrättade monopolbolagen. Den industriellt inriktade verksamheten och affärsbanksrörelsen är till övervägande del av senare datum.

Uppställningen på s. 17 visar de nu existerande bolagen uppdelade på några olika huvudgrupper.

### **Utvecklingens organisatoriska innebörd**

I stort sett kan sägas att när staten tagit upp en affärsmässigt inriktad verksamhet, har man varit inställd på att sådan verksamhet krävt delvis andra betingelser beträffande organisation och ekonomisk rörelsefrihet än statens övriga verksamhet. Ett betydelsefullt erkännande fick detta förhållande genom 1911 års budgetreform, som gav de affärsdrivande verken en särställning inom förvaltningen.

## Var återfinns de statliga bolagen?



### INDUSTRI

Bergeforsens kraft AB  
AB Ceaverken  
AB Dissausgas  
AB Gävle vagnverkstad  
Kolmor verkstads AB  
AB Kottstrupeforsen  
Luossavaara-Kiirunavaara AB  
Motala ströms kraft AB  
Norrbottens järnverk AB  
Ruotivare gruv AB  
AB Statens skogsindustrier  
AB Statsgruvor  
AB Svensk torvförädling  
Svenska skifferolje AB  
AB Umeforsen



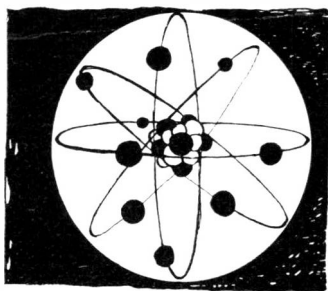
### SAMFÄRDESEL

AB Aerotransport  
GDG biltrafik AB  
AB Landtransport  
AB Nordisk biljäst  
Stockholm—Rimbo järnvägs AB  
AB Svenska godscentraler  
Svenska lastbil AB  
Svenska rederi AB Öresund  
AB Transitotrafik



### STATSMONOPOL

Nya system AB  
Svenska penninglotteriet AB  
AB Svenska tobaksmonopolet  
Sveriges radio AB  
AB Tjipstjänst  
AB Vin- & spritcentralen



### ÖVRIGA

AB Atomenerg  
AB Fjärössand  
Kungl Dramatiska teatern AB  
Kungl Teatern AB  
AB Kurortsverksamhet  
AB Oljetransit



### HANDELS- o. KREDITAKTIEBLAG

AB Industri kredit  
Svenska lagerhus AB  
Sveriges centrala restaurang AB  
Sveriges kreditbank  
AB Trafikrestauranger

Utvecklingen mot större frihet för de affärsdrivande verken fortsätter ännu, men karakteristiskt för tiden efter 1911 års budgetreform är att man i övervägande grad organiserat de nya statliga företagen i den från det enskilda näringslivet hämtade aktiebolagsformen. Den tendensen understryks av de på senare tid framställda förslagen att omorganisera vissa affärsdrivande verk till aktiebolag. Denna utveckling sammanhänger främst med att aktiebolagsformen ansetts ge företagsledningen större möjligheter till ett affärsmässigt 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 igång 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 kunn-

de i sin verksamhet inte tillämpa lika fria former som den enskilda 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 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 förvärf 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 Atomenergi, Sveriges radio och de kungliga teaternarna. Men även hos vissa bolag som nu betecknas som helstatliga kan man skönja en liknande utveckling. De enskilda aktieägarna i 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 dessas inflytande kunnat bli av verksam karaktär.

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 omhändervas 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 betydelslös. Frågan har tvärtom uppmärksamats 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.

### De statliga bolagens allmänna ställning

Om staten väljer aktiebolagsformen för en viss gren av sin verksamhet, innebär detta — till skillnad från vad som gäller beträffande de affärsdrivande verken — att man skapar ett

särskilt rättssubjekt av i främsta rummet privaträttslig natur. Bolagets handlingsområde begränsas i första hand av aktiebolagslagen och anslutande författningar. Däri skiljer sig det statliga aktiebolaget inte från det privatägda. — Men det förhållandet att staten äger eller på annat sätt kontrollerar ett aktiebolag innebär dessutom att man måste uppställa frågan huruvida bolaget utövar offentligrättsliga funktioner och, om så är fallet, undersöka hur detta förhållande inverkar på bolagets ställning.

Frågan om de statliga bolagen kan anses utöva offentligrättsliga funktioner får antagligen besvaras jakande, men det är knappast möjligt att få fullständig klarhet om de rättsliga följderna av detta. Ingenting talar dock bestämt emot uppfattningen att de statliga bolagen skulle ligga helt utom tillämpningsområdet för de särskilda rättsregler som gäller för förvaltningen i allmänhet. Några prejudicerande domstolsutslag som bekräftar denna uppfattning finns dock veterligen inte, och det krävs därför en viss försiktighet, om man vill uttala ett bestämt omdöme i frågan. Klart är dock att det inte finns några speciella rättsregler som gäller för de statliga aktiebolagen i gemen.

De statliga bolagens verksamhet grundas i första hand på aktiebolagslagen av den 14 september 1944. De enda undantagen är Sveriges kreditbank, vars verksamhet grundar sig på lagen av den 31 mars 1955 om bankrörelse, och AB Industri kredit, vars verksamhet förutom på aktiebolagslagen även grundar sig på lagen av den 14 juni 1946 om hypoteksaktiebolag. Till dessa lagar kommer — för stat-

liga liksom för enskilda aktiebolag — diverse anslutande författningar, däribland 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 bestämmelser i de nyss nämnda lagarna.

De statliga bolagen anses däremot inte vara underkastade de förvaltningsrättsliga föreskrifter som gäller för statens förvaltning i övrigt. Inte heller är de utan vidare skyldiga att ålyda direktiv från Kungl. Maj:t eller annan myndighet rörande verksamheten eller att underkasta sig kontroll från dessas sida i större utsträckning än enskilda aktiebolag. En annan följd av de statliga bolagens juridiskt fristående ställning är att de inte berörs av grundlagarnas speciella stadganden om förvaltningen och således inte heller av den kontroll som riksdagen genom sina särskilda kontrollorgan utövar över förvaltningen.

Å andra sidan anses de statliga bolagen, som tidigare framhållits, vara utövar av offentlig förvaltning, och det är uppenbart att en förutsättning för detta är att statsmakterna kan göra sitt inflytande gällande i bolagens förvaltning och verksamhet. Möjligheterna härtill skiftar emellertid både till art och omfattning, och de bör därför studeras särskilt för varje bolag. Härvid bör man särskilt beakta det inflytande som staten förutom i egenskap av aktieägare kan få genom lagstiftning, lån och regelbundna finansiella bidrag.

# Statens funktioner som aktieägare

Statens uppgifter i de olika statliga bolagen måste alltså variera avsevärt. Beträffande monopolbolagen, som har ett flertal skrivna riktlinjer (i lag- eller annan form) för verksamheten att följa men som däremot i regel inte kräver kapitaltillskott från statens sida, blir statsmakternas uppgift till stor del att vidmakthålla de nämnda riktlinjerna. Å andra sidan inriktas statsmakternas åtgärder gentemot industribolagen främst på att tillgodose dessas kapitalbehov. För såväl de nu nämnda som övriga bolag tillkommer den fortlöpande ledningen och kontrollen av bolagens verksamhet. Omfattningen av statsmakternas uppgifter i bolagen varierar, och flera av dem har efter bildandet endast i övervägande formella sammanhang varit föremål för åtgärder från statsmakternas sida.

Några speciella grundlagsbestämmelser som reglerar fördelningen mellan Kungl. Maj:t och riksdagen då det gäller statsmakternas uppgifter i bolagen finns inte. Utgångspunkt för studiet av statsmakternas relationer till de statliga bolagen måste därför bli den makt- och funktionsfördelning mellan Kungl. Maj:t och riksdagen som överhuvudtaget finns nedlagd i statskicket.

Beträffande funktionernas fördelning mellan Kungl. Maj:t och riksdagen

gen medför bolagsformen att tyngdpunkten i statsmakternas relationer till bolagen i än högre grad än vad som gäller för förvaltningen i allmänhet ligger hos Kungl. Maj:t, även om riksdagen vid statsmakternas medverkan i bolagens finansiering formellt framstår som ensam beslutande.

Endast ett fåtal av Kungl. Maj:ts beslut fattas i konselj. I åtskilliga fall får ett statsråd i uppdrag att utöva vissa funktioner som annars ankommer på Kungl. Maj:t. Vidare har statskontoret anförtratts vissa funktioner vid förvaltningen av statens aktier. För en stor grupp statliga bolag utövas dessutom statens funktioner som aktieägare i huvudsak av ett centralt ämbetsverk.

## Redovisningen av statens inkomster från bolagen

Staten fick sitt första betydande aktieinnehav genom förvärvet av preferensaktierna i Luossavaara-Kiirunavaara AB 1907. Redan följande år fick staten utdelning på dessa aktier, vilket innebar att driftbudgeten tillfördes en inkomstpост av principiellt sett ny karaktär.

Genom 1911 års budgetreform genomfördes bl. a. en gruppering av in-

komsterna som skulle ge bättre översikt över inkomsterna från finansiell synpunkt och sammanföra besläktade inkomster. Dessa delades upp på fem huvudkategorier, av vilka en omfattade inkomster av statens produktiva fonder. Denna inkomstkategori, som innebar en nyhet på riksstatsens inkomstsida, omfattade nettoavkastningen av statens kapitalfonder, dvs. i första hand de affärsdrivande verkens fonder och den samtidigt nyupprättade fonden för statens aktier.

Statens aktier i LKAB var under de närmast följande åren de enda som bokfördes under fonden för statens aktier, men efter tillkomsten av Svenska tobaksmonopolet uppfördes även statens aktier i detta bolag under fonden.

För närvarande redovisas under fonden de statliga aktierna i de bolag som

hör under departementen. Undantag utgör dock statens aktier i AB Vin- och spritcentralen, som redovisas under folkpensioneringsfonden, vilken förvaltas av pensionsstyrelsen. Beträffande övriga bolag redovisas statens aktier under respektive verks fonder, dvs. statens järnvägars fond, statens vattenfallsverks fond och folkpensioneringsfonden. Aktierna i AB Statens skogsindustrier har nyligen överförs från domänverkets fond till fonden för statens aktier. Bestämmelserna om den fond under vilken aktierna i ett visst fall skall redovisas, återfinns vanligen i riksdagens beslut om aktieteckning och i Kungl. Maj:ts regleringsbrev.

I *tabell 3* redovisas avkastningen från olika statliga aktiebolag på fonden för statens aktier budgetåren 1950/51—1956/57.

TABELL 3

*Avkastningen från statliga aktiebolag under fonden för statens aktier, budgetåren 1950/51—1956/57 (1 000 kr)*

Budgetår	Luossavaara —Kiiruna- vaara AB	AB Svenska tobaks- monopolet	Sveriges kreditbank	Sveriges centrala restaurang AB	Övriga aktiebolag	Summa
1950/51	37 869,4	—	1 598,6	247,5	6,2	39 721,7
1951/52	43 187,7	1 595,0	2 078,4	247,5	6,2	47 114,8
1952/53	63 450,6	1 595,0	2 398,4	247,5	6,2	67 697,7
1953/54	63 866,0	1 595,0	2 698,2	247,5	27,3	68 434,0
1954/55	55 722,4	1 595,0	2 698,2	247,5	6,3	60 269,4
1955/56	81 422,7	1 595,0	2 698,2	—	31,3	85 747,2
1956/57	108 554,3	1 595,0	2 698,0	—	31,2	113 178,5

För fullständighetens skull bör nämnas att från vissa av de statliga aktiebolagen inflyter statsinkomster även på annat sätt än som utdelning på statens aktier. Härvid åsyftas inkomster av sådan verksamhet som i särskild

ordning kontrolleras av staten. Då sådan verksamhet bedrivs av ett statligt aktiebolag redovisas aktieutdelningen, som i regel är maximerad, så som nyss angivits; återstoden av det inlevererade beloppet redovisas som över-

skottsmedel under egentliga statsinkomster. Överskottsmedlen från AB Vin- & spritcentralen och Nya system AB kallas sålunda "Rusdrycksförsäljningsmedel" och redovisas — eftersom de anses ha samhörighet med beskattningen av rusdrycksmedel — bland skatterna. Överskottsmedlen från Penninglotteriet och Tjupstjänst redovisas under "Diverse inkomster". I Tobaksmonopolet fonderas däremot dessa överskottsmedel. De har emellertid vid några tillfällen inlevererats till statsverket och då redovisats som inkomst av fonden för statens aktier.

Fonden för statens aktier förvaltas av statskontoret, men enligt praxis har i begreppet förvaltning endast lagts in sådant som att uppbära och kontrollera beslutade utdelningar samt redovisa vad som influtit. För ytterligare uppgifter fordras Kungl. Maj:ts direkta uppmaning. Endast beträffande nybildning av statliga aktiebolag, då staten förvärvar aktierna i tidigare enskilda bolag samt vid nyemissioner tycks Kungl. Maj:t emellertid ge sådana särskilda uppgifter åt statskontoret.

### Grunderna för statens inflytande på bolagens förvaltning och verksamhet

Statens främsta möjlighet att göra sitt inflytande gällande i de statliga bolagen grundar sig på dess innehav av aktier.

Vad gäller de helstatliga bolagen är det inflytande staten kan utöva på grund av aktieinnehavet att betrakta som i princip absolut, även om staten

i vissa av dessa bolag avstått från att direkt utöva en del av detta inflytande. Som framgår av *tabell 1* och *2* (s. 8—11) innehar sålunda enskilda personer i några av de helstatliga bolagen en mindre del av aktiekapitalet. En sådan ordning aktualiserades först i fråga om AB Svenska tobaksmonopolet och AB Vin- & spritcentralen, och den har sedan applicerats även på Sveriges centrala restaurang AB.

Med denna ordning, som är ett resultat av monopolkontrollutredningens arbete under slutet av tjugotalet, har staten velat ge vissa enskilda personer inflytande i några helstatliga bolag genom att låta dem förvärva aktier i sådan omfattning och på ett sådant sätt att inflytandet kunnat bli effektivt. Men staten har inte frånhänt sig den yttersta kontrollen av ifrågavarande del av aktiekapitalet. De enskilda aktieägarna har i avtal förbundit sig att inte överlåta aktierna på någon annan än staten eller den som staten godkänner som aktieägare; vidare har staten rätt att när som helst till parikurs inlösa en aktie som tillhör någon av de enskilda aktieägarna.

På liknande sätt har staten upplåtit ca 25 procent av aktiekapitalet i AB Industrikredit till Sveriges kreditbank och vissa enskilda banker. Vidare har den tidigare delägaren i LKAB, Trafik AB Grängesberg-Oxelösund, som ett led i det fortsatta samarbetet mellan staten och sistnämnda bolag fått behålla ca 4 procent av aktiekapitalet i LKAB. Även i dessa fall har dock staten inlösningsrätt.

I de halvstatliga bolagen däremot begränsas statens makt av det inflytande som utövas av de enskilda aktieägarna. Flertalet halvstatliga aktiebo-

lag får anses ha tillkommit på grundval av en ekonomisk intressegemenskap mellan staten och de enskilda aktieägarna. Typexempel är Aerotransport och ett antal mindre företag i vilka staten representeras av en affärsverksstyrelse. Balansen mellan det statliga och det enskilda inflytandet i dessa bolag har i stort sett åstadkommits genom en viss fördelning av aktiekapitalet mellan kontrahenterna. Kompletterande bestämmelser finns dock i vissa fall.

I Sveriges radio AB, Kungl. Dramatiska teaterns AB samt Kungl. Teaterns AB har staten inga aktier, utan där grundas inflytandet på rätten att bl. a. utse vissa ledamöter i ifrågavarande bolags styrelser. Bakgrunden till samarbetet mellan stat och enskilda i dessa bolag torde vara att bolagens verksamhet delvis finansieras med statsmedel. Man har dock velat bevara den anknytning till olika intressegrupper som det enskilda aktieinnehavet medger.

En aktieägare i ett bolag utövar sitt inflytande i första hand genom att personligen eller genom ombud delta i bolagsstämman. Där deltar han i beslut om ändringar i bolagsordningen, aktiekapital, ansvarsfrihet för styrelsen, val av styrelseledamöter och revisorer, fastställelse av balansräkning samt disposition av en eventuell vinst m. m. Om hans aktieinnehav är av större omfattning, är det vanligt att han noggrant och kontinuerligt följer bolagets verksamhet samt även verkar aktivt vid uppkommande finansieringsbehov. De aktiebolag i vilka staten har aktiemajoriteten är i detta avseende inget undantag.

Bolagsordningarna kan i viss mån

utformas så att de tillgodoser en aktieägars speciella önskemål. Sådana bestämmelser förekommer också i de statliga bolagens bolagsordningar. Som exempel kan nämnas att det i åtskilliga av dem stadgas att ändringar i bolagsordningen skall fastställas av Kungl. Maj:t. Vidare finns i en del fall särskilda bestämmelser om hur vinster skall disponeras, om val av styrelseledamöter och revisorer etc. I realiteten saknar dessa bestämmelser större betydelse, då staten som ensam — eller i varje fall dominerande — aktieägare har rösträtt på bolagsstämman. Bestämmelsernas innebörd blir då närmast att reglera formerna för det statliga inflytandet. Annorlunda blir förhållandet i bolag där även andra aktieägare kan utöva ett verksamt inflytande; bestämmelserna kommer då att reglera parternas inbördes styrkeförhållanden. Bestämmelser av detta slag är vanliga i statliga aktiebolag som även har enskilda aktieägare.

Särskilt intresse har monopolbolagens bestämmelser om val av styrelseledamöter och revisorer. I Svenska tobaksmonopolet medför endast preferensaktierna (vilka ägs av enskilda) rösträtt vid sådana val, medan aktierna i övriga frågor är jämställda. Likaså ger de enskilt ägda stamaktierna i Sveriges centrala restaurang AB ett förhöjt röstvärde vid sådana val, så att röstfördelningen blir 15 000 för enskilda och 4 950 för staten. I AB Vin- & spritcentralen ger stamaktierna vid alla beslut högre röstvärde så att röstfördelningen blir 20 000 för enskilda mot 14 600 för staten. Bestämmelserna ger på så sätt en viss övervikt åt de enskilda aktieägarna vid val av styrelseledamöter och re-

visor. Å andra sidan utses vissa styrelseledamöter och revisorer i de nämnda bolagen i annan ordning än på bolagsstämman.

I AB Industrikredit får de banker som är delägare utse högst tre av styrelsens ledamöter samt en revisor. I övriga frågor följer dock röstfördelningen aktiekapitalets fördelning. För den enskilde aktieägarens rösträtt i LKAB finns däremot inga speciella bestämmelser, utan den är helt beroende av aktieinnehavets omfattning.

Beträffande de halvstatliga bolag i vilka statens inflytande helt eller delvis grundas på aktieinnehavet har i vissa fall särskilda bestämmelser om röstfördelningen ansetts nödvändiga. I AB Aerotransport är aktierna enligt bolagsordningen uppdelade på två serier, A och B, av vilka serie A ägs av staten och serie B av de enskilda delägarna, huvudsakligen SIA. Alla aktier medför lika rätt utom vid val av styrelseledamöter och revisorer och vid beslut om vinstutdelning. Halva antalet styrelseledamöter och revisorer utses sålunda av vardera A- och B-aktieägarna. Styrelsens ordförande utses bland de ledamöter som valts av A-aktieägarna. För beslut om vinstutdelning fordras majoritet bland de närvarande inom båda grupperna. Uppnås inte detta, gäller det beslut som ger den lägsta utdelningen.

Alla dessa omständigheter grundar sig på speciella bestämmelser i bolagsordningarna. Men det förekommer också att kompletterande avtal träffas mellan staten och de enskilda aktieägarna. Exempel på detta utgör de under vattenfallsstyrelsen hörande halvstatliga aktiebolagen. Här har man funnit det ändamålsenligt att använda aktiebolagsformen för att gemensamt tillgodogöra sig vattenkraften från vissa enstaka forsar, i vilka även andra än vattenfallsstyrelsen varit intressenter.

Till grund för bildandet av dessa aktiebolag ligger konsortialavtal mellan vattenfallsstyrelsen och vederbörande medintressenter. Dessa avtal reglerar ingående frågorna om bolagens bildande och aktiernas fördelning, likvid för aktierna, överlåtelse av aktierna, kraftstationens utbyggnad, kraftleveranser, bolagens allmänna verksamhet m.m. Vissa detaljfrågor och ändringar i konsortialavtalen behandlas i tilläggskontrakt. För vattenfallsstyrelsens del är konsortialavtalen inte bindande förrän de godkänts av Kungl. Maj:t.

Av liknande karaktär är det avtal mellan staten och Trafikaktiebolaget Grängesberg—Oxelösund som reglerar statens relationer till den enskilde aktieägaren i LKAB. Avtalet har för statens del godkänts av riksdagen.

# Statens representation på bolagsstämman

## Bolagsstämmans betydelse och arbetsformer

Bolagsstämman framstår formellt som aktiebolagets ledande organ, men dess reella betydelse för bolagets verksamhet är omdiskuterad. För att kunna bedöma stämmans verkliga betydelse i de statliga bolagen har författaren i ett tidigare sammanhang (*Statsägda aktiebolag i Sverige*, SOU 1956: 6) studerat ett antal protokoll från bolagsstämmor i helstatliga aktiebolag.

Vad beträffar de *ordinarie bolagsstämmorna* visade protokollen från dessa (1953) att behandlingen av föredragningslistans "obligatoriska" punkter närmast hade haft formell innebörd. Därför ägnades punkten "övriga frågor" större intresse. En specialundersökning för femårsperioden 1948—1953 visade att ärende under punkten ifråga hade förekommit i åtminstone hälften av bolagen. Större delen av ärendena hade emellertid gällt ändringar i bolagsordningen samt ökning av aktiekapitalet. Vidare märktes frågor om de anställdas pensionsförhållanden, bildandet av pensionsstiftelse etc. Aktieägarens rätt att på bolagsstämman få upplysningar om bolagets verksamhet hade, såvitt man kan se av protokollen från 1953 års bolagsstämmor, utnyttjats endast sparsamt.

*Extra bolagsstämma* hade under femårsperioden 1948—1953 anordnats i ungefär hälften av företagen. Ärendena hade bl.a. gällt val av styrelseledamöter och revisorer, ändring av bolagsordningen, ökning av aktiekapitalet, styrelsearvoden samt anställdas pensionsförhållanden.

Undersökningarna visar att bolagsstämman i de statliga bolagen reellt knappast är beslutande i frågor som är väsentliga för företagets verksamhet. Sådana beslut fattas av allt att döma i annat sammanhang, och i den mån de överhuvud taget behandlas på bolagsstämman, får behandlingen i praktiken närmast karaktären av registrering. De nämnda undersökningarna har dock endast gällt de helstatliga bolagen; i de halvstatliga bolagen deltar förutom staten också enskilda aktieägare, varför det är tänkbart att erfarenheterna från de halvstatliga bolagen skulle bli annorlunda än de från helstatliga bolag. I väsentliga frågor torde dock aktieägarna före bolagsstämman ha samrått med varandra, och det finns knappast anledning tro att de halvstatliga bolagens förhållanden skulle vara väsentligt annorlunda.

Hur arbetar då bolagsstämman i ett statligt bolag?

En aktieägare kan inställa sig på bolagsstämman antingen personligen eller genom ombud. Om aktieägaren

är en juridisk person, såsom då staten uppträder som aktieägare, är givetvis det senare alternativet det enda möjliga. Enligt aktiebolagslagen får en aktieägare inte representeras på bolagsstämman av mer än ett ombud. och rösträtten för statens aktier utövas därför alltid av *en* person.

Detta hindrar givetvis inte att även andra personer kan vara närvarande vid bolagsstämmorna i de statliga bolagen, t.ex. styrelseledamöter, revisorer eller tjänstemän i bolagen. I vissa helstatliga bolag och i de halvstatliga bolagen deltar dessutom de enskilda aktieägarna. I de statliga bolag där staten inte äger aktier utan det statliga inflytandet är ordnat på annat sätt är staten formellt inte representerad på bolagsstämman.

Av särskild betydelse är givetvis ombudet för statens aktier i detta sammanhang. 1953 utgjordes ombudet i de helstatliga bolagen under departementen av statssekreteraren, expeditionschefen eller en byråchef inom respektive departement, men det har tidigare också hänt att ett statsråd uppträtt som ombud för statens aktier på bolagsstämman i ett statligt aktiebolag. I de helstatliga bolag som hör under centrala ämbetsverk var ombudet under 1953 oftast en byråchef från vederbörande ämbetsverk.

Fullmakterna för ombuden innehöll under undersökningsåret endast ett formellt förordnande att föra talan och utöva rösträtt för staten såsom aktieägare i bolaget; några instruktioner för ombudets handlande fanns inte med i fullmakterna.

Ombudet för statens aktier utses som regel, vad det gäller de bolag som hör direkt under ett departement, av

Kungl. Maj:t eller efter Kungl. Maj:ts bemyndigande av departementschef, samt i fråga om övriga bolag av det ämbetsverk under vilket bolaget närmast hör. Men det finns vissa undantag. Vid bolagsstämma i Motala ströms kraft AB, Bergeforsens kraft AB, AB Kattstrupeforsen och AB Umeforsen (dessa hör under vattenfallsstyrelsen) utses sålunda statens ombud av chefen för kommunikationsdepartementet. Statens ombud i AB Vin- & spritcentralen utses av chefen för finansdepartementet, fastän statens aktier i detta bolag redovisas under folkpensioneringsfonden, som förvaltas av pensionsstyrelsen.

I de helstatliga bolagen fattar statens ombud i regel ensam alla beslut. Undantag utgör endast de bolag som har enskilda aktieägare med rösträtt; deras rösträtt regleras genom speciella bestämmelser i bolagsordningen. Beträffande de halvstatliga bolagen fattas besluten av statens ombud jämte de enskilda aktieägarna. Sammanträdesformer och uppgifter i övrigt för bolagsstämman i de statliga bolagen avviker inte nämnvärt från vad som är brukligt i enskilda aktiebolag. Man bör dock observera den inskränkning i bolagsstämmans formella kompetens som gäller för åtskilliga av de statliga bolagen på grund av specialbestämmelser i bolagsordningarna om att ändringar i dessa skall underställas Kungl. Maj:t för godkännande. Jämförbara är de fall då vissa styrelseledamöter och revisorer skall utses av Kungl. Maj:t i stället för av bolagsstämman samt då bolagsordningarna begränsar vinstutdelningen.

Formerna för statens representation på bolagsstämman har kritiserats från

bl.a. konstitutionell synpunkt. Det finns därför anledning att närmare studera hur ombuden för statens aktier utses och i vad mån vederbörande får muntliga direktiv för sina uppdrag. Intervjuer och genomgång av vissa handlingar från de närmast berörda departementen — och dessutom järnvägsstyrelsen och vattenfallsstyrelsen — ger upplysningar härom.

### Departementens val av ombud

Tidpunkten för bolagsstämman i de bolag som sorterar under departementen fastställs i regel under hand av vederbörande departement i samråd med bolagets verkställande direktör och på initiativ av denne. Beträffande åtgärderna därefter skiljer sig praxis i finansdepartementet från vad som är brukligt i övriga departement.

Vad gäller de bolag som hör under *finansdepartementet* skickar man alltid formell kallelse till stämman. Kallelsen, som oftast är ställd till statsrådet, föredras i konselj, och Kungl. Maj:t bemyndigar i varje särskilt fall chefen för finansdepartementet att — själv eller genom den han utser — utöva rösträtt för statens aktier. Som regel utses någon annan än statsrådet att representera staten på bolagsstämman. I undantagsfall har det dock hänt att statsrådet själv gjort detta. Vanligen kommer statsrådet endast till bolagsmiddagen, som hålles samma dag som stämman; han framför då det allmännas tack till avgående styrelseledamöter etc.

Vid de bolag som hör under *handelsdepartementet* utfärdas däremot inte alltid kallelse. De som utövat rösträtt för statens aktier har dock alltid ansett sig kunna förklara på bolagsstämman att stämman blivit behörigen utlyst, trots att kallelse inte utfärdats i enlighet med bolagsordningarnas bestämmelser. Detta beror på att ordningen för ombudets formella förordnande är annorlunda i handelsdepartementet än i finansdepartementet. I samband med bildandet av de senare bolagen eller statens övertagande av aktierna har nämligen Kungl. Maj:t — detta gäller samtliga bolag — uppdragit åt chefen för handelsdepartementet "att själv eller genom av honom förordnat ombud å bolagsstämman med aktieägarna i bolaget föra talan och utöva rösträtt för statens aktier". Detta uppdrag gäller generellt från år till år och behöver inte förnyas om man byter departementschef. I övrigt har ingen formell instruktion för detta uppdrag fastställts av Kungl. Maj:t.

Sett från departementets synpunkt är således skriftliga kallelser till bolagsstämman onödiga, och detta torde vara orsaken till att sådan kallelse ofta inte förekommer. I de fall skriftlig kallelse förekommer ställs den ibland till statsrådet personligen, ibland till departementschefen. Någon anledning att diarieföra kallelsen finns inte, eftersom den inte kan föranleda något ärende. I de fall diarieföring skett har kallelsen lagts ad acta så snart bolagsstämman hållits.

Handelsdepartementets chef brukar inte heller bevista några bolagsstämmor utan ger fullmakt till någon tjänsteman inom departementet. van-

ligtvis statssekreteraren eller expeditionschefen. I motsats till vad som gäller Kungl. Maj:ts uppdrag till chefen för handelsdepartementet är dessa fullmakter dock begränsade till att vid ett visst angivet tillfälle på ordinarie eller extra bolagsstämma utöva rösträtt för statens aktier.

Inom *jordbruks- och kommunikationsdepartementen* anknuter praxis för ombudets formella förordnande till vad som gäller för handelsdepartementet. Beträffande det under jordbruksdepartementet hörande Svenska spannmålsbolaget AB (numera Svenska lagerhus AB, se s. 14, 15) ställdes den av Kungl. Maj:t utfärdade stände fullmakten till vederbörande statsråd personligen. Ett sådant förfarande innebär uppenbarligen att Kungl. Maj:t måste utfärda ny fullmakt varje gång departementet byter chef. Fullmakten fanns intagen i regleringsbrevet till statskontoret angående ombildningen av Spannmålsbolaget. Beträffande kommunikationsdepartementet bör man komma ihåg att vad som sagts gäller inte endast för de bolag som hör direkt under departementet (Aerotransport, Transitotrafik) utan också för de under vattenfallsstyrelsen hörande bolagen.

Uppdraget att representera staten på bolagsstämma brukar i jordbruksdepartementet överlämnas till statssekreteraren, expeditionschefen eller rättsavdelningschefen, beroende på vem som har tillfälle att åta sig detta. Vid de stämmor som hållits i Svenska lagerhus AB har statssekreteraren utövat rösträtten för statens aktier. Inom kommunikationsdepartementet brukar ombudet vara en byråchef eller annan tjänsteman på departe-

mentets statssekreterareavdelning.

Inom samtliga departement bekräftar man att departementschefen inte utfärdar några skriftliga direktiv till ombuden. Däremot ges muntliga direktiv, och dessa avser — förutom beslut om godkännande av balansräkning, beviljande av ansvarsfrihet åt den avgående styrelsen etc. — framför allt valet av styrelseledamöter och revisorer samt dessas arvoden.

Inom *finansdepartementet* brukar ombudets direktiv — särskilt för valet av styrelseledamöter — först diskuteras vid vanlig veckoberedning med departementschefen. Ofta har styrelsens ordförande eller verkställande direktören under hand låtit statssekreteraren få veta att man måste välja ny styrelseledamot, och ibland har man t.o.m. diskuterat kandidaterna. På ungefär samma sätt och vid samma tillfälle förbereds Kungl. Maj:ts beslut då vissa styrelseledamöter skall utses direkt av Kungl. Maj:t och inte av bolagsstämman. Enstaka gånger har ett utkast till vinst- och förlusträkning samt balansräkning diskuterats med någon styrelseledamot under hand före stämman, som sedan har fastställt det utan diskussion.

*I handelsdepartementet* upplyser man att de frågor som skall behandlas på bolagsstämman ofta förberetts under hand inom departementet. Valet av styrelseledamöter kan sålunda ha förberetts genom skriftväxlingar och samtal. Ibland konfererar departementschefen med andra statsråd — främst finansministern — om lämpliga kandidater.

Som regel förbereds de frågor i vilka ombudet särskilt skall instrueras ytterst informellt inom departementet

tillsammans med departementschefen. I vissa fall kan en stämmofråga ha behandlats vid en departementsberedning. Ombudets uppgift på bolagsstämman blir sedan endast att bekräfta den inställning som man kommit fram till inom departementet.

För *jordbruksdepartementets* del brukar de muntliga instruktionerna i första hand gälla röstningen vid valet av styrelseledamöter och revisorer. Ofta har departementschefen, innan han instruerar ombudet, diskuterat kandidaterna vid en allmän beredning eller lunchberedning. Några särskilda instruktioner om bolagsstämmans fastställande av balansräkning samt vinst- och förlusträkning har däremot i regel inte visat sig nödvändiga. I fråga om Spannmålsbolaget och dess efterföljare Svenska lagerhus AB sammanhänger detta med att statens jordbruksnämnd ständigt har följt de båda bolagens ekonomiska verksamhet.

Även i *kommunikationsdepartementet* gäller de muntliga direktiven vanligen personvals- och arvodesfrågor. Om sådana frågor uppkommer rörande de bolag som hör under de affärsdrivande verken — t.ex. vattenfallsstyrelsens bolag — brukar vederbörande generaldirektör förbereda stämman genom att diskutera kandidater till styrelse- och revisorsuppdrag med departementet.

Det som här sagts gäller för de ärenden som förekommer vid alla bolagsstämmor. Ibland förekommer emellertid även ärenden av speciell karaktär, t.ex. frågor om ändringar i bolagsordningen. Sådana ändringar skall, som nämnts, i åtskilliga fall fastställas av Kungl. Maj:t, sedan bolagsstämman för sin del godkänt dem. Från

handelsdepartementets sida framhåller man att den behandling som en sådan fråga undergår i departementet av naturliga skäl blir vägledande för Kungl. Maj:ts senare beslut i ärendet.

Ett liknande exempel, också det av speciell karaktär, kan hämtas från finansdepartementets område. Sveriges centrala restaurang AB begärde vid ett tillfälle hos departementet att få göra avsteg från bestämmelserna i bolagsordningen och avtalet med staten angående vinstens disposition. Ombudet fick instruktion att godkänna ett avsteg från bestämmelserna, när denna punkt på dagordningen skulle behandlas av bolagsstämman.

Vid något tillfälle har — framhåller man i jordbruksdepartementet — instruktioner för ombudet inte lämnats, fastän denne sedermera vid stämman ansett sig behöva ett sådant stöd. Ombudet har då inhämtat departementschefens godkännande av bolagsstämmans beslut innan han justerat protokollet. Beträffande bolagsstämmans beslut i Svenska lagerhus AB om avsättning av en del av vinsten till en pensionsstiftelse fick ombudet ta del av finans- och civildepartementens uppfattning innan han justerade protokollet.

Ombudet för statens aktier får sålunda i regel muntliga direktiv för sitt handlande på bolagsstämman. Dessa direktiv avser generellt i första hand valet av styrelseledamöter och revisorer jämte arvoden till dessa. Det verkar som om övriga beslut på bolagsstämman, t.ex. då man skall fastställa balansräkning och bevilja ansvarsfrihet åt styrelsen, anses vara av formell natur och därför också mindre väsentliga. Den prövning som man

då förutsätter äga rum på bolagsstämman sker dock förmodligen i stor utsträckning under hand före stämman. Inom kommunikationsdepartementet framhåller man sålunda att bolagets revisor alltid under hand före stämman underrättar departementet om eventuella anmärkningar.

### Bolag som sorterar under vissa verk

De centrala ämbetsverk som förvaltar statliga aktiebolag är som nämnts järnvägsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen samt pensionsstyrelsen. Under det sistnämnda verket hör dock endast AB Kurortsverksamhet, som kan förbigås i detta sammanhang.

Beträffande de bolag som hör under *järnvägsstyrelsen* sker det formella förordnandet av ombud i princip på samma sätt som för finansdepartementets bolag. Kallelse till bolagsstämma kommer sålunda i varje särskilt fall till järnvägsstyrelsen. I regel är tidpunkten för stämman dessförinnan fastställd av generaldirektören och bolagets verkställande direktör.

Kallelsen föredras för generaldirektören, som bestämmer vem som skall utöva rösträtten vid bolagsstämman. I regel utser man en byråchef i järnvägsstyrelsen som inte är ledamot av bolagets styrelse. Det brukar närmast vara en tillfällighet vem av byråcheferna som väljes.

Fullmakten för ombudet undertecknas av generaldirektören och kontraheras av den föredragande. Ombudet får inga skriftliga direktiv men däremot lämnas muntliga direktiv,

som vanligen avser valet av styrelseledamöter och revisorer jämte arvoden till dessa.

Beträffande de bolag som hör under *vattenfallsstyrelsen* är ordningen i vissa avseenden annorlunda än den nyss beskrivna. Statens ombud på bolagsstämman utses inte av verket utan av chefen för kommunikationsdepartementet. Denna ordning grundlades när Motala ströms kraft AB blev statligt bolag. Då Kungl. Maj:t skriftligen godkände vattenfallsstyrelsens förslag till riktlinjer för bolagets förvaltning förklarades att de aktier som förvärvades av staten under tiden för bolagets bestånd borde vara registrerade på Kungl. Maj:t och kronan; rösträtten borde utövas av chefen för kommunikationsdepartementet eller den han förordnade. Utdelningen på aktierna, vilka lämpligen borde förvaras hos vattenfallsstyrelsen, skulle dock helt tillkomma styrelsen.

För vart och ett av de tre halvstatliga bolag som står under vattenfallsstyrelsens förvaltning gäller särskilda konsortialavtal med övriga delägare. Vidare skall Kungl. Maj:t enligt bolagsordningen direkt utse vissa styrelseledamöter. Den ordning som gäller för statens representation på bolagsstämma i dessa bolag blir egenartad så till vida att statens ombud genom bestämmelserna får en begränsad handlingsfrihet.

I samband med att Kungl. Maj:t någon av de första gångerna utsett de ifrågavarande ledamöterna och suppleanterna har man bemyndigat chefen för kommunikationsdepartementet "att tills vidare själv eller genom av honom för varje tillfälle särskilt förordnat ombud å bolagsstäm-

ma med aktieägarna i nämnda bolag föra talan och utöva rösträtt för statens aktier”.

Då bolagsstämma skall hållas i Motala ströms kraft AB utfärdas kallelse av sekreteraren i bolagets styrelse. Kallelse går till chefen för kommunikationsdepartementet, och denne ger någon tjänsteman inom departementet fullmakt att föra Kungl. Maj:ts och Kronans talan på bolagsstämman. Sådan fullmakt har vid de senaste bolagsstämmorna innehafts av expeditiionschefen, en byråchef samt en förste kansli-sekreterare.

Aktieägarombudets funktion begränsas i regel till att han föreslår och utser styrelseledamöter och revisorer jämte suppleanter. Däremot torde han som regel vara för litet insatt i bolagets verksamhet för att kunna komma med några nya eller ändrade förslag beträffande denna. Vad det gäller styrelse- och revisorsposterna har i regel under hand samråd om personvalet ägt rum mellan kommunikationsdepartementet och vattenfallsstyrelsen före bolagsstämman. Vanligen sker ju omval, och detta samråd får väl endast betydelse i de relativt sällsynta fall då en vakans skall fyllas.

Före bolagsstämman i de halvstatliga bolag som hör under vattenfallsstyrelsen skickas kallelse ut av respektive styrelses sekreterare. Kallelsen skickas till medkontra-henten, dvs. den enskilde delägaren i respektive bolag samt till chefen för kommunikationsdepartementet. I det senare fallet är den kombinerad med en anhållan, ”att Herr Statsrådet ville själv eller genom befullmäktigat ombud vid stämman företräda Kronan tillhöriga aktier i bolaget”. Chefen för kommunikationsdepartementet befullmäktigar ”med stöd av Kungl. Maj:ts be-myndigande” vanligen någon tjänsteman inom kommunikationsdepartementet att vid

bolagsstämman ”föra talan och utöva rösträtt för svenska statens aktier” i bolaget.

Frågor som gäller val av styrelseledamöter i bolagen har före stämman behandlats vid plenum med vattenfallsstyrelsen. Besluten avser dels skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan att vissa föreslagna personer utses till de befattningar inom bolagens styrelse som Kungl. Maj:t har att tillsätta, dels utseende av innehavare av de befattningar som vattenfallsstyrelsen skall besätta, dels ock rekommendationer för valet av de befattningshavare som enligt konsortialavtalens bestämmelser om vardera partens representation skall väljas av bolagsstämmorna.

Innan förslaget går till Kungl. Maj:t tar man kontakt med respektive medkontra-hent. I skrivelsen till Kungl. Maj:t framhåller man sålunda att det skulle överensstämma med såväl vattenfallsstyrelsens som — efter vad vattenfallsstyrelsen inhämtat — medkontra-hentens önskemål, om vissa namngivna personer förordnades till de aktuella befattningarna. Åtminstone då det gäller att fylla en vakans tycks underhånds-kontakter med departementet föregå förslaget.

## Försök att ”breda” stämman

En av de anmärkningar som riktats mot bolagsstämmans funktion i ett statligt aktiebolag har varit att stämman tenderat att bli en formell institution utan verklig betydelse för bolagets verksamhet. De undersökningar för vilka nyss redogjorts bekräftar i stort sett de farhågor man kan hysa i det avseendet.

Dessa förhållanden har bl.a. ansetts sammanhänga med att staten på bolagsstämman representeras av endast en person. Man har därför funnit det önskvärt att pröva de möjligheter till en breddning av bolagsstämman som kan företas utan hinder av aktiebolagslagen; denna tillåter formellt endast att en aktieägare representeras av *ett* ombud. För att bredda bolagsstämman införde man, som tidigare nämnts, ett system med enskilda aktieägare hos några av de statliga aktiebolagen. Detta system har sedermera även kommit att appliceras på Sveriges centrala restaurang AB.

Ett annat intressant experiment i detta syfte är det representantskap om

tjugo personer som finns i AB Aero-transport. Representantskapet har till uppgift att råda ombudet för statens aktier. Av ledamöterna utses tio av Kungl. Maj:t och fem av vardera riksbanksfullmäktige och riksgäldsfullmäktige. De som utses av Kungl. Maj:t väljes ofta på grund av särskild teknisk eller ekonomisk sakkunskap, medan de övriga utses i egenskap av riksdagsledamöter. Representantskapet tillkom efter förslag av 1947 års luftfartsutredning och beslut av riksdagen år 1948. Dess största betydelse torde ligga i den möjlighet till insyn i bolagets verksamhet som riksdagen härigenom får.

# Valet av styrelseledamöter

Styrelsen i ett aktiebolag utses normalt på bolagsstämman. Men med stöd av särskild lag eller författning eller med tillstånd av Kungl. Maj:t kan man i bolagsordningen bestämma att en eller flera av styrelsens ledamöter — dock inte alla — skall utses på annat sätt. Med stöd av sådana bestämmelser utses några styrelseledamöter i vissa statliga bolag av Kungl. Maj:t i stället för av bolagsstämman.

Vad först beträffar de helstatliga bolagen finns sådana stadganden i de bolag där en mindre del av aktiekapitalet av speciella skäl och enligt särskilda grunder upplåtits åt enskilda. De bolag som åsyftas är AB Svenska tobaksmonopolet, AB Vin- & spritcentralen utöver centrala restaurang AB. Dessutom finns sådana bestämmelser i de helt statsägda Nya system AB och AB Trafikrestauranger. Jämförbart är AB Kurortsverksamhet; i detta bolag får fullmäktige för folkpensioneringsfonden utse vissa styrelseledamöter.

I de halvstatliga bolagen utgör sådana bestämmelser ett led i det system som skapat balansen mellan staten och de enskilda aktieägarna. Från praktisk synpunkt har de betydelse endast då enskilda aktieägare förutom staten utövar inflytande på ett bolags förvaltning. Däremot måste man — oavsett om några enskilda aktieägare finns

eller inte — tillmäta bestämmelserna betydelse från konstitutionell synpunkt. Utses styrelseledamöter av Kungl. Maj:t direkt i stället för av bolagsstämman, görs nämligen protokollsanteckning i statsrådet, och därmed kan åtgärden bli föremål för konstitutionsutskottets granskning.

I det följande skall vi närmare behandla principerna för valet av styrelseledamöter i de statliga bolagen. Givetvis kan det organ som har möjlighet att utöva inflytande härpå beakta även andra intressen än sina egna, t.ex. riksdagens eller lokala landsdelars intressen. Någon anledning att i det följande göra åtskillnad mellan de styrelseledamöter som utses på bolagsstämma och dem som utses på annat sätt finns emellertid inte.

## Departementens val av styrelseledamöter

Som författaren tidigare visat (SOU 1956: 6) rekryteras styrelseledamöterna i de helstatliga bolag som hör direkt under departementen i första hand från kategorierna politiskt och fackligt verksamma personer. Dessutom utgörs de av personer som är verksamma inom näringsliv och som representerar en viss form av sakkun-

skap. Detta utesluter dock inte att 25 procent av styrelseledamöterna i dessa bolag rekryteras bland ämbets- och tjänstemän inom statsförvaltningen.

En genomgång av gällande registreringsbevis visar att åtminstone någon departementstjänsteman eller person som tidigare haft sådan befattning har varit styrelseledamot eller suppleant i det övervägande flertalet av de helstatliga bolag som hör direkt under departementen. Undantag från detta utgör endast några bolag under handelsdepartementet. I några av de bolag där det finns sådan departemental representation uppgår dessa ledamöters eller suppleanters antal till två eller flera. En motsvarande tendens kan iaktas i de halvstatliga bolag som hör under departementen. Antalet sådana representanter i de departementala hel- och halvstatliga bolagens styrelser fördelar sig någorlunda jämnt på de båda grupperna departementstjänstemän och personer som tidigare haft sådan befattning.

Även om det sålunda finns en viss tendens till departemental representation i bolagens styrelser, så är denna företeelse för ny för att kunna läggas till grund för påståendet att inflytande systematiskt utövas över bolagen på denna väg. Viktigare i detta avseende — oavsett den ordinarie samsättning — är sannolikt de styrelseledamöter som i vissa bolag utses direkt av Kungl. Maj:t och som i vissa fall utövar sin verksamhet enligt Kungl. Maj:ts särskilda instruktioner. Departemental representation av dessa slag finns för övrigt också i några av de hel- och halvstatliga bolag som hör under centrala ämbetsverk.

Styrelsernas sammansättning varierar naturligtvis avsevärt beroende på verksamhetens karaktär. Man kan därför knappast nämna någon sammansättning som kan anses *typisk* för ett bolag som hör under ett departement. I LKAB, exempelvis, består styrelsen av ordföranden i Svenska gruvindustriarbetareförbundet, två riksdagsledamöter från Norrbottens län, två landshövdingar, riksbankschefen och två industrimän, av vilka den ene är verkställande direktör i Trafik AB Grängesberg—Oxelösund. Dessutom ingår LKAB:s verkställande direktör i styrelsen.

Men valfriheten är begränsad. Statsråden anses sålunda numera förhindrade att utöva uppdrag som ledamöter i de statliga bolagens styrelser. Frågan aktualiserades 1935 av konstitutionsutskottet genom en anmärkning som utskottet då framställde mot statsrådet Levinson och föredragande departementschefen, statsrådet Wigforss. Levinson hade under sin tid som statsråd haft uppdrag som ledamot av AB Svenska tobaksmonopolets styrelse och dessutom mottagit nytt förordnande som styrelseledamot i bolaget.

### Riksdagens inflytande i bolagens styrelser

Någon formell rätt för riksdagen att utse ledamöter i de statliga bolagens styrelser finns inte och har veterligen inte heller ifrågasatts i mera officiella sammanhang. Kungl. Maj:t har emellertid möjlighet att antingen direkt eller på bolagsstämman utse riksdagsmän till styrelseledamöter. På så sätt

får riksdagen tillfälle till insyn i och inflytande på bolagens verksamhet. Frågan om riksdagens inflytande blev aktuell från principiell synpunkt på 30-talet, men de motionärer som då tog upp den ville närmast förhindra att riksdagsledamöter deltog i bolagens förvaltning, och aktionerna fick inga bestående resultat. I viss utsträckning har riksdagsledamöter sålunda utsetts till medlemmar av ifrågavarande bolagsstyrelser.

### Verkens val av styrelseledamöter

Enligt den nyssnämnda, av författaren tidigare företagna undersökningen av rekryteringsbasen för styrelseledamöterna i de helstatliga bolagen finns det en bestämd tendens att till styrelseledamöter utse ämbets- och tjänstemän inom statsförvaltningen. Denna tendens var särskilt tydlig i de helstatliga bolag som hör under centrala ämbetsverk. I dessa var 73 procent personer ur denna kategori, och i stor utsträckning rörde det sig om tjänstemän vid vederbörande verk. För att ytterligare undersöka efter vilka principer man utser styrelseledamöter i de bolag som hör under järnvägsstyrelsen och vattenfallsstyrelsen har frågan även beaktats vid intervjuer och specialstudier i dessa verk.

Järnvägsstyrelsen framhåller att man i de bolag som hör under styrelsen tillsatt relativt stora styrelser för att få all önskvärd sakkunskap representerad. Bortsett från AB Trafikrestauranger, där vissa styrelseledamöter enligt specialstadgande i bolagsordning-

en utses av Kungl. Maj:t, utses styrelseledamöterna alltid av bolagsstämman. I de halvstatliga bolagen utses därvid vissa av styrelseledamöterna av de enskilda aktieägarna.

För att koordinera bolagens verksamhet med den som statens järnvägar bedriver utser man till styrelseledamöter i respektive bolag cheferna för de av järnvägsstyrelsens byråer som närmast har anknytning till bolagens verksamhet. Likaså försöker man ibland anknäta till SJ:s lokala verksamhet genom att utse en distriktschef eller annan distriktstjänsteman till styrelseledamot. I Svenska rederi AB Öresund är t.ex. distriktschefen vid SJ:s III distrikt (Malmö) styrelseledamot och dessutom verkställande direktör.

I vissa fall (Stockholm—Rimbo järnvägs AB) söker man få en lokal anknytning genom att utse en representant för bygden till styrelseledamot. Ofta har man dessutom tagit med någon fackman utifrån (Svenska lastbil AB, Svenska rederi AB Öresund). Departementstjänstemän däremot utses som regel inte till styrelseledamöter i järnvägsstyrelsens bolag, såvida valet inte träffas av Kungl. Maj:t i särskild ordning (AB Trafikrestauranger).

Motala ströms kraft AB hör under vattenfallsstyrelsen, och i samband med statsförvärvet föreslog vattenfallsstyrelsen vissa riktlinjer för den framtida förvaltningen av bolaget. Riktlinjerna, som godkändes av Kungl. Maj:t, tog även upp den framtida sammansättningen av bolagets styrelse. Dess fem ledamöter kunde enligt förslaget lämpligen utgöras av generaldirektören och chefen för statens vat-

tenfallsverk, överdirektören i vattenfallsstyrelsen, kraftverksdirektören i Motala samt två personer från det område inom vilket bolagets distributionsrörelse var koncentrerad. Kraftverksdirektören i Motala skulle vidare utses till bolagets verkställande direktör. Dessa riktlinjer, som innebär en lokal förankring, har härefter i stort sett varit vägledande vid valet av styrelseledamöter i bolaget.

Den ordning som gäller för de halvstatliga bolagen under vattenfallsstyrelsen är alltså relativt egenartad. Styrelserna i samtliga bolag skall bestå av fem ledamöter med lika många suppleanter, varav en ledamot och en suppleant skall utses av Kungl. Maj:t.

I AB Kattstrupeforsens bolagsordning föreskrivs vidare att en ledamot och en suppleant skall utses av vardera vattenfallsstyrelsen och styrelsen för Östersunds elektriska AB. Övriga ledamöter väljs på ordinarie bolagsstämma; beträffande Bergeforsens kraft AB och AB Umeforsen gäller konsortialavtalens bestämmelser om att två ledamöter och suppleanter skall utses i enlighet med vattenfallsstyrelsens förslag och två ledamöter och suppleanter enligt förslag från Hammarforsens kraftaktiebolag respektive Umeå stads elverksstyrelse. Den av Kungl. Maj:t utsedde ledamoten skall i alla bolagen vara ordförande i styrelsen.

# Statsmakternas åtgärder i rättsliga och finansiella frågor

## Allmänna riktlinjer för bolagens verksamhet

Genom gemensamt stiftade lagar ger statsmakterna i åtskilliga fall riktlinjer för såväl statliga som enskilda aktiebolags förvaltning och verksamhet. I detta sammanhang skall endast erinras om aktiebolagslagen, bokföringslagen samt skattelagstiftningen. Utmärkande för denna lagstiftning, som i detta sammanhang kan förbigås, är att den gäller för alla aktiebolag, oavsett vem som är ägare till dem.

För vissa av de statliga bolag vilkas verksamhet helt eller delvis ligger inom områden som reglerats genom monopollagstiftning eller liknande finns — som tidigare nämnts — ingen särskild generell lagstiftning. Men det finns av statsmakterna gemensamt stiftade lagar för deras organisation, förvaltning och verksamhet. Detta beror inte så mycket på att staten är delägare i dem utan det sammanhänger mera med arten av den verksamhet som respektive bolag bedriver.

Såväl riksdagen som Kungl. Maj:t är beslutande i dessa frågor. På Kungl. Maj:t ankommer dessutom berednings- och verkställighetsåtgärder. Vi-

dare har Kungl. Maj:t genom författningar eller på annat sätt fått rätt att ensam besluta i vissa frågor. Till de senare hör huvudsakligen avtal mellan staten och monopolbolagen genom vilka staten upplåter vissa rättigheter åt ett bolag och ger kompletterande riktlinjer för verksamheten. Jämförbara härmed är de tillstånd som Kungl. Maj:t enligt olika förordningar lämnar vissa bolag genom resolutioner på deras ansökningar. Till samma typ av frågor kan föras de fall då Kungl. Maj:t i vissa bolagsordningar fastställer bolagsstämmans beslut om ändringar i dessa.

Kungl. Maj:ts frihet att ensam besluta inom detta område är alltså relativt begränsad och i stort sett beroende av innehållet i de lagar och författningar som gemensamt stiftas av riksdagen och Kungl. Maj:t. Vid något tillfälle har dock ett sådant beslut uppmärksammats inom konstitutionsutskottet. År 1947 förekom ett anmärkningsyrkande, framställt i form av en reservation, som rörde Kungl. Maj:ts avslag på en ansökan från två enskilda företag om koncession för flyglinjen Göteborg/London. Kungl. Maj:t ansågs nämligen ha favoriserat det då helstatliga AB Aerotransport.

De bolag som verkar inom området reglerade genom monopol- och liknande lagstiftning och vilkas organisation och verksamhet följaktligen berörs av denna lagstiftning är i första hand AB Svenska tobaksmonopolet, AB Vin- & spritcentralen, Sveriges centrala restaurang AB, Nya system AB samt Svenska penninglotteriet AB och AB Tipstjänst. I viss mån jämförbara är Sveriges radio AB och AB Atomenergi. Däremot bör bolag som AB Aerotransport och Svenska skifferolje AB inte räknas hit, eftersom de specialförfattningar som gäller för dem har mera allmän karaktär.

De gemensamma beslut av statsmakterna som innehåller riktlinjer för de uppräknade bolagens organisation och verksamhet tillkommer i första hand då statsmakterna antar eller ändrar en lag eller annan författning som rör statsmonopol för verksamheten inom det berörda området. Dessutom finns riktlinjer för bolagens verksamhet i kompletterande författningar av olika slag, t.ex. promulgationsförfordningar om de nämnda författningarnas införande, tull- och varuskatteförfattningar. Detta är även fallet med de bemyndiganden som riksdagen i vissa fall lämnar Kungl. Maj:t att träffa avtal med ifrågavarande bolag om monolets utövning.

Jämförbart med de bolag som nyss nämnts är Luossavaara-Kiirunavaara AB. Huvudparten av riksdagens beslut om detta bolag, med riktlinjer för verksamheten och förvaltningen, har utgjorts av bemyndiganden till Kungl. Maj:t att träffa diverse avtal — de s.k. malmavtalen — med bolaget. Dessa beslut tycks visserligen ha tillkommit i de former som gäller för

budgetbeslut, men i realiteten kan dessa avtal till sin karaktär knappast sägas skilja sig från dem som tillkommer till följd av monopollagstiftningen och som innehåller allmänna riktlinjer för ifrågavarande bolags verksamhet. Det förefaller därför riktigt att redovisa dem i detta sammanhang.

Det kan alltså vara lämpligt att vid behandlingen av statsmakternas fastställande av allmänna riktlinjer för bolagens verksamhet särskilja följande två områden, nämligen

- 1) Riktlinjer som fastställts genom eller i samband med monopollagstiftning och därmed jämförbar lagstiftning

- 2) Malmavtalen

Vad det gäller bolag som arbetar inom områden som staten genom lag monopoliserat eller på annat sätt reglerat utövar sålunda statsmakterna ett inflytande av speciell karaktär. I lagen om statsmonopol på tillverkning och import av tobaksvaror finns nu vissa riktlinjer för AB Svenska tobaksmonopolets verksamhet. På motsvarande sätt gäller rusdrycksförsäljningsförfordningen för AB Vin- & spritcentralen, Sveriges centrala restaurang AB och Nya system AB samt lagen om radioanläggningar för Sveriges radio. I samtliga fall kompletteras lagarna med särskilda bestämmelser i bolagsordningarna och i avtal mellan staten och bolagen. Dessa bestämmelser är av dels materiell, dels organisatorisk karaktär. Beträffande Tipstjänst och Svenska penninglotteriet gäller särskilda regler som tillkommit på grundval av lotteriförfordningen och bola-

gens av Kungl. Maj:t lämnade tillstånd för verksamheten.

### Statsmakternas medverkan i bolagens finansiering

De statliga bolagen har i princip full frihet att disponera sina inkomster till att täcka driftutgifter och — om möjligt — även till att bestrida kostnaderna för nyinvesteringar. I den mån någon inbetalning av överskottsmedel skall göras till statsverket sker det vanligen i form av utdelning på statens aktier, och då bestäms utdelningens storlek av bolagsstämman. Som tidigare nämnts finns det dock i vissa fall speciella bestämmelser om inbetalning av överskott till statsverket samt om maximering av utdelningens storlek. I den mån det krävs ytterligare kapital kan dessa medel fås antingen genom lån i den öppna marknaden eller genom kapitaltillskott från statens sida.

De statliga bolagen är således formellt oförhindrade att tillgodose sitt kapitalbehov i den öppna marknaden, såvida någon inskränkning i denna rätt inte uttryckligen stipulerats i avtal, bolagsordningar etc. I flera fall är detta också en utväg som anlitas och helt fyller behoven. I åtskilliga fall måste emellertid staten av olika skäl ta på sig ansvaret för kapitaltillskott eller för ekonomiska bidrag av annat slag. Särskilt gäller detta vid större investeringar.

Då det gäller ekonomiska bidrag till bolagen är riksdagen ensam beslutande, och Kungl. Maj:ts uppgifter är huvudsakligen av beredande och

verkställande karaktär. Medel för att täcka driftförluster hos de bolag som hör under ett affärsdrivande verk tas dock upp på verkets driftskostnadsstat, som fastställs av Kungl. Maj:t. Vid vissa tillfällen kan dock omständigheterna ge anledning till ett mera aktivt uppträdande från Kungl. Maj:ts sida. Detta har vid åtminstone två tillfällen uppmärksammats inom konstitutionsutskottet; 1922 undersöktes statens överenskommelse med AB Spetsbergens svenska kolfält och år 1949 gällde frågan förlagsväxelkredit till AB Aerotransport. I båda fallen blev det reservationsvis framställda anmärkningsyrkanden.

Finansiella bidrag från statens sida till de statliga bolagen förekommer i första hand då bolagen bildas. Riksdagen anslår då medel till aktieteckning och ger allmänna riktlinjer för bolagets verksamhet, organisation etc. Beslut av denna karaktär har varit aktuella för flertalet statliga bolag. Undantag utgör dock vissa halvstatliga bolag, i vilka det statliga inflytandet grundats på andra omständigheter än aktieinnehav. Detta är som nämnts fallet med Sveriges radio AB och de kungliga teatrarna.

Många gånger behöver ett visst bolags fortsatta finansiering efter bildandet inte vidare underställas riksdagen, såsom i de fall då bolagets kapitalbehov är relativt begränsade och kan tillgodoses i den allmänna marknaden. I åtskilliga fall behövs dock större kapitaltillskott, som inte kan tillgodoses på annat sätt än genom statsmakternas och således även riksdagens medverkan. Dessa kapitaltillskott kan behövas för t.ex. planerade utbyggnader eller andra större investe-

ringar. De kan också föränledas av finansiella rekonstruktioner.

Slutligen finns en grupp av mer eller mindre regelbundna anslag som endast avser ett fåtal bolag och dessutom speciella ändamål, såsom forskning, brandförsäkring, täckandet av driftunderskott etc. Dessa anslag motiveras delvis av att vederbörande bolag anförtrotts uppgifter av icke inkomstbringande natur, uppgifter som ansetts höra till statens skyldigheter.

Vid behandlingen av statsmakternas medverkan i bolagens finansiering kan man sålunda särskilja följande tre områden:

- 1) Bolagsbildning och begynnelsefinansiering
- 2) Senare finansieringsbehov
- 3) Regelbundet återkommande anslag för speciella ändamål

Statsbidragen är sålunda ett viktigt medel för statsmakterna att göra sitt inflytande gällande gentemot de statliga bolagen, eftersom de kan förenas med krav på bestämda prestationer från mottagarens sida. Av särskilt intresse i detta sammanhang är två former av statsbidrag, nämligen de långfristiga lånen samt de regelbundet återkommande bidragen utan återbetalningsskyldighet. Av mindre betydelse är kortfristiga lån och strödda bidrag utan återbetalningsskyldighet, även om dessa från statsfinansiell synpunkt kan vara betydelsefulla.

Lån till de statliga bolagen utlämnas i regel från fonden för låneunderstöd (som står under statskontorets förvaltning), då det gäller sådana bo-

lag som hör direkt under ett departement. Till de bolag som hör under vissa verk lämnas lånen från respektive verks fonder. Den 30 juni 1958 redovisades för respektive fonder fordringar på lån utlämnade till statliga aktiebolag uppgående till ett belopp av sammanlagt nära 65 miljoner kronor.

Regelbundet återkommande bidrag utan återbetalningsskyldighet förekommer endast beträffande några få av de bolag i vilka staten utövar inflytande på grund av aktieinnehav. Dessa bidrag, som i regel varit av begränsad omfattning och avsett speciella ändamål, såsom forskning, kan i detta sammanhang lämnas åsido. Av större betydelse är de fall då staten lämnar regelbundna bidrag till enskilda aktiebolag och därigenom får ständigt inflytande över dessa bolags förvaltning. Ett sådant bolag är Sveriges radio AB, som från statsverket uppbär viss del av radiolicensmedlen.

### Åtgärdernas omfattning

Vid statsmakternas behandling av rättsliga och finansiella frågor rörande de statliga bolagen krävs — oavsett om både Kungl. Maj:t och riksdagen eller endast riksdagen deltar formellt i beslutet — i regel en samverkan mellan de båda statsmakterna.

Huvuddelen av ifrågavarande beslut under den tid bolagen varit verk samma har tillkommit efter förslag av Kungl. Maj:t. Endast ett fåtal frågor har väckts av enskilda riksdagsmän genom motioner utan samband

med någon proposition. Av dessa motioner har för övrigt endast någon enstaka vunnit riksdagens bifall. Endast i ett par fall har ett utskott använt sin rätt att ställa frågor. — Den följande redogörelsen anknuter därför uteslutande till de propositioner som Kungl. Maj:t lagt fram inför riksdagen. Antalet av Kungl. Maj:t inför riksdagen framlagda förslag uppgår beträffande statsmakternas fastställande av allmänna riktlinjer för bolagens verksamhet till något hundratal samt ifråga om finansieringsfrågorna till mellan 200 och 300.

Beträffande finansieringsfrågorna bör framhållas att redovisningen givetvis endast omfattar sådana fall av finansiering som krävt riksdagens medverkan. Dessutom har bolagen själva i varierande utsträckning tillgodosett sina finansieringsbehov genom lån i den öppna marknaden.

Vad beträffar allmänna riktlinjer för bolagens verksamhet har det övervägande antalet av statsmakternas beslut gällt Svenska tobaksmonopolet respektive LKAB. Det sammanhänger i det första fallet till viss del med att Tobaksmonopolet är ett så gammalt företag. I det andra fallet bör man beakta det speciella rättsförhållande som under undersökningstiden rådde mellan staten och det berörda bolaget.

Bolagsbildningen och begynnelsefinansieringen har — i förekommande fall — i regel endast föranlett en proposition för varje bolag. Några

undantag finns dock beroende på speciella omständigheter, såsom att riksdagen avslagit den första propositionen (Sveriges centrala restaurang AB), att frågan först avgjorts principiellt och sedan definitivt (Sveriges kreditbank) samt att statsförvärvet av ett enskilt bolag skett etappvis (AB Aero-transport).

Oftast har Kungl. Maj:ts förslag om inrättande eller statsförvärv av ett bolag ägnats en särskild proposition, men det finns exempel på att sådant förslag intagits i statsverkspropositionen (AB Transitotrafik).

Antalet propositioner för varje bolag under rubriken "Senare finansieringsbehov" varierar avsevärt. Bland bolag för vilka sådana förslag förekommit speciellt ofta märks Norrbottens järnverk AB, Svenska skifferolja AB, AB Statens skogsindustrier, AB Aerotransport samt Sveriges radio AB. I regel har sådana förslag ägnats särskilda propositioner, men exempel finns också på att förslagen upptagits som en punkt i statsverkspropositionen.

De förslag som Kungl. Maj:t lämnat rörande "Regelbundet återkommande anslag för speciella ändamål" hänför sig till några få bolag, nämligen AB Ceaverken, AB Svensk torvförädling, AB Aerotransport, AB Atomenergi samt Kungl. Teaterns AB och Kungl. Dramatiska teaterns AB. Förslagen har alltid framlagts som en särskild punkt i statsverkspropositionen.

# Departementens övriga inflytande

Huvuddelen av de departementsärenden som föranleder beslut av Kungl. Maj:t gäller berednings- och verkställighetsåtgärder då statsmakterna skall fastställa allmänna riktlinjer för bolagens verksamhet eller medverka i bolagens finansiering. Dessutom förekommer, som tidigare nämnts, beslut av Kungl. Maj:t då statsmakterna skall fastställa allmänna riktlinjer för bolagens verksamhet eller medverka i bolagens finansiering. Vidare förekommer beslut av Kungl. Maj:t i vissa fall då man skall utse statens ombud på bolagsstämman och då vissa styrelseledamöter och revisorer skall utses direkt av Kungl. Maj:t.

Utöver detta torde knappast några ärenden i formell mening rörande bolagen förekomma inom departementen. Däremot finns det anledning att undersöka om det förekommer muntliga kontakter och inofficiella skrivelser mellan statsrådet och departementstjänstemän å ena sidan och styrelseledamöter och högre bolagstjänstemän å den andra. En sådan korrespondens behöver givetvis inte vara lika intensiv i fråga om samtliga departement som handlägger bolagsfrågor eller beträffande samtliga bolag.

## Inflytandets karaktär

En allmän uppfattning om inflytandets art ger de intervjuer som företagits med vissa tjänstemän i de berörda departementen.

Inom *finansdepartementet* bekräftar man att det inte förekommer några formella ärenden utöver vad som nyss sagts. Vidare anses informella kontakter från bolagens sida med olika departementstjänstemän vara sällsynta. Men man påpekar att det ofta finns en anknytning mellan departementet och ett visst bolag genom att en departementstjänsteman tillhör bolagets styrelse. Däremot anser man det mera sannolikt att informella kontakter förekommer mellan statsrådet och styrelseledamöterna i vissa bolag då det gäller frågor som rör bolagets verksamhet. Omfattningen är svår att bedöma.

De styrelseledamöter och revisorer i AB Svenska tobaksmonopolet och AB Vin- & spritcentralen som utses av Kungl. Maj:t, har enligt avtal och särskilda instruktioner viss rapportskyldighet till statsrådet och chefen för finansdepartementet. Revisorerna lämnar sålunda kvartalsberättelser till departementet. Enligt vad man uppger läggs dessa berättelser emellertid

oftast direkt till handlingarna och de går i regel förbi departementschefen. Endast om den handläggande tjänstemannen finner något speciellt anmärkningsvärt, anmäls detta till statssekreteraren. Om denne i sin tur finner det påkallat, gör han anmälan till statsrådet. Några instruktionsmässiga rapporter från styrelseledamöter tycks inte förekomma i praktiken.

Inom *handelsdepartementet* förklarar man att man i regel inte befattar sig med bolagens löpande förvaltning. Bolagen frågar emellertid ibland departementen till råds. Så skedde t.ex. vid avvecklingen av Kinne-Klevaverket. Ofta ger man bolagen de begärda upplysningarna, men ibland framhåller man att bolagen på egen hand bör klara en viss fråga.

Vad som ovan sagts gäller emellertid endast skriftliga kontakter mellan departementen och bolaget. Vid de skriftliga kontakterna är även andra än departementschefen inkopplade, och så är sannolikt även förhållandet vid många av de muntliga kontakterna. Direkt kontakt mellan statsrådet och vissa styrelseledamöter anses också förekomma.

Såsom framhölls i samband med bolagens finansiering lämnar bolagen informationer och rapporter till departementet i samband med begäran om kapitaltillskott från statsmakernas sida. Vissa bolag har dessutom tidvis lämnat löpande informationer om sin verksamhet och ekonomi för att man från departementets sida snabbt skall kunna behandla frågor om t.ex. kapitaltillskott. I övrigt lämnar bolagen informationer om sin ekonomiska ställning i samband med bolagsstämman.

Även i vissa andra frågor förekommer löpande informationer. Behovet av denna rapportgivning sägs ha uppstått vid tillfällen då bolagen varit föremål för uppmärksamhet från riksdagens, pressens och allmänhetens sida. Det har då varit nödvändigt för departementet att snabbt kunna ge besked utåt i olika frågor. Sedan några år behövs sådan rapportgivning i mindre utsträckning, men den har dock i viss mån fortsatt.

I vissa fall har man från departementet inhämtat rapporter från bolagen. Detta har bl.a. förekommit då det gällt bolagens användning av de av statsmakterna anvisade anslagen. Av rapporterna framgår att bolagen i stort sett iakttar riksdagens anslagsvillkor. Den enda kontrollen — förutom den som görs av bolagets egna revisorer — är den som till följd av rapporterna kan verkställas av handelsdepartementet.

Slutligen kan interpellationer och enkla frågor i riksdagen och uppgifter i pressen medföra att man begär upplysningar från bolagen. Dessutom lämnas informationer vid de underhandskontakter som styrelseledamöterna har med handelsministern och vissa departementstjänstemän.

I *jordbruksdepartementet* framhåller man att de berörda frågorna är av intresse endast beträffande Svenska spannmåls AB och dess efterföljare Svenska lagerhus AB.

Svenska spannmåls AB var ett aktivt organ då den beslutade jordbruksregleringen skulle genomföras. Detsamma gäller Svenska lagerhus AB, ehuru i mera begränsad omfattning. Bolagens verksamhet har därför nära samband med den som statens jord-

bruksnämnd bedriver. Inriktningen av Svenska spannmåls AB:s verksamhet bestämdes i viss mån i ett avtal mellan staten och bolaget; liknande avtal förekommer nu mellan Svenska lagerhus AB och statens jordbruksnämnd.

Detta har gjort att jordbruksnämnden i hög grad påverkat bolagens investeringspolitik och även följt deras löpande förvaltning. Departementets direkta kontakter med bolagen har därför varit relativt obetydliga, och dess befattning med bolagens finansierings- och övriga förvaltningsfrågor har i regel skett via statens jordbruksnämnd. Jordbruksnämnden har gjort de skriftliga framställningar till Kungl. Maj:t rörande bolagens verksamhet som man funnit påkallade. I den mån underhandsdiskussioner förekommit med departementschefen torde bolagen ha företrätt av generaldirektören i jordbruksnämnden.

Bolagen har i ganska stor utsträckning anknutit till praxis inom statsförvaltningen; speciellt gäller detta lönefrågor.

Mellan *kommunikationsdepartementet* och dess bolag förekommer enligt vad man upplyser skriftliga kontakter endast i ringa omfattning. Ett undantag utgör dock Sveriges radio AB, där tilldelningen av radiolicensmedel och startandet av TV-verksamheten föranlett viss skriftväxling.

Beräffande AB Aerotransport är det mest fråga om muntliga kontakter, vanligen mellan statsrådet och vissa styrelseledamöter i bolaget. I fråga om vattenfallsstyrelsens och järnvägsstyrelsens dotterbolag gäller det i förekommande fall oftast muntliga kontakter mellan statsrådet och respektive generaldirektör.

Bolagen vänder sig ibland till departementet i frågor om upptagande av lån. Däremot lägger man sig från departementets sida inte i frågor som rör löner och pensioner, köp av fastigheter etc. Om bolagen har pengar, kan de således från departementets synpunkt handla som de finner lämpligt. Inte heller lägger sig departementet i relationerna mellan de affärsdrivande verken och deras dotterbolag.

Av intervjuerna framgår sålunda att det hör till undantagen att några formella ärenden — i den bemärkelse som tidigare angivits — förekommer utöver dem som därvid anfördes. Undantag har dock funnits, vilket bl.a. framgår av de dechargeanmärkningar som konstitutionsutskottet i ett par fall (1921 och 1926) framställt rörande handläggningen av dylika ärenden.

De instruktionsmässiga rapporterna från vissa styrelseledamöter och revisorer i Svenska tobaksmonopolet och Vin- & spritcentralen skulle också kunna tänkas föranleda beslut av Kungl. Maj:t. Att så inte sker kan bero på att det enligt vederbörandes mening inte funnits något att rapportera. En annan tänkbar förklaring är att man från departementens sida ansett att de rapporterade förhållandena inte var av sådan art att de skulle föranleda beslut av Kungl. Maj:t.

Även om det förekommit vissa anmärkningar från konstitutionsutskottet är det sällsynt att Kungl. Maj:t i formell mening beslutar i frågor som rör bolagens löpande förvaltning. Desto större skäl finns därför att undersöka om departementen utövar nå-

got inflytande gentemot bolagen under hand.

Att sådant inflytande förekommer är obestridligt, och detta har även erkänts i mera officiella sammanhang, t.ex. då styrelsen för Svenska penninglotteriet AB till verkställande direktör utsåg ett förutvarande statsråd. Förhållandet uppmärksammades vid 1957 års riksdag i en enkel fråga ställd till chefen för handelsdepartementet angående grunderna för tillsättande av chefer i de statsägda bolagen och det inflytande regeringen därvid utövar.

I sitt svar framhöll statsrådet att det var helt naturligt att styrelsen i ett aktiebolag före ett så viktigt beslut hade kontakt med bolagets ägare. På grund av Kungl. Maj:ts bemyndigande till departementschefen att företräda statens aktier i bolaget var det med denne bolagsstyrelsen hade att ta kontakt, och vid ett dylikt samråd angående valet av chef för ett statligt bolag kunde det givetvis förekomma att företrädaren för staten som aktieägare i samförstånd med styrelsen utövade inflytande då man skulle välja chef.

Förhållandet uppmärksammades inom konstitutionsutskottet vid samma års riksdag, och reservationsvis yrkades på anmälan enligt § 107 regeringsformen. Reservanterna gick inte så långt att de krävde att varje ingripande från regeringens sida, då det gällde besättandet av chefsbefattningar inom statliga företag, skulle anses obehörigt. Det kunde tänkas fall då statsintresset krävde att regeringen skulle ge till känna en bestämd mening huruvida en viss person borde utses eller inte. Rätten att tillsätta

chefer hos de statsägda företagen låg dock självfallet hos bolagsstyrelserna, vilkas ansvarighet inte borde inskränkas till någonting rent formellt. De tankar som låg bakom förfarings sättet att välja bolagsformen för ifrågavarande företag var enligt reservanternas mening allttjämt så bärande att regeringsingripanden endast borde ifrågakomma när särskilda skäl var för handen.

### Underhandsinflytandets omfattning

Det är alltså tydligt att det förekommer inflytande under hand från departementschefers och departementstjänstemäns sida gentemot bolagen, men det är mycket svårt att ange inflytandets omfattning. Detta beror dels på att underhandsinflytandets omfattning varierar, dels på att dess karaktär uppfattas så olika.

Variationerna i omfattning beror på flera olika omständigheter. Departementschefens personliga inställning till ansvarsfördelningen mellan departementen och styrelserna är i det sammanhanget av stor betydelse. Det har t.ex. hänt att en departementschef även vid direkt förfrågan från vederbörande styrelse inte velat ta ställning till en fråga som styrelsen formellt skall avgöra. Men det har också hänt att en departementschef, utan att direkt vara anmodad av styrelsen, för styrelsen tillkännagivit sin uppfattning i en fråga som varit under styrelsens handläggning.

Variationerna i underhandsinflytandets omfattning beror givetvis också på den art av verksamhet som ifrå-

gavarande bolag bedriver och det utvecklingsstadium på vilket bolaget befinner sig. Det är naturligt att underhandsinflytandet av vissa personer betraktas som påverkan från departementets sida, medan det för andra bedömare verkar vara fråga om en naturlig rådgivning från aktieägaren till styrelsen.

De nödvändiga kontakterna kan givetvis vara både muntliga och skriftliga. Det torde inte vara möjligt att för någon längre sammanhängande period kartlägga de muntliga kontakterna. Meningsfull och möjlig är däremot ett kvantitativt studium av skriftväxlingen, officiellt och under hand, inom finans- och handelsdepartementen. Flertalet av de här berörda bolagen sorterar ju under dessa departement. En systematisk undersökning av de handlingar rörande bolagen som förvaras inom finans- och handelsdepartementen visar bl.a. att det totala antalet handlingar som hör till handelsdepartementet, absolut sett vida överstiger det antal som redovisas för finansdepartementet. Detta är anmärkningsvärt eftersom finansdepartementets handlingar omfattar en väsentligt längre tidrymd än de som redovisas för handelsdepartementet. Man skulle närmast ha väntat det motsatta förhållandet, även om handelsdepartementets bolag under de senaste åren varit några flera till antalet. Av undersökningen framgår vidare att antalet inofficiella — dvs. icke diarieförda — handlingar inom handelsdepartementet är påfallande stort i förhållande till antalet officiella (= diarieförda).<sup>1</sup>

De observerade förhållandena ger närmast anledning till slutsatsen att

man inom handelsdepartementet intresserar sig för bolagens löpande förvaltning. I och för sig är väl detta knappast förvånande, eftersom de bolag som hör under detta departement i stor utsträckning har varit föremål för riksdagsbehandling i samband med anslagsfrågor. Till följd av detta har också allmänheten och pressen i högre grad intresserat sig för dessa bolag. Det förhållandet att skriftväxlingen i så stor utsträckning varit av underhandskaraktär kan emellertid även innebära att den är uttryck för ett underhand utövat inflytande över bolagens löpande förvaltning.

En undersökning av art och ursprung beträffande finansdepartementets handlingar och de inofficiella handlingarna inom handelsdepartementet visar att flertalet av de handlingar som rör finansdepartementets bolag består av protokoll och skrivelser som upprättats inom departementet. Antalet handlingar som upprättats av vederbörande bolag är relativt obetydligt.

Beträffande de inofficiella handlingarna inom handelsdepartementet är förhållandet det motsatta. Det övervägande antalet av dessa består av skrivelser och promemorior upprättade av vederbörande bolag. Antalet inofficiella handlingar som upprättats inom handelsdepartementet är visserligen inte obetydligt men klart mindre än den förstnämnda gruppen.

---

<sup>1</sup> Flertalet handlingar torde vara att anse som "allmänna" i tryckfrihetsförordningens mening. Enligt en författning som utkom våren 1959 gäller dock starka begränsningar ifråga om handlingarnas offentlighet.

Detta kan tyda på att bolagen kontinuerligt informerar handelsdepartementet om verksamheten och eventuellt på ett eller annat sätt under hand får direktiv från departementet. Om man närmare undersöker de inom handelsdepartementet förvarade inofficiella handlingarnas ändamål, finner man att dessa handlingar inte har direkt samband med konkreta beslut av statsmakterna. Detta förhållande ger närmast anledning till slutsatsen att handelsdepartementet under hand — som en aktiv bolagsintressent — följer de olika bolagens verksamhet.

Man kan fråga sig om dessa förhållanden är olika för bolag som hör under ett och samma departement samt om bolagens ålder betyder något i

sammanhanget. — En undersökning av handelsdepartementets såväl officiella som inofficiella handlingar tyder på en viss variation mellan de olika bolagen då det gäller det totala *antalet* redovisade handlingar. Olikheterna är särskilt märkbara beträffande de inofficiella handlingarna; dessa rör till övervägande del Norrbottens järnverk AB och Svenska Skifferolje AB. Detta är fullt förklarligt med hänsyn till de speciella finansiella och andra förhållanden under vilka dessa bolag arbetar. Då det gäller bolagens ålder finner man påtagliga variationer endast i samband med bolagens tekniska utbyggnadsetapper. Det finns därför knappast anledning att tro att de observerade förhållandena skulle vara begränsade till vissa bolag eller bero av bolagens ålder.

# Verkens övriga inflytande – organiserat samarbete mellan verken och bolagen

Det som framkom i föregående avsnitt gäller i stort sett endast för de bolag som hör under departementen. Förhållandena i de bolag som hör under ett centralt ämbetsverk är i viss mån speciella, eftersom styrelseledamöterna i dessa bolag i stor utsträckning även är ledamöter eller tjänstemän i vederbörande ämbetsverk. Speciellt är också det organiserade samarbete som i vissa fall äger rum mellan verken och bolag som sorterar under dem.

Därför — men även för jämförelsens skull — har det ansetts vara värdefullt att undersöka förhållandena i de bolag som hör under ett affärsdrivande verk. Resultatet redovisas i den följande texten, som bygger på intervjuer med tjänstemän vid berörda ämbetsverk och i viss utsträckning på genomgång av handlingar (vattenfallsstyrelsen).

## Järnvägsstyrelsens bolag

Inom järnvägsstyrelsen understryker man att några formella regler för bolagens löpande förvaltning inte finns uppställda av järnvägsstyrelsen. Tvärtom har man från dess sida i olika sammanhang framhållit att bolagens verksamhet skall bedrivas fullt affärs-

mässigt och med samma frihet för direktionen som i ett enskilt företag av motsvarande beskaffenhet.

En viss löpande kontakt finns dock mellan verkställande direktören och ledamöter i järnvägsstyrelsen, som tillika är styrelseledamöter i ifrågakvarande bolag. Sådana kontakter har i första hand generaldirektören men även överdirektören. Kontakterna har delvis karaktären av normalt samråd mellan verkställande direktören och ordföranden samt ledamöterna i bolagets styrelse av ungefär samma slag som förekommer i de flesta aktiebolag. Delvis är det fråga om en teknisk rådgivning till bolaget från de berörda tjänstemännen i järnvägsstyrelsen. Det förstnämnda förekommer i stort sett i samma omfattning för de helstatliga som för de halvstatliga bolagen.

Den tekniska rådgivningsverksamheten gäller så gott som uteslutande de helstatliga bolagen och är i huvudsak inriktad på tre områden, nämligen  
personalfrågor,  
byggnadsfrågor och  
frågor rörande köpeavtal till större belopp.

Även om denna verksamhet i princip är rent rådgivande, resulterar den givetvis i de flesta fall i beslut som rör inriktningen av bolagets verksamhet i ett visst avseende. Det är svårt

att utan vidare dra gränserna mellan den ledning av bolagens verksamhet som utövas vid direktörens normala samråd med vissa styrelseledamöter och den som utövas genom teknisk rådgivning. Antalet styrelsesammanträden i varje bolag är emellertid i genomsnitt inte större än ca sex per år, medan generaldirektörens informella kontakter uppgår till i genomsnitt en per vecka och bolag. Vid vissa tillfällen, t.ex. då ett bolag skall realisera ett större nybyggnadsprojekt, kan de sistnämnda kontakternas antal öka kraftigt. Då Svenska rederi AB Öresund höll på att bygga ett av sina större fartyg, uppgick antalet till en å två per dag.

Av allt att döma ligger tyngdpunkten i järnvägsstyrelsens ledning av bolagens verksamhet i de informella kontakterna. Detta bekräftas också av det faktum att skriftväxlingen mellan järnvägsstyrelsen och ifrågavarande bolag i huvudsak rör kallelser till bolagsstämmor, förvaltningsberättelser, lånetransaktioner etc. En relativt omfattande underhandsskriftväxling förekommer däremot mellan generaldirektören och bolagen.

Man kan om de verkställande direktörerna i de helstatliga bolagen säga att de åtnjuter ungefär samma (i vissa avseenden större) handlingsfrihet som en distriktschef vid något av statens järnvägars distrikt. De halvstatliga bolagen däremot tycks närmast arbeta som fristående företag.

Att i detta sammanhang närmare gå in på de principer efter vilka man söker inrätta bolagens verksamhet är omöjligt, men man kan anta att bedömningarna ofta avser i vad mån bolagens verksamhet bör inrättas så

att den blir förenlig med statens järnvägars verksamhet i övrigt. — Ett något speciellt intresse tilldrar sig frågorna om lönerna för bolagens chefs-tjänstemän. Bolagens verkställande direktörer har i regel något högre löner än jämförbara befattningshavare vid statens järnvägar. I ett bolag har verkställande direktören en lön som ligger något över en distriktschefs men något under generaldirektörens.

Då det gäller rörelsens materiella bedrivande har flertalet bolag ett intimt samarbete med järnvägsstyrelsen och statens järnvägars lokala organ. I vissa fall förekommer också inbördes samarbete.

### Vattenfallsstyrelsens bolag

Vattenfallsstyrelsen utövar i vissa avseenden en fastare ledning av den löpande förvaltningen i sina bolag än vad som är fallet med järnvägsstyrelsen och dess bolag. Även det organiserade samarbetet mellan statens vattenfallsverk och de bolag som hör under vattenfallsstyrelsen torde vara mera utvecklat.

I Motala ströms kraft AB har styrelsen omedelbart efter bolagsstämans slut ett konstituerande sammanträde. Då utses generaldirektören och chefen för statens vattenfallsverk till styrelsens ordförande, medan en av de utomstående ledamöterna av vattenfallsstyrelsen, som dessutom är ledamot av bolagets styrelse, väljs till vice ordförande. Vidare utses kraftverksdirektören i Motala till bolagets verkställande direktör.

Förutom det konstituerande sammanträdet i april—maj håller styrelsen under året tre eller fyra sammanträden. Dessa fördelas med ett på vardera av följande perioder: augusti, oktober—november, december—januari och mars—april.

Följande ärenden behandlas mera regelbundet vid sammanträdena: räkenskapsrapporter, inköp av materiel, pensionsfrågor, inköp och försäljning av tomter, uppförande av byggnader och drifanläggningar, taxor och tariffer och därmed sammanhängande frågor. Vid sammanträdet i perioden mars—april behandlas verkställande direktörens förslag till bokslut och årsredovisning m.m. för bolaget, dess pensionsstiftelse och fria pensionsstiftelse samt förslag till driftbudgeten för det kommande året.

Bolagsstyrelsens sammansättning med dess starka inslag av representanter för ledningen av statens vattenfallsverk och dess lokalförvaltning i Motala möjliggör en intim samverkan mellan bolaget och vattenfallsverket. Vidare förekommer teknisk rådgivning från vissa av styrelsens byråer gentemot bolaget. Dessa kontakter är mycket omfattande och gör att bolagets ställning blir ganska lik den som en lokal kraftverksförvaltning intar i förhållande till vattenfallsstyrelsen. För de tjänster som på detta sätt meddelas bolaget får vattenfallsstyrelsen en ersättning som enligt överenskomelse beräknas till två procent av bolagets kraftinkomster.

För de halvstatliga bolag som sorterar under vattenfallsstyrelsen är antalet styrelsesammanträden olika för de olika bolagen. I medeltal har i Bergeforsens kraft AB under de se-

naste åren hållits fem sammanträden, i AB Kattstrupeforsen tre—fyra och i AB Umeforsen två.

Av dessa bolag har endast de båda förstnämnda kraftstationer i drift. AB Kattstrupeforsens station skötes av bolaget och dess driftpersonal. Tekniskt är stationen jämförlig med vattenfallsstyrelsens egna, eftersom kraftproduktionen helt sker efter order från styrelsen. De kontorsgöromål som krävs, avlöningsuträkning, bokföring m.m., utförs av personal vid Östersunds elektriska AB.

I fråga om Bergeforsens kraft AB har däremot vattenfallsstyrelsen enligt avtal mellan styrelsen och bolaget tills vidare åtagit sig att för Bergeforsbolagets räkning, med hjälp av Vattenfalls egen personal, sköta kraftstationens drift och underhåll. För dessa åtaganden får bolaget ersätta vattenfallsstyrelsen.

Enligt avtalet har stationen i drift- och personalhänseende kommit att sortera under Mellersta Norrlands kraftverk, som sköter den löpande förvaltningen i dessa avseenden. Sätillvida kan stationen alltså jämföras med vattenfallsstyrelsens egna.

AB Umeforsen har, på grund av att bolagets vattenkraft kommer att utnyttjas i vattenfallsstyrelsens kraftstation Stornorrfors, ingen egen förvaltning att räkna med.

Beträffande både Motala ströms kraft AB och de halvstatliga bolagen är således formerna för vattenfallsstyrelsens inflytande på den löpande förvaltningen ganska egenartade. Det framgår också av de handlingar angående bolagen som finns förvarade inom styrelsen. Mest omfattande är av allt att döma skriftväxlingen mel-

lan Motala ströms kraft AB och vattenfallsstyrelsens kommersiella byrå i kontrakts- och taxefrågor. Beträffande vattenfallsstyrelsens debitering av bolaget för erhållna kraftleveranser förekommer korrespondens mellan kommersiella byrån och Motala kraftverk. Kraftverksdirektören i Motala söker — utan att helt synas göra åtskillnad mellan sin funktion i vattenfallsverket och i bolaget — sammanjämka de båda företagens intressen. Huruvida chefen för kommersiella byrån i korrespondensen med bolaget yttrar sig i egenskap av suppleant i bolagets styrelse eller som represen-

tant för vattenfallsstyrelsen kan ibland vara tveksamt. I ett brev år 1946 meddelade han t.ex. att hans yttranden inte fick betraktas som uttryck för vattenfallsstyrelsens mening.

Även då det gäller de halvstatliga bolagen har emellertid kommersiella byrån en relativt omfattande skriftväxling med bolagen och deras delägare. Korrespondensen gäller de beräkningar — i samband med bl.a. fördelningen av bolagens kostnader och produktion — som regleras i konsortial- och tilläggsavtal. Skriftväxling om lånetransaktioner och bokslutsfrågor förekommer också.

# Revision och kontroll

Allmänt kan sägas att den kontrollapparat som gäller för statsförvaltningen i allmänhet endast i mycket ringa utsträckning tillämpas gentemot de statliga bolagen, detta på grund av den speciella ställning som dessa ansetts inta från offentlighetsrättslig synpunkt. Varken Kungl. Maj:ts särskilda kontrollorgan — riksräkenskapsverket, statens sakrevision och justitiekanslern — eller riksdagens revisorer och ombudsmän har sålunda ansetts ha generell rätt att befatta sig med de statliga bolagen. Om så skall ske, anses det kräva speciella rättsliga grundvalar. Beträffande interpellations- och frågeinstitutet och konstitutionsutskottets granskning av statsrådets ämbetsåtgärder finns inte detta hinder, eftersom en sådan kontroll i första hand gäller statsrådets handlingar av bolagsfrågor och inte bolagen som sådana. Man bör dock komma ihåg att konstitutionsutskottets granskning i praktiken i stor utsträckning är avhängig av statsrådsprotokollen och dithörande handlingar. Statsrådets ämbetsåtgärder rörande de statliga bolagen vidtas emellertid främst i anslutning till bolagsstämman och föranleder därför i regel inte något statsrådsprotokoll eller någon annan handling som kan granskas av konstitutionsutskottet. Sistnämnda granskning har dessutom i

praktiken förlorat åtskilligt av sin betydelse.

Till följd av detta har tyngdpunkten av statsmakternas kontroll av de statliga bolagen förskjutits — om man ser det i förhållande till vad som gäller beträffande statens förvaltning i allmänhet. Av största betydelse är härvid den revision som enligt aktiebolagslagen skall utövas av särskilt utsedda revisorer. Närmast påminner den om den granskning som görs av överrevisorerna i järnvägsstyrelsen och vattenfallsstyrelsen; dessa utövar dock sin funktion jämsides med Kungl. Maj:ts övriga kontrollorgan.

Den i aktiebolagslagen föreskrivna revisionen är statsmakternas viktigaste kontrollmöjlighet. Den är dock inte den enda. Såväl riksdagens revisorer som statens sakrevision har nämligen vissa, ehuru mycket begränsade möjligheter att granska sådana bolag som fått statsbidrag. Riksdagens revisorer får dessutom med stöd av en specialbestämmelse i bolagsordningen granska AB Trafikrestaurang.

Även om ett kontrollorgan inte formellt har rätt att granska ett statligt bolag, är det givetvis i speciella fall möjligt att låta det utföra en motsvarande undersökning. Ett exempel är den undersökning angående AB Aero-transport som statens sakrevision anmodades utföra 1947.

I sammanhanget bör också nämnas den kontroll som kontrollstyrelsen i vissa avseenden utövar över Sveriges centrala restaurang AB och Nya system AB på grundval av de avtal som staten har med dessa bolag. Likartad är den speciella kontrollen av Svenska penninglotteriet AB och AB Tiptjänst. Enligt Kungl. Maj:ts resolutioner om tillstånd för dessa bolag att bedriva sin verksamhet är bolagen skyldiga att iakta föreskrifter som utfärdas av chefen för handelsdepartementet. Denne har också rätt att utse en eller flera kontrollanter för respektive bolag; kontrollanternas arvode betalas av bolagen enligt grunder fastställda av Kungl. Maj:t. Denna kontroll får emellertid närmast betraktas som en tillsynsåtgärd av kontrollstyrelsen respektive chefen för handelsdepartementet, och den kan därför förbigås i detta sammanhang.

Av något annan karaktär — eftersom den mera riktar sig mot vederbörande statsråds handläggning av bolagsfrågor än mot själva bolagen — är konstitutionsutskottets granskning av statsrådets ämbetsåtgärder liksom den kontroll som riksdagen utövar genom interpellations- och frågeinstitutionen. Dessa kontrollmöjligheter förtjänar intresse, eftersom de belyser åtminstone den ena statsmaktens relationer till de statliga bolagen.

Frågan om hur statsmakternas kontroll över de statliga aktiebolagen bör vara ordnad har varit aktuellt praktiskt taget sedan det första helstatliga bolagets tillkomst. I debatten har man framför allt krävt att först riksdagens revisorer och sedan även statens sakrevision skulle få rätt att granska bolagens verksamhet.

För statsmakternas nuvarande kontrollmöjligheter — och föreslagna utvidgningar — redogörs närmare i det följande.

### Revision enligt aktiebolagslagen

De revisorer som utövar sin verksamhet enligt aktiebolagslagens bestämmelser utses i regel på bolagsstämman. Detta betyder i realiteten att de utses av respektive departement eller, då det gäller bolag som hör under ett verk, av verkets styrelse. Som tidigare framhållits finns det vissa undantag så att revisorer kan utses på annat sätt än på bolagsstämman, i regel av Kungl. Maj:t i konselj. Praktiskt sett blir — liksom beträffande styrelseledamöterna — skillnaden mellan de två förfaringssätten obetydlig då det gäller ett bolag som hör under ett departement och i vilket staten äger alla aktier. ●om Kungl. Maj:t däremot i särskild ordning har att utse revisorer i ett bolag som hör under ett verk eller som åtminstone till en del ägs av enskilda, blir förhållandet något annorlunda.

Den första varianten representeras bl.a. av AB Trafikrestauranger. I detta bolag utser Kungl. Maj:t enligt specialstadgande i bolagsordningen två revisorer. Järnvägsstyrelsen fungerar som aktieägare, och bolaget anses på grund av verksamhetens art inta en särställning bland de bolag som sorterar under järnvägsstyrelsen. Detta kommer bl.a. också till uttryck i den rätt som riksdagens revisorer har att granska bolaget. Den andra varianten återfinns hos flera av de halvstatliga

bolagen, t.ex. Sveriges radio AB och de kungliga teatrarna; i dessa bolag äger staten som nämnts inga aktier utan grundar sitt inflytande på andra omständigheter.

I de fyra monopolbolag som sorterar under finansdepartementet ordnades revisionen på speciellt sätt efter 1920-talets debatt om riksdagens revisorers rätt att granska monopolbolagens verksamhet. Debatten resulterade i särskilda beslut av 1930 års riksdag. De bestämmelser som då intogs i bolagsordningarna för Svenska tobaksmonopolet och Vin & spritcentralen är alltså giltiga och innebär i huvudsak att det i de nämnda bolagen skall finnas fem revisorer; av dessa skall bolagsstämman utse en, Kungl. Maj:t en och riksgäldsfullmäktige tre, jämte suppleanter. Då monopolbolagen Sveriges centrala restaurang AB och Nya system AB bildades, intogs motsvarande bestämmelser i bolagsordningarna för dessa bolag. Ifall riksgäldsfullmäktige inte begagnar sig av sin rätt att utse ifrågasvarande revisorer, skall enligt bolagsordningarna för AB Svenska tobaksmonopolet och AB Vin- & spritcentralen Kungl. Maj:t tillsätta även dessa. Men fullmäktige har alltid begagnat sig av denna rätt, och när de senaste monopolbolagen bildades, ansågs troligen sistnämnda bestämmelse överflödigt och intogs inte i bolagsordningarna.

De av riksgäldsfullmäktige utsedda revisorerna i monopolbolagen, som skall hämtas utanför fullmäktiges egen krets, har hittills alltid varit ledamöter av riksdagen. Ofta har man valt någon eller några av riksdagens revisorer. I övrigt är det relativt säll-

synt att riksdagsledamöter utses till revisorer i de statliga bolagen. Där-  
emot väljs i viss utsträckning tjänstemän hos de departement och verk varunder bolagen närmast hör till revisorer, vid sidan av dem som enligt aktiebolagslagen förutsätts vara auktoriserade av handelskammare.

I Motala ströms kraft AB utses i regel en av vattenfallsstyrelsens överrevisorer till revisor. Beträffande de bolag som hör under järnvägsstyrelsen finns ingen motsvarande praxis. Det har dock vid flera tillfällen hänt att överrevisorerna under hand getts tillfälle att granska bolagens verksamhet. För valet av revisorer i de halvstatliga bolag som sorterar under vattenfallsstyrelsen gäller — liksom beträffande styrelseledamöterna — speciella regler i konsortialavtal med respektive medkontrahent.

I flertalet fall — oberoende av om revisorerna utsetts av bolagsstämman, av Kungl. Maj:t eller på annat sätt — utövar de sin verksamhet utslutande enligt aktiebolagslagens bestämmelser. För de av Kungl. Maj:t utsedda revisorerna i de nyss nämnda monopolbolagen, de s.k. jourhavande revisorerna, finns dock dessutom särskilda instruktioner.

I de ganska detaljrika instruktionerna, som bl.a. stadgar om viss rapportskyldighet till Kungl. Maj:t eller chefen för finansdepartementet, understryks de jourhavande revisorernas skyldighet att bevaka statens intressen gentemot respektive bolag.

Statsmakternas revision, huvudsakligen i enlighet med aktiebolagslagens bestämmelser, fyller endast Kungl. Maj:ts behov av kontroll. Ett mycket begränsat undantag utgör monopol-

bolagen genom den rätt som riksgäldsfullmäktige fått att utse vissa revisorer i dessa bolag. I den allmänna debatten har man dock knappast yrkat på att behovet av ökad kontroll för riksdagen skulle tillgodoses på denna väg; i stället har man yrkat på granskningsrätt för riksdagens ordinarie kontrollorgan.

### Granskning genom riksdagens revisorer och statens sakrevision

Som nämnts har riksdagens revisorer och statens sakrevision ingen generell rätt att granska de statliga bolagen. Men det finns vissa indirekta möjligheter som grundas på skyldigheten för den som fått statsbidrag att till dessa revisionsorgan redovisa hur medlen använts. På grund av en specialbestämmelse i bolagsordningen för AB Trafikrestauranger har vidare riksdagens revisorer rätt att granska detta bolag. — Statens sakrevision har i ett fall anlåtats för en specialundersökning av ett bolag.

Frågan om att riksdagens revisorer från diverse statsunderstödda institutioner skulle få sådana handlingar att användningen av bidragen kunde kontrolleras, upptogs av revisorerna själva i den berättelse de avgav till 1929 års riksdag. Riksdagen anhöll då att Kungl. Maj:t skulle låta verkställa en närmare utredning och vidta erforderliga åtgärder i detta syfte. Resultatet blev så småningom att Kungl. Maj:t 1937 utfärdade en förordning om skyldighet att till riksdagens revisorer avge redogörelse för användningen av statsunderstöd.

Frågan om en motsvarande granskningsrätt för statens sakrevision kom under riksdagens prövning genom två motioner vid 1945 års riksdag, och 1948 utfärdade Kungl. Maj:t en förordning om skyldighet att till statens sakrevision avge redogörelse för användningen av statsunderstöd. Kungörelsen fick i princip samma innebörd som kungörelsen från 1937 beträffande riksdagens revisorer. Den gav sålunda även sakrevisionen viss möjlighet att granska statliga bolag som hade fått statsunderstöd.

Dessa förordningar kan givetvis ses som ett steg i riktning mot att riksdagens revisorer och statens sakrevision skulle tillerkännas rätt att granska de statliga bolagen, men en påtaglig begränsning ligger i det förhållandet att granskningen endast kan omfatta de bolag som fått statliga bidrag av olika slag och, beträffande dessa, endast de medel som erhållits från staten; den ekonomiska verksamheten i övrigt ligger utanför granskningen. I den fortsatta debatten om utvidgandet av riksdagens revisorers och statens sakrevisions rätt att granska de statliga bolagen har de nämnda förordningarna därför inte tillmätts större betydelse.

Riksdagens revisorers rätt att granska AB Trafikrestauranger har en mycket speciell bakgrund. Den verksamhet som bolaget nu bedriver sköttes före dess tillkomst av Turisttrafikförbundets restaurang AB, vars relationer till järnvägsstyrelsen var reglerade genom särskilda avtal. Bolaget var dock privatägt med viss del av aktierna ägda av det statsunderstödda Svenska trafikförbundet. — År 1934 fann sig riksdagens revisorer ha anledning

att göra vissa undersökningar rörande statens och Svenska trafikförbundets mellanhavanden med Turisttrafikförbundets restaurang AB. Eftersom bolagets räkenskaper inte var tillgängliga för revisorerna, fick undersökningen inskränkas till de allmänt tillgängliga styrelse- och revisionsberättelserna. Undersökningen resulterade i att revisorerna bl.a. uttalade att man borde överväga om bolagets kontrakt med järnvägsstyrelsen lämpligen borde revideras för att bättre tillgodose statens intressen.

Dessa omständigheter var sannolikt bakgrunden till att föredragande departementschefen i propositionen om bildandet av AB Trafikrestauranger — utan närmare motivering — sade att det nya bolaget "givetvis" skulle vara skyldigt att underkasta sig granskning av riksdagens revisorer. Statsutskotten gjorde inte heller några särskilda kommentarer i denna fråga. Bestämmelser om att riksdagens revisorer skulle vara berättigade att granska bolagets räkenskaper och förvaltning intogs emellertid redan från början av bolagets verksamhet i bolagsordningen. Riksdagens revisorer har dock endast vid ett par tillfällen — åtminstone med omnämnande i revisionsberättelsen — utnyttjat sin granskningsrätt gentemot AB Trafikrestauranger.

Av viss betydelse är vidare att riksdagens revisorer i samband med granskning av annan statlig verksamhet också berört statliga bolags förhållanden. 1949 ägnade revisorerna sålunda i sådant sammanhang intresse åt AB Ceaverkens tillverkning och försäljning av inhemsk röntgenfilm m.m. och uttalade i sin berättelse till

1950 års riksdag att det enligt deras mening var angeläget att bolaget genom ökad forskning och förbättrad tillverkning sattes i stånd att höja röntgenfilmens kvalitet. Statsutskottet delade revisorernas uppfattning på denna punkt men nöjde sig med att meddela riksdagen vad som förevarit, eftersom det framgick av årets statsverksproposition att Kungl. Maj:t hade sin uppmärksamhet riktad på frågan.

I sammanhanget bör slutligen också nämnas att statens sakrevision i februari 1947 fick i uppdrag att granska AB Aerotransports verksamhet och organisation. Sakrevisionen uppdrog i sin tur åt f.d. generaldirektören Gösta Malm att med biträde av två tjänstemän hos sakrevisionen utföra undersökningen. Resultaten av denna undersökning, som omfattade praktiskt taget alla sidor av bolagets verksamhet, överlämnades av utredningsmannen till sakrevisionen, som med en kort skrivelse överlämnade utredningen till Kungl. Maj:t. Utredningen torde, åtminstone delvis, ha föranletts av den förestående sammanslagningen av ABA och SILA och var sålunda av tillfällig natur.

Givetvis måste de verkliga möjligheterna för riksdagens revisorer och statens sakrevision att granska de statliga bolagens verksamhet anses som relativt obetydliga. Diskussionen om utvidgning av statsmakternas kontrollbefogenheter gentemot de statliga bolagen har också framförallt syftat till att ge dessa båda kontrollorgan rätt att granska bolagens verksamhet. Debatten har pågått praktiskt taget så länge som de statliga bolagen funnits. Den kom först att inrikta sig på

Svenska tobaksmonopolets och Vin- & spritcentralens verksamhet, men senare kom även de kungliga teatrarna in i bilden.

Diskussionen avsåg i början endast riksdagens revisorers kontrollverksamhet — statens sakrevision inrättades inte förrän 1943. Redan vid tillkomsten av detta organ aktualiserades emellertid frågan om dess rätt att granska de statliga bolagens verksamhet. På senare år har debatten om utvidgning av de båda kontrollorganens granskningsrätt i stort sett ägt rum parallellt.

De praktiska resultaten av denna debatt har alltså blivit relativt obetydliga, och det torde därför vara onödigt att här referera denna debatt. Det bör emellertid nämnas att de mest intressanta inläggen utgörs av de betänkanden som avgivits av monopolkontrollutredningen och 1948 års revisionsutredning.

*Monopolkontrollutredningen* tillsattes år 1926 för att utreda frågan om hur man lämpligen skulle ordna den statliga kontrollen av Vin- & spritcentralens och Svenska tobaksmonopolets verksamhet. Utredningen publicerade 1928 i tvenne betänkanden resultatet av sitt arbete. Dess förslag lades i överarbetat skick fram för 1930 års riksdag. Resultatet blev den utbyggnad av den ordinarie bolagsrevisionen för vilken tidigare redogjorts.

1948 års revisionsutredning sysslade inte med principiella bedömningar rörande de statliga företagsformerna utan begränsade sig till revisionsfrågan. Utredningen, som tillkom efter upprepade framställningar från riksdagens sida, avlämnade ett betänkande år 1949 med förslag om att statens

sakrevision skulle få granska de statliga bolagen. En av utredningsmännen ansåg dessutom att riksdagens revisorer skulle ha samma rätt. — Utredningens förslag har ännu inte föranlett någon åtgärd från statsmakternas sida.

## Den konstitutionella kontrollen

*Konstitutionsutskottets författningssenkliga granskning* är, som tidigare framhållits, inriktad på de ämbetsåtgärder statsråden personligen vidtagit eller underlåtit att vidta. Denna granskning ger emellertid riksdagen även viss insyn i det eller de organs verksamhet som har anknytning till de granskade förhållandena. Det kan därför finnas anledning att här redovisa de anmärkningar konstitutionsutskottet framställt i frågor som rört de statliga bolagens verksamhet.

Enligt en undersökning, som avser tiden t.o.m. 1956, har konstitutionsutskottets anmärkningar endast varit sex till antalet. Därtill kommer fyra reservationsvis framförda anmärkningsyrkanden. I det sammanhanget bör erinras om att endast en begränsad del av statsrådets åtgärder gentemot bolagen blir föremål för konseljbeslut och därigenom automatiskt föremål för konstitutionsutskottets granskning.

Detta förhållande uppmärksammades inom konstitutionsutskottet 1956 i ett yrkande angående omförmälan, som dock avslogs av utskottet. De ledamöter som ställt sig bakom yrkandet framhöll att man vid läsningen

av statsrådsprotokollen hade observerat att Kungl. Maj:t som ombud för staten vid de statliga bolagens bolagsstämmor inskränkt sig till att bemyndiga departementschefen eller den som han i sitt ställe utsåg att vara ombud. I intet fall hade man i protokollet tagit med något om instruktionerna till ombuden. Med hänsyn till betydelsen av de frågor som statens ombud på bolagsstämman skulle ta ställning till, och då regeringen enligt ifrågavarande ledamöters mening hade ett otvetydigt konstitutionellt ansvar för ombudets åtgärder, ansåg de att en instruktion för ombudet skulle tagits med i statsrådsprotokollet eller åtminstone införts i akterna till statsrådsprotokollen.

Debatterna om konstitutionsutskottets anmärkningar har inte varit särskilt livliga. Ett undantag var den anmärkning som 1929 framställdes angående handläggningen av vissa frågor som rörde AB Jordbrukarbanken. Den föranleddes av anmälningar

som gjorts inom kamrarna jämlikt § 57 riksdagsordningen, och den fick politiska konsekvenser för statsrådet Wohlin.

I samtliga fall har de framställda anmärkningarna lett till att kamrarna beslutat lägga ärendet till handlingarna. Det finns i andra kammaren en praxis att uttrycka opinionsyttring men det har endast skett vid två tillfällen. Det hände 1921 vid behandlingen av konstitutionsutskottets anmärkning mot statsrådet Eriksson i anledning av att AB Vin- & spritcentralen beviljats rätt att medverka vid inrättandet av ett farmaceutiskt centrallaboratorium samt i det nyssnämnda fallet 1929 som gällde Jordbrukarbanken. Båda gångerna lade kammaren ifrågavarande punkt med gillande till handlingarna. Vid samtliga anmärkningsyrkanden, såväl de som framställdes av konstitutionsutskottet som de reservationsvis framförda yrkandena, har man åberopat 107 § regeringsformen.

# Sammanfattande synpunkter

De organisatoriska formerna för statens affärsmässigt drivna verksamhet har varit ett problem praktiskt taget så länge sådan verksamhet förekommit. Det sammanhänger till stor del med svårigheten att avgränsa den rent affärsmässiga synen på verksamheten från den mera allmänt samhällsbetonande. Den debatt som förekommit har i stor utsträckning gällt frågan: Hur bör den organisationsform vara beskaffad som kan tillgodose de affärsmässiga aspekterna utan att de samhällsbetonade aspekterna därför efter-sättes?

Denna debatt har i Sverige huvudsakligen förts i anslutning till frågor som gällt statliga företags inrättande eller fortsatta verksamhet. Däremot har den allmänna debatten om de statliga företagens ställning och organisation varit relativt begränsad. Detta är i och för sig föga överraskande, eftersom de affärsmässiga aspekternas betydelse i förhållande till andra målsättningar varierar från företag till företag, vilket gör det tveksamt, om en enda organisationsform kan tänkas tillgodose behoven i samtliga fall.

Utmärkande för debatten är vidare att man till en början ansett att effektivitetskravet bäst skulle tillgodoses genom partiella reformer av företagens ställning och organisation. Exempel på detta erbjuder de affärsvärdna verken, som genom partiella reformer successivt fått en friare ställning än

den som tillkommer andra förvaltningsorgan.

I och för sig skulle dylika reformer kunna ges en sådan utformning och omfattning att de tillgodosåg företagets behov av ökad rörelsefrihet. Men i praktiken har reformerna i vissa fall varit svåra att genomföra, bl.a. på grund av de återverkningar som befarats gentemot förvaltningen i övrigt. Man har då fått söka sig fram på andra vägar, vilka i princip inneburit en skarpare gränsdragning gentemot statens förvaltning i övrigt.

Ett viktigt försök i detta avseende är socialiseringsnämndens förslag till ny organisationsform för statens järnvägar (1924) och domänverket (1930). Huvudtanken i förslagen var att förvaltningen skulle följa särskilda för varje företag stiftade lagar. Principiellt påminner dessa förslag om den ordning som för närvarande gäller för bl.a. de engelska statsföretagen.

Socialiseringsnämndens förslag förverkligades aldrig, och behovet av större frihet och därmed större effektivitet har kvarstått för de affärsvärdna verken. I någon mån har detta behov tillgodosetts genom fortsatta partiella reformer. — För nytillkomna statliga verksamhetsgrenar med affärsmässig inriktning har man dock i nästan samtliga fall löst problemet genom att som organisationsform för verksamheten välja aktiebolagsformen, dvs. en principlösning som hämtats

från det enskilda näringslivet. Detta har dock inte gjorts bara för att tillgodose behovet av ökad rörelsefrihet utan i viss mån också av andra skäl, t.ex. för att ge enskilda personer och företag möjlighet att delta i verksamheten eller för att markera en organisatorisk gräns mellan ifrågavarande verksamhet och statsförvaltningen i övrigt.

Om man vill söka bedöma aktiebolagsformens lämplighet som organisationsform för statens affärsinriktade verksamhet, får man utgå från grunderna för statsmakternas inflytande gentemot bolagen. De viktigaste av dessa grunder är aktieinnehav, lagstiftning samt finansiella bidrag. Där emot är bolagen, i motsats till exempelvis de affärsdrivande verken, inte skyldiga att utan vidare följa de direktiv som Kungl. Maj:t kan lämna; inte heller behöver de underkasta sig kontroll från statsmakterna på samma sätt som förvaltningen i övrigt.

Eftersom grunderna för statsmakternas inflytande gentemot bolagen är annorlunda än de som gäller för förvaltningen i övrigt, blir också statsmakternas relationer till de statliga bolagen annorlunda. Några speciella grundlagsbestämmelser om dessa relationer existerar inte; vill man närmare studera dem, måste man därför med utgångspunkt från den i grundlagarna angivna funktionsuppdelningen mellan Kungl. Maj:t och riksdagen undersöka hur statsmakternas ledning och kontroll av de statliga bolagen utövas i praktiken.

Formerna för statsmakternas åtgärder i rättsliga och finansiella frågor rörande bolagen överensstämmer i stort sett med dem som gäller för

andra förvaltningsorgan, t.ex. de affärsdrivande verken. Ett omfattande informationsmaterial om bolagen föreläggs riksdagen, och detta material erbjuder onekligen goda möjligheter till insyn i bolagens verksamhet från riksdagens och allmänhetens sida. Men denna information kan ibland bli en belastning för bolagens affärsmässiga verksamhet. Av författarens undersökningar framgår vidare att riksdagens ledamöter i samband med riksdagsbehandlingen av dessa frågor relativt flitigt ger sin mening tillkänna rörande bolagens verksamhet och förvaltning. Att detta inte alltid — och i varje fall inte omedelbart — resulterar i direkta åtgärder beror mest på riksdagens allmänna arbetsätt. Därför är det inte heller överraskande att avslag på förslag från Kungl. Maj:t är sällsynta.

Statsmakternas ledning av de statliga bolagens förvaltning utövas i första hand på bolagsstämman. Denna karakteriseras ofta som en övervägande formell institution; detta har bl.a. ansetts sammanhänga med att staten på grund av aktiebolagslagen endast kan representeras av en person. Att, som skett beträffande vissa bolag, upplåta en del av aktierna till enskilda med inlösningsrätt för staten kan knappast betraktas som en naturlig lösning på detta problem. Inte heller representantskapet i AB Aero-transport utgör någon sådan lösning, eftersom representantskapets ledamöter endast är rådgivande i förhållande till ombudet för statens aktier.

Även om bolagsstämman i de statliga bolagen — liksom i många enskilda — tenderat att bli en formell institution, behöver inte statens in-

flytande gentemot företagsledningen därför vara begränsat. I stället är tendensen snarast ett tecken på att inflytandet utövas på andra vägar; hur det sker beror på hur staten formellt låter sig representeras på bolagsstämman. Av särskild betydelse är valet av ombud och instruktionerna till ombudet.

I de bolag som hör under departementen och vattenfallsstyrelsen utses statens ombud på bolagsstämman av Kungl. Maj:t. I regel utses då chefen för det departement under vilket bolaget sorterar. I allmänhet uppträder departementschefen inte själv på bolagsstämman utan låter någon departementstjänsteman sköta uppdraget. I de bolag som hör under järnvägsstyrelsen utses en tjänsteman hos styrelsen.

Detta att man utser en departementstjänsteman eller en underordnad tjänsteman hos ifrågavarande verk till statens ombud på bolagsstämman kan få konsekvenser som kan tyckas mindre tillfredsställande. En departementstjänsteman kan som statens ombud komma att besluta i ett ärende som han senare skall bereda eller föredraga för beslut av Kungl. Maj:t. Ibland har det sålunda hänt att vederbörande, då bolagsstämman behandlat ärendet, förklarat att hans ställningstagande inte finge anses föregripa Kungl. Maj:ts kommande prövning. Då en underordnad tjänsteman hos ett ämbetsverk som ombud för statens aktier har att bevilja ansvarsfrihet för styrelsens ledamöter bland vilka verkschefen ingår, blir resultatet närmast att verkschefen beviljar sig själv ansvarsfrihet som styrelseledamot i ett bolag som hör under verket.

Instruktionerna till ombudet har

uteslutande varit muntliga. Detta gäller såväl då Kungl. Maj:t utsett en departementschef (och denne i sin tur en tjänsteman i departementet) som då en verkschef gett motsvarande uppdrag till en underordnad tjänsteman.

Det förhållandet att skriftliga och formellt fastställda instruktioner för ombudet saknas gör att det kan uppstå tveksamhet om uppdragets räckvidd. I de bolag som hör under handelsdepartementet antyds tveksamheten av underhandskontakterna mellan departementet och respektive bolag. Oavsett om departementet eller vederbörande bolag tar initiativet till dessa kontakter, blir resultatet otvivelaktigt vägledande för de beslut som fattas av bolagsstyrelsen.

Sakligt sett är visserligen dessa kontakter mellan staten/aktieägaren och bolagen i och för sig naturliga och de torde också ha motsvarighet inom åtskilliga privata industrikoncerner. Men det är tveksamt om Kungl. Maj:ts fullmakt till departementschefen för rösträtten vid bolagsstämman även gäller åtgärder mellan bolagsstämmorna. Vid diskussion av denna fråga bör man emellertid ta hänsyn till den skillnad i praxis som finns mellan finans- och handelsdepartementen. Chefen för finansdepartementet får nämligen fullmakt för varje bolagsstämma, medan förordnandet för chefen för handelsdepartementet gäller från år till år. Detta gör att beträffande sistnämnda departement åtminstone vissa åtgärder mellan bolagsstämmorna kan anses som förberedelser för kommande bolagsstämma och därmed en del av departementschefens uppdrag att upp-

träda som ombud för statens aktier.

Hur det än förhåller sig, är det på grund av frånvaron av skriftliga direktiv svårt att granska ombudets åtgärder och utkräva ansvar för dessa. Detta har också — i varje fall vid ett tillfälle — påtalats inom konstitutionsutskottet.

Fråga om statsmakternas kontroll av de statliga bolagen framträder skillnaden mellan bolagen och andra förvaltningsorgan också relativt tydligt. Eftersom bolagen är rättsligt fristående, får riksdagens och Kungl. Maj:ts särskilda kontrollorgan inte utan specialbestämmelser i respektive bolagsordning befatta sig med bolagets verksamhet; denna granskas, liksom då det gäller andra aktiebolag, genom revisorerna, som i regel utses på bolagsstämman. Begränsningen i statsmakternas — särskilt riksdagens — kontrollmöjligheter har varit en politisk stridsfråga nästan lika länge som de statliga bolagen existerat. Å ena sidan har man från konstitutionella utgångspunkter hävdad att en utsträckt kontroll är naturlig och berättigad; bolagen arbetar ju på grundval av finansiella och andra åtgärder från staten. Å andra sidan har man menat att en utsträckning av statsmakternas kontroll skulle verka hämmande på bolagens affärsmässiga effektivitet.

Som allmänt omdöme om aktiebolagsformens ändamålsenlighet som organisationsform för statlig affärsriktad verksamhet kan sägas att den väl kan tillgodose kravet på rörelsefrihet, även om denna för några bolag av speciella skäl och genom särskilda åtgärder blivit mera begränsad än för andra. Den insyn i bolagens

verksamhet som riksdagsbehandlingen av vissa frågor ger kan visserligen i en del fall hindra verksamheten, men man kan inte påstå att denna insyn mera generellt behöver begränsa rörelsefriheten; det finns alltid möjlighet att under hand informera ett riksdagsutskott om bolagens verksamhet. För övrigt torde det — med hänsyn till det sätt på vilka ägaren till ett statligt företag enligt författningen utformar och tillkännager sin vilja rörande företagets skötsel — överhuvudtaget vara tveksamt om kravet på affärsmässig effektivitet i ett sådant företag kan drivas lika långt som då det gäller ett enskilt företag.

Användningen av aktiebolagsformen för statlig verksamhet har emellertid medfört vissa konstitutionella problem. Eftersom speciella grundlagsbestämmelser saknas, kan man t.ex. fråga sig om riksdagen eller Kungl. Maj:t gentemot bolagen bör framstå som talesman för ägaren, dvs. i sista hand svenska folket.

För det första alternativet talar riksdagens makt över statens finanser och det förhållandet att riksdagen genom riksbanken och riksgäldskontoret i vissa avseenden själv kontrollerar dessa. Tekniskt sett skulle det också vara möjligt för riksdagen att genom t.ex. ett speciellt utskott eller en fullmäktigeinstitution utöva statens funktion som aktieägare så, att vederbörande organ fick utgöra bolagsstämman i samtliga statliga aktiebolag. En sådan ordning, som givetvis förutsätter grundlagsändringar och ändringar av aktiebolagslagen, skulle samtidigt åstadkomma en breddning av bolagsstämman så att denna skulle framstå som ett verkligt beslutande organ.

De statliga bolagen är emellertid — trots den speciella organisationsformen — att betrakta som en del av statens förvaltning. Ledningen av denna ankommer enligt grundlagarna uteslutande på Kungl. Maj:t, som dock skall iaktta vissa bestämda former vid ledningens utövande och underkasta sig den efterhandsgranskning som riksdagen genom särskilda kontrollorgan kan utöva. Det torde därför vara riktigt att det (som hittills skett) är Kungl. Maj:t som gentemot bolagen framstår som talesman för ägaren. En konsekvens av detta tycks emellertid bli att formerna för ledningen och riksdagens kontrollmöjligheter då anknyts till vad som gäller för statens förvaltning i allmänhet. På den punkten har bolagsformen medfört problem som ännu framstår som olösta.

Men hur skall man då utse statens ombud på bolagsstämman, om man vill säkra bolagens affärsmässiga effektivitet och samtidigt ta hänsyn till de konstitutionella synpunkter som nyss anförts? — Om Kungl. Maj:t vid förordnandet av statens ombud på bolagsstämman gav en skriftlig instruktion för uppdraget, skulle det finnas större klarhet i vad som är ombudets åliggande och befogenheter gentemot bolaget; samtidigt skulle man skapa en möjlighet till konstitutionell kontroll av ifrågavarande ämbetsåtgärd från departementschefens sida. Någon ändring i sak beträffande departementschefens relation till bolaget skulle en sådan instruktion inte behöva innebära. Beträffande de bolag som hör under vissa verk tycks det riktiga vara att i samtliga fall Kungl. Maj:t i stället för verksstyrel-

sen utser ombudet för statens aktier. Då kan man undvika att verkschefen beviljar sig själv ansvarsfrihet för funktionen som styrelseledamot i bolaget.

Problemet om en utvidgning av statsmakternas kontroll och allmänhetens insyns rätt i de statliga aktiebolagen är däremot svårare att lösa. Å ena sidan kan man från de statliga bolagen med viss rätt hävda att en utsträckning av statsmakternas kontroll och ökad insyn, jämförbar med den som gäller för statens förvaltning i övrigt, skulle sätta de statliga bolagen i ett sämre konkurrensläge än de enskilda. Å andra sidan är statsmakternas kontroll och allmänhetens insyn en del av den grund på vilken vårt demokratiska statskick vilar. Att utan vidare sätta en del av detta system ur spel skulle kunna innebära ett hot mot den balans som i författningen skapats mellan statens högsta organ. Uppenbarligen gäller det främst att åstadkomma en lämplig avvägning mellan kravet på affärsmässig effektivitet och nödvändigheten av konstitutionell rättssäkerhet.

Spörsmålen om de statliga företagens ledning och kontroll har länge varit aktuella, och man har ännu inte kommit fram till någon egentlig lösning. För närvarande arbetar en kommitté tillsatt av Kungl. Maj:t — 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna — med problemen. Oavsett vilken inställning man i princip har till statligt företagande, är frågans lösning med hänsyn till omfattningen av statens i aktiebolagsform bedrivna verksamhet av största betydelse.

## 1953

1. Anda och trivsel i företaget  
av Torgny T Segerstedt 4: —
2. Konjunkturpolitik under debatt  
av Ulrich Herz 6: —
3. Kvinnor i industriarbete 4: —  
av Andreas Lund
4. Företaget och pressen 4: —  
av Arne Lundmark

## 1954

1. Ändrad företagsbeskattning  
Utgången
2. Automation del I Utgången
3. Automation del II Utgången
4. Företagsbeskattning och kon-  
junkturer 4: —
5. Gruppdynamik och ledarskap  
av Joachim Israel 4: —

## 1955

1. Företaget och kommunen 4: —
2. Skola och näringsliv i Sverige  
och USA 4: —
3. Sverige och världshandeln  
5: —
4. Industrifolk på fritid 4: —  
av Torgny T Segerstedt

## 1956

1. Näringslivets folk i riksdagen  
4: —
2. Näringslivet planerar för  
framtiden 4: —
3. Företagsvinster — ett sam-  
hällsintresse? 4: —  
av Göran Albinsson
4. Fri handel i Europa 4: —

## 1957

1. Ekonomiska unioner 4: —  
av Staffan Burenstam Linder
2. Utbildning av chefer och ex-  
perter i företagen 5: —
3. Sverige och Europamarkna-  
den 4: —
4. Ideologi för näringslivet? 5: —

## 1958

1. Växandets ekonomi 5: —
2. Enhetsskola — mångfalds-  
skola 6: —  
av Lennart Husén och Göte Rudvall
3. 245 svenska storföretags-  
ledare 5: —  
av Gunnar Malmenström och  
Bo Wiedenborg
4. Patent 6: —  
av Fredrik Neumeyer

## Studier och debatt

— SNS populära småskriftserie — presenterar sammanfattningar av större utredningar, uppsatser, redogörelser för småutredningar, konferenser etc. i aktuella ämnen. Minst fyra nummer per år utkommer i serien. Prenumerationspriset är 15 kr.

### Ledning och kontroll av statliga aktiebolag

Ett av de medel som staten använt för att främja medborgarnas behovstillfredsställelse och samtidigt söka tillförsäkra sig ett visst inflytande över näringslivet har varit att själv uppträda som företagare. Det finns emellertid även mera specifika anledningar till att statliga företag vuxit fram, t. ex. brist på enskilt kapital; behov att få igång respektive vidmakthålla mindre lönsamma men samhällsekonomiskt viktiga produktionsgrenar; hänsyn till landets försvarsberedskap osv.

I Sverige är statligt företagande av gammalt datum. Början gjordes med postverket 1636, och redan vid 1800-talets mitt tillkom så betydelsefulla företag som SJ och Telegrafverket. Under de senaste tjugo åren har den statliga företagsamheten undergått en betydande expansion. Flertalet av de företag som under denna period grundats eller övertagits av staten har organiserats i aktiebolagsform, dvs. efter en princip som hämtats från det enskilda näringslivet.

En sådan utveckling — kvantitativt och kvalitativt — av den statliga företagsamheten var inte förutsedd, då vårt nuvarande statsskick kom till. De offentliga företagen i allmänhet och statens användning av aktiebolagsformen i synnerhet har därför skapat mångahanda problem av t. ex. juridisk, förvaltningsteknisk och företagsekonomisk art.

En kartläggning av dessa frågor presenterades i februari 1959 av fil. dr *Rune Tersman* i avhandlingen "Statsmakterna och de statliga aktiebolagen", som nu av honom bearbetats för Studier och debatt.

RUNE TERSMAN f. 1925, utnämndes 1957 till byrådirektör vid vattenfallsstyrelsen. Sedan 1944 har författaren uppehållit en rad statliga och kommunala tjänster och innehaft ett flertal utredningsuppdrag. Förutom sin avhandling har dr Tersman publicerat en rad skrifter och tidskriftsartiklar i administrativa, ekonomiska och sociala ämnen.

**STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGS LIV OCH SAMHÄLLE**

**Pris 5:-**