

## MÖJLIGHETERNA ATT KONTROLLERA DEN STATLIGA AFFÄRSVERKSAMHETEN I AKTIEBOLAGSFORM

*Ingvar S. Melin*

---

Den statliga företagarverksamheten kan i vidsträckt bemärkelse uppdelas i vanlig ekonomisk verksamhet, t.ex. i form av aktiebolag jämställda med privata bolag, administrativ ekonomisk verksamhet i form av förvaltningsmässigt skötta statsverk och ren finansförvaltning. Avsikten med föreliggande undersökning är att belysa kontrollen av aktiebolagen med statsmajoritet i Finland. Begreppet *kontroll* uppfattas här i vidsträckt bemärkelse såtillvida att utom revisionen även de berörda företagens övriga beroendeförhållande av statliga instanser såsom regering, ministerier och riksdag belysts.

Modelföreteelsen att staten i sin affärsrörelse mera inriktat sig på bolagsformen har motiverats med att denna företagsform ansetts ge bättre förutsättningar för effektivitet och smidighet i verksamheten, egenskaper som betraktats såsom nödvändliga för att företagen i fråga skall kunna stå sig konkurrensen med privata företag. Bolagsformen anses även ändamålsenlig för statliga företag som inte bör tilldelas företrädesrättigheter. — Bolagen som statlig företagsform slog igenom efter det första världskriget och typen har fått sin största omfattning i Frankrike, Italien, Tyskland och Österrike <sup>1)</sup>.

Staten i Finland etablerade sig som aktieägare år 1918, då statsrådet beslöt inköpa aktiemajoriteten i Oy. W. Gutzeit och Oy. Tornator, vilken då befann sig i utländska händer. Genom en lagstiftningsåtgärd under depressionsåret 1931 fick staten rätt att överlåta viss statlig egendom till för ändamålet grundade aktiebolag <sup>2)</sup>. De tidigare statliga affärsverken Outokumpu gruva, Imatra kraftverk, Veitsiluoto träförädlingsverk samt statens svavelsyre- och superfosfatfabriker ombildades nu till aktiebolag.

En snabb ökning av antalet statsbolag ägde rum under 1940-talet, då staten dels själv grundade bolag för egen verksamhet, dels övertog privata företag. Krig och exceptionella omständigheter bidrog i en viss utsträckning till denna expansion <sup>3)</sup>. Det är anmärkningsvärt att konstatera att man i Finland inom alla politiska riktningar känt en stark dragning just till aktiebolagsformen, när det gäller socialisering <sup>4)</sup>.

Följande tabell ger en översikt av omfånget av den statliga aktiebolagssektorn:

De viktigaste aktiebolagen med statsmajoritet jämte deras största dotterbolag. <sup>3)</sup>

Företagets namn	Aktiekap. 31. 12. 58 mmk	Aktieinnehav (uttr. i procent)					Omsätt- ning 1958 mmk	Antalet anställda 31. 12. 1958	Anm.	
		Statsverket	Indirekt statligt innehav genom:							Privata
			Fin- lands Bank	Folkpens. anstalten	Moder- bolaget	Övriga stats- bolag				
<i>Enso-Gutzeit Oy</i> .....	6 540	67.80 <sup>1)</sup>	1.80	15.84	—	—	14.56	29 461	16 848	
— <i>Pamilo Oy</i> .....	650	—	—	—	60.5	33.9	5.6	530	37	
— <i>Merivienti Oy</i> .....	500	—	—	19.8	59.4	3.96	16.84	852	—	Bolaget äger rederiet
— <i>Aunuksen Puulliike Oy</i> .	3	..	..	..	96.3	..	..	893	153	<i>Finnlines Oy</i>
<i>Imatran Voima Oy</i> .....	5 920	53	—	47	—	—	—	11 197	2 162	
— <i>Oulujoki Oy</i> .....	3 026	—	—	22.21	68.67	—	9.12	4 437	1 904	458 anställda vid kraft-
— <i>Killin Voima Oy</i> .....	50	—	—	—	60	0.2	39.8	32	5	verken, resten byggnads-
— <i>Käenkoski Oy</i> .....	20	—	—	—	97.45	—	2.55 <sup>2)</sup>	27	1	arbetare
<i>Kemijoki Oy</i> .....	5 150	60.27	—	—	—	36.42	3.31	1 059	2 846	
<i>Outokumpu Oy</i> .....	3 200	51	—	48.999	—	0.001	—	9 177	3 882	
<i>Veitsiluoto Oy</i> .....	1 800	85.53	—	14.47	—	—	—	5 327	2 236	
— <i>Oulu Oy</i> .....	360	—	2	—	49	—	49	6 928	2 488	
<i>Oy Alkoholiliike Ab</i> .....	960	99.99	—	—	—	—	0.01	31 746	2 024	
— <i>Oy Yhtyneet Ravinto- lat Ab</i> .....	650	—	—	—	100	—	—	1 476	1 050	
<i>Svavelsyre- och superfosfat fabriken Ab</i> .....	1 000	99.99	—	—	—	—	0.01	12 815	1 627	
<i>Oy Yleisradio Ab</i> .....	11	91.19	—	—	—	—	8.81	1 287	695	Omsättningen = licens-
<i>Suo Oy</i> .....	60	—	—	—	99.95	0.05	—	48	114	avgifterna
<i>Suomen Malmi Oy</i> .....	42	30	—	—	—	70.0	—	10	54	
<i>Neste Oy</i> .....	2 050	93.02	—	—	—	6.98	—	10 374	750	
— <i>Nestesäiliöt Oy</i> .....	15	—	—	—	33.33	66.67	—	71	2	
— <i>Ajoksen Ölly Oy</i> .....	5	—	—	—	99.6	0.2	0.2	34	5	
<i>Otanmäki Oy</i> .....	1 859	99.99	0.005	—	—	0.005	—	1 700	757	
<i>Oy Pohjolan Liikenne Ab</i> ..	100	3.6	—	—	—	91.2	5.2	623	500	
— <i>Viipurin Linja-Auto Oy</i>	14.4	—	—	—	—	99.99	0.01	190	172	
<i>Aero Oy</i> .....	60	73	—	—	—	—	27	2 666	1 184	
— <i>Resebyrå Ab Area</i> .....	3	—	—	—	99.9	—	0.1	1 269	81	
<i>Typpi Oy</i> .....	2 090	99.76	—	0.12	—	0.12	—	2 666	723	
<i>Valmet Oy</i> .....	2 662.5	75.12	9.86	15.02	—	—	—	10 399	7 071	
<i>Ajokki Oy</i> .....	14	42.86	..	..	..	..	..	273	195	
<i>Vuorikemia Oy</i> .....	525	—	—	—	—	100	—	—	—	Under utbyggnad
<i>Tervakoski Oy</i> .....	238	—	95.96	—	—	—	4.04	2 103	1 108	Av denna summa äro 35
	39 577.9							149 670	50 674	milj. omsättning vid bolagets jordbrukslägenheter.

<sup>1)</sup> Gäller röstfördeln. vid bolagsstämma

<sup>2)</sup> Parkano kommun äger dessa 2.55 %.

<sup>3)</sup> Källor: Relation angående statsverkets tillstånd 1958.

Uppgifter givna av handels- och industriministeriet

» » » ministeriet för kommunikationsväsendet och allmänna arbetena.

» » » de berörda aktiebolagen.

Det statliga aktiebolaget kan med undantag av vissa specialfall helt jämföras med ett privat aktiebolag. Det är en fristående juridisk person, som ej berörs av förvaltningsrättsliga föreskrifter, såsom tjänstereglementen för statliga ämbetsverk, lönebestämmelser eller lagstiftningen om allmänna handlingars offentlighet<sup>5)</sup>. Normgivande för dess verksamhet är i stället aktiebolagslagen. Några särskilda grundlagsstadganden som skulle reglera statens relationer till de statliga bolagen existerar inte.

Professor *Fr. Vito*, huvudrapportör i ämnet »Kontroll av offentliga företag» vid IPSA-kongressen i Rom 1958 anger tre huvudmotiv för kontrollen av offentliga affärsföretag: a) Att övervaka att de syften, som varit normgivande vid företagets grundande faktiskt infrias. Då företagen ofta äger stor handlingsfrihet måste staten se till att denna frihet inte missbrukas i strid med allmännyttan som de skall tjäna. b) Trots att offentliga företag inte är underkastade den rigorösa kontroll som gäller för statsförvaltningen kan intet avkall på kravet på övervakning av förvaltningen av allmän egendom göras. c) De offentliga företagen åtnjuter ofta privilegier eller innehar monopolställning på marknaden och behöver inte utsättas för konkurrens-samhällets tryck, som tvingar ett enskilt företag till effektivitet för att det skall kunna existera. Behov av vad man kallar politisk kontroll uppstår i detta fall<sup>6)</sup>.

Förrän vi går in på själva behandlingen av kontrollen av statsbolagen i vårt land är det på sin plats att i korthet fastställa, vilka de intressen är som tillgodoses genom förbättrad insyn i företagen. Intresse för effektiv kontroll hyser i första hand statsmakten med tanke på uppgörandet av den årliga statsbudgeten. För en rättvis utformning av beskattningen, för monopolkontroll, tidvis även för priskontroll samt överhuvudtaget för utformningen av den allmänna ekonomiska politikens riktlinjer behöver statsmakten informationer rörande sina företag. Ifall ägarintresset i ett statsbolag delvis representeras av privata aktieinnehavare kräver dessa även besked om företagets ekonomi. Detsamma kan sägas om företagets eventuella privata kreditgivare.

Den moderna industriella demokratien bör även beakta de anställdas intresse för insyn i företaget. För uppgörande av kollektivavtal och ackordsättning bör de anställda kunna skapa sig en föreställning om företagets verkliga möjligheter. Vid löneuppgörelser är det i regel kännedom om en speciell bransch i dess helhet som är av betydelse. Även här kan dock enskilda företag t.ex. till sin rationaliseringsgrad och kostnadsstruktur avvika från det karakteristiska genomsnittet inom branschen.

De anställdas insyn i företagets förvaltning, en viktig sida av den industriella demokratin, har i vårt land tillgodosetts genom lagen om produktionskommittéer av år 1949. Dessa kommittéer som finns i alla större företag är till sin karaktär rådgivande organ. Produktionskommittéerna i

Finland har i mindre utsträckning än företagsnämnderna i de skandinaviska länderna fyllt den mission man tänkt sig. Förhållandena inom statsbolagen avviker inte från förhållandena inom övriga företag. Om man frågar sig huruvida ett av de engelska socialisternas huvudargument i nationaliseringsdebatten på 1940-talet, att de statliga företagen för de anställda närmare sina företag, att de anställas rätt till insyn i företaget hos dem bör skapa en god vi-anda, kunnat förverkligas i Finland, blir svaret nekande <sup>7)</sup>. Det kan här nämnas att riksdagsman *Reino Ala-Kulju* 1953 i ett riksdagsspörsmål efterlyste åtgärder av regeringen för att sälja aktier i statsbolagen, närmast till bolagens arbetare och funktionärer.

Ytterligare kan man tala om ett allmänt medborgarintresse för insyn i statsföretaget. I en demokrati med statlig företagsamhet äger varje medborgare rättighet att erhålla sådana upplysningar om företagsamhet i det allmännas regi att han har en viss möjlighet att på basen av dessa bedöma företagets ekonomi och verksamhet. Man kan säga att det medborgerliga intresset för insyn bäst bevakas och utnyttjas av tidningspressen.

Ett viktigt kontrollmedel är en föredömlig publicitet. I uppsatsen »Die Stiftung Deutsches Volkswagenwerk als Instrument moderner Wirtschaftspolitik», skriver *A. v. Loesch*:

»Den (publiciteten) förser inte enbart förvaltningsrådet med en mängd material i informationssyfte och som underlag för riktiga beslut samt informerar allmänheten och köparna genom den ekonomiska fackpressen, utan ger även konkurrenterna exakta uppgifter om företagets göranden och låtanden vilket sålunda är ägnat att förebygga felinvesteringar av dessa» <sup>8)</sup>.

En mönstergill publicitet är även en grundförutsättning för en saklig debatt kring den statliga företagsamheten. I den mån statsföretagens problem tas upp till diskussion av ekonomisk fackpress och vetenskapliga språkrör bidrar detta till att höja den politiska polemikens standard när det gäller affärsverksamhet i offentlig regi.

Härnedan ges en redogörelse för de olika möjligheterna att utöva kontroll över de statliga bolagens verksamhet.

Enligt regeringsformens 71 § bör vid varje ordinarie riksdag tillsättas fem statsrevisorer jämte fem suppleanter för övervakande av statsverkets tillstånd och skötsel. Statsrevisorerna, vilka också kan väljas utanför riksdagens krets, har till sitt förfogande ett kansli med en överinspektör, som samtidigt är byråchef i statens revisionsverk, vilket behandlas nedan. Instruktionen för statsrevisorerna gavs år 1920, men förnyades år 1951 <sup>9)</sup>. Enligt denna har revisorerna vid fullgörandet av sin uppgift att beakta såväl lagenligheten som ändamålsenligheten i den statliga hushållningen. Deras arbete har främst karaktären av förvaltningsrevision. Statens aktiebolag är emellertid undandragna statsrevisorernas direkta granskning. I

den motion som låg till grund för lagen av år 1947 om granskning av statsbolagen <sup>9)</sup> hade det avsetts att statsrevisorerna skulle ha rätt till fullständig kontroll av dessa bolag, men efter utskottsbehandlingen i riksdagen fick lagen sitt nuvarande innehåll, enligt vilket denna parlamentariska revision inskränker sig till att statsrevisorerna har rätt att via statens revisionsverk få sig tillställda önskade utredningar och handlingar rörande ifrågasvarande aktiebolag. Detta innebär i praktiken att statsrevisorerna får de handlingar rörande statsbolagen som tillställts revisionsverket. Möjligheter till direkt insyn i statsbolagen beviljades inte statsrevisorerna. Då dessa bolag hade sina egna revisorer och då deras räkenskaper dessutom underkastades kontroll från revisionsverkets sida ansåg man att kontroll i tre repriser ej var befogad <sup>11)</sup>.

En viktig del av den parlamentariska övervakningen av statsbolagen är *riksdagsdebatterna* kring frågor rörande den statliga affärsverksamheten.

I samband med den i riksdagsordningens 30 § förutsatta berättelsen som statsrevisorerna årligen överlämnar till riksdagen skärskådas också statsaktiebolagens verksamhet. Den formella parlamentariska kontrollen sker genom riksdagens behandling av denna berättelse som kan ge anledning till ingående diskussion samt spörsmål till den minister som anses ha överinseende över respektive bolags verksamhet. Också i samband med anslagsäskanden har förekommit omfattande debatter som gett uttryck för riksdagens önskan att få diskutera den ekonomiska skötseln av ifrågasvarande företag. I samband med riksdagens behandling av förslaget om ändring av lagen om Valmet Oy. år 1952 utspann sig en synnerligen lång och intensiv debatt kring bolaget och dess skötsel. Ofta återkommer diskussionerna om investeringar i de statliga företagen. (T.ex. debatterna 1958—59 om anslag för utbyggnad av Otanmäki Oy genom uppförande av ett stål- och järnverk.) Statsrevisorerna har i sin berättelse upprepade gånger kommit med besk kritik av statsbolagens skötsel. I berättelserna för år 1955 och 1956 har revisorerna framlagt ingående utredningar över finansieringen och långivningen från statens sida. Särskilt fästes avseende vid den omfattande finansieringen av bolagens investeringar med sysselsättningslån. Beviljandet av lån till statsbolagen från det budgetanslag som reserverats för tryggnad av sysselsättningen innebär en beskärning av riksdagens bestämmanderätt. I slutet av år 1956 uppgick de sysselsättningslån staten beviljat bolagen till sammanlagt 4.9 mrd mk, varav 4.4 mrd mk beviljats utan riksdagens medgivande. Dessutom utförde revisorerna räntabilitetsberäkningar, av vilka det framgår att tio statsdirigerade bolag i dividend till staten erlagt 2.9 % av det nominella värdet på alla statsägda aktier i samtliga statsbolag. Motsvarande tal för år 1955 var 3.6 %. Med anledning av utredningarna konstaterar revisorerna att effektivare bevakning av statens intressen i bolagen är av nöden. Då staten

har stora intressen att bevaka i de statsdirigerade aktiebolagen uttrycker statsrevisorerna i berättelsen för år 1955 åsikten, att skäl föreligger »att pröva utfärdandet av allmänna direktiv om, att de av statsrådet för ett år i sänder till vederbörande bolags stämmor utsedda representanterna före stämman officiellt borde införskaffa särskilt utlåtande av statsrådet om de viktigaste av bolagen planerade utvidgnings-, investerings-, fondbildnings- och vinstfördelningsfrågorna»<sup>12</sup>).

Med anledning av denna kritik som statsrevisorerna redan tidigare uttalat har handels- och industriministeriet erkänt att effektivare och mera centraliserad övervakning av statsbolagens verksamhet vore av nöden även från ministeriets sida, men att man »ännu ej funnit härför lämpliga utvägar utan att äventyra eller onödigt hindra dessa såsom affärsinrättningar verkande statliga företags rörelsefrihet»<sup>13</sup>).

Kritiska röster i pressen har även velat göra gällande att regeringen inte fäster tillräckligt stor vikt vid statsrevisorernas berättelse; behandlingen inskränker sig till att ministerierna av sina underordnade insamlar korta och summariska svar på revisorerna anmärkningar, ett arbete som ofta kan ta ett år i anspråk. När dessa svar sedan tillställs riksdagen kan de knappast mera väcka intresse hos riksdagsledamöterna och följderna blir att revisorerna år efter år får framställa samma anmärkningar utan något synligt resultat<sup>14</sup>).

Statsrevisorernas berättelse baseras delvis på uppgifter från *statens revisionsverk* som utgör organ för den inre revisionen av förvaltningen. Samarbetet mellan dessa båda organ är mycket intimt och statsrevisorernas berättelse reflekterar också revisionsverkets verksamhet.

I lagen om revision av statshushållningen år 1947<sup>15</sup>), där revisionsverkets ställning som kontrollorgan är fastslagen, hänvisas beträffande statsbolagen till »lagen om granskning av sådana aktiebolags verksamhet, i vilka staten innehar aktiemajoriteten»<sup>16</sup>). Statens revisionsverk har i enlighet därmed rätt att övervaka och granska alla aktiebolag jämte dotterbolag, där staten äger mera än 50 % av aktierna.

Genom aktiebolagslagens stadgande om minoritets (minst 10 %) rätt att i särskilda fall för tryggande av egna intressen i bolaget utse extra revisor eller sammankalla extra bolagsstämma kan staten på detta sätt åtminstone i teorin kontrollera de företag där den är mindre än 50 % av aktiekapitalet. Fritagna från revisionsverkets övervakning och granskning är riksdagen och de fonder den förvaltar, Finlands Bank, postsparbanken och folkpensionsanstalten<sup>17</sup>). Det tillkommer revisionsverket att vid denna verksamhet ägna särskild uppmärksamhet åt ändamålsenligheten av användningen och placeringen av aktiebolagens medel.

De statliga bolagen skall enligt förordningen om revision av statshushållningen<sup>18</sup>) årligen senast en månad efter bolagsstämma, vid vilken före-

gående års verksamhet godkänts och ansvarsfrihet beviljats, till revisionsverket insända avskrift av bolagets verksamhetsberättelse, bokslut, revisionsberättelse samt protokoll från bolagsstämman. Revisionsverket har befogenhet att när som helst verkställa revision av statsbolagens räkenskaper, kassa, förråd och ekonomiska förvaltning, men i praktiken har denna rätt knappast alls utnyttjats.

Statens revisionsverk lyder under finansministeriet som genom ett beslut fastställt dess instruktion (156/48) och står således under regeringens överinseende. Generaldirektören för revisionsverket utnämnes av republikens president, likaså avdelningscheferna, medan statsrådet utnämner byråcheferna.

Att statens revisionsverk är beroende av finansministeriet utgör ett missförhållande som både ur principiell och praktisk synpunkt inbjuder till kritik. Det är ej ändamålsenligt att revisionsverket står i beroendeförhållande till den exekutiva statsmakten, vars verksamhet det i högsta grad åligger revisionsverket att granska och kritisera<sup>19)</sup>. Den direkta kontakten mellan revisionsverket och statsbolagen har i praktiken upprätthållits genom att verkets tjänstemän vid nämnda bolags stämmor valts till årsrevisorer.

Staten kan också utöva en mera direkt och fortlöpande insyn i statsbolagens verksamhet; detta kan ske både från riksdagens och från statsrådets sida.

Sina intressen som aktieägare i statsbolagen bevakar staten ända från aktiebolagets grundande. I lagarna om överlåtande av statsegendom till nya statsbolag, exempelvis lagarna för Outokumpu Oy m. fl.<sup>20)</sup> och Valmet Oy<sup>21)</sup>, stadgades att i bolagsordningen bör intagas föreskrifter som tryggar statens bestämmanderätt; i bägge fallen gällde det ursprungligen en majoritet motsvarande minst 75 % av aktiestocken. Detta stadgande har sedermera ändrats till att för Outokumpu Oy:s del gälla minst 75 procents aktieinnehav för staten och folkpensionsanstalten tillsammans, dock så att 51 procent förblir i statens omedelbara ägo, och för Valmet Oy:s del till minst 60 procents direkt statligt innehav.

Statsbolagen är uppdelade på de olika ministerierna enligt rörelsens art. De flesta sorterar under handels- och industriministeriet, ett antal under ministeriet för kommunikationsväsendet och allmänna arbetena. Oy. Yleisradio Ab. är underordnat sistnämnda ministerium, men inskränkingen att radiobolagets förvaltningsråd väljes av riksdagen bör dock noteras. Svavelsyre- och superfosfatfabriken Ab sorterar under lantbruksministeriet. På grund av sin speciella karaktär är Oy. Alkoholiliiike Ab. underställt socialministeriet.

Liksom de privata bolagens verksamhet regleras också statsbolagens funktion av aktiebolagslagen och respektive bolagsordning. Staten har i allmänhet strävat till att överlämna det primära ansvaret för företagens

skötsel till de av *bolagsstämman* valda förvaltningsorganen och revisorerna. Det har därför föreskrivits att endast de viktigaste frågorna skall avgöras av bolagsstämman.

Vid bolagsstämman bevakas statens intressen av statsrådets för ett år i sänder utsedda representant, i första hand handels- och industriministern, som vid sin sida har två suppleanter, vanligen två föredragande vid ministeriet. Dessa sistnämnda får, då de skall uppträda som statsrepresentanter, sina direktiv av ministern, ifall denne inte av hänsyn till ärendets vikt överlämnat åt statsrådet att besluta om direktiven. I många fall kommer ministern helt informellt överens med de övriga statsrådsmedlemmarna om statens ställningstagande. Ett regeringsinflytande gör sig sig härvid gällande speciellt vad personfrågor beträffar. Då staten vid bolagsstämman representerar aktiemajoriteten och den person som där företräder staten får sina direktiv av regeringen, kommer också valet av förvaltningsorganen att ske under statens kontroll. Staten kan se till att lämpliga personer inväljes i förvaltningsrådet, ifall ett dylikt existerar, och i styrelsen eller direktionen. Ofta koncentreras bestämmanderätten inom bolaget hos verkställande direktören som dock i motsats till vad som ofta gäller om bolagets övriga ledning vanligen är en expert på området i fråga.

En allmän iakttagelse i flera länder är att statens inflytande på sina bolag ofta går längs *mera informella kanaler*. »Hänsynstaganden, underhandskonferenser, politiska inflytelser, personliga förhållanden, nödtvång etc. måste självklart alltid få ett visst, ibland kanske mycket stort inflytande.»<sup>22)</sup>

*R. Tersman* konstaterar i sin doktorsavhandling »Statsmakterna och de statliga aktiebolagen», att regeringens inflytande i Sverige längs mindre formella kanaler är betydande. Underhandskontakter har varit det mest anlitade förbindelsemedlet mellan departementen och bolagen<sup>23)</sup>.

*W. A. Robson* gör samma iakttagelse i Storbritannien: . . »makten att ge direktiv och övriga legala kontrollutvägar som ministrarna kan begagna sig av är av mindre betydelse i relationerna mellan regeringen och de socialiserade industrierna än det inflytande som ministrarna på informell väg genom diskussioner, förhandlingar och påtryckning utövar»<sup>24)</sup>.

Det kan diskuteras i vilken grad statsbolagens förvaltningsorgan blivit objekt för partipolitiska strävanden.

Tidskriften »Veronmaksaja/Skattebetalaren» som representerar statsdriftens mest aggressiva vedersakare framhåller att bevakningen av statens intressen inom bolagens nästan är obefintlig. Enligt tidskriften sitter i förvaltningsråden politiker, oftast riksdagsmedlemmar eller f.d. ministrar som borde representera statsmakten men har svårt att skarpere kritisera »det egna bolaget». »Skattebetalaren» anser att detta är det bästa sättet för dämpande av kritiken. Dessutom påpekas att medlemskapet i statsbolagens



förvaltningsråd och direktioner samt revisorsposterna i stor utsträckning koncentrerats i händerna på samma personer <sup>25</sup>).

I företalet till sammilverket »Statsägda företag i utlandet» påvisar *E. Håstad* att man konstaterat att makten över offentliga företag ibland lagts hos en »liten, orepresentativ och ofta självpermanentande grupp».

En undersökning av förvaltningsrådets och direktionernas sammansättning i de statliga aktiebolagen under 1958 (dotterbolag av mindre format har inte beaktats, därför att dotterbolagets direktion i de flesta fall är = moderbolagets direktion) utvisar att 334 poster i ovannämnda organ är fördelade på 224 personer. Bland dessa personer har inflytandet i hög grad koncentrerats hos 56 funktionärer som har minst två poster: 27 personer har två platser. 17 tre platser, 4 fyra platser, 5 fem platser, 2 sex platser, samt en person nio platser. Av det totala antalet förvaltningsråds- eller direktionsmedlemmar är 70 riksdagsmän (som riksdagsmän betraktas personer valda för föregående eller innevarande legislaturperiod). Dessa innehar 99 förtroendeposter, som fördelar sig på de olika partierna på följande sätt <sup>26</sup>):

	DFFF,	agr.,	soc.dem.	saml.,	soc.dem. opp.	sv.fp.	fi. fp.	småbond.	
<i>Antal riksdagsmän företrädande i statsbolags förvaltningsråd och direktioner: .....</i>	12	25	15	5	6	4	3	—	= 70
<i>Antal poster fördelade på ovan nämnda riksdagsmän.....</i>	12	38	23	6	10	6	4	—	= 99
<i>Antal statsråduppdrag 21. 9. 1944—1959: .....</i>	DFFF,	agr.,	soc.dem.,	saml.,					
	15 (5.9 %)	106 (41.4 %)	81 (31.6 %)	8 (3.1 %)					
	sv.fp.,	fi.fp. och dess föregångare,							
	25 (9.8 %)	21 (8.2 %)							= 256

Dessa tabeller visar en tydlig korrelation mellan agrarförbundets och det socialdemokratiska partiets (här taget som en helhet) talrika regeringsengagemang och dess överlägsenhet i fråga om representation i statsbolagens förvaltningsråd och direktioner.

Principiellt-juridiska betänkligheter mot placeringen av riksdagsmän i statsföretagens förvaltningsorgan anför rdm. *Tuure Junnila* i en hemställningsmotion år 1959. <sup>27</sup>)

Det förtjänar här nämnas att man i Storbritannien och Frankrike velat skydda statsföretagen mot politiskt inflytande genom att diskvalificera ministrar och parlamentsledamöter för deltagande i de statliga företagens förvaltningsorgan. Detta förbud gäller ända till fem år efter avgången från regeringen eller parlamentet <sup>28</sup>). Må det dock påpekas att stora nationer kan tillåta sig en sådan politik, som små stater, fattiga på förmågor inte har råd till.

Vid bolagsstämman väljes också *årsrevisorerna för bolaget*. På grundvalen av deras berättelse beviljas ansvarsfrihet av bolagsstämman. I de flesta fall är statens revisionsverk representerat bland revisorerna, ofta också vederbörande ministerium. De största bolagen har dessutom kontrollrevisorer, vilkas revision inskrenkas till en kassa- och siffergranskning.

Vinstfördelningen fastslås av bolagsstämman på förslag av direktionen och förvaltningsrådet. Efter dividendutbetalningen och den föreskrivna fonderingen brukar vissa belopp beviljas såsom understöd för allmännyttiga ändamål.

Så länge bolagen går med vinst och är självfinansierande är de i stor utsträckning oavhängiga av staten. Men behövs det kapitaltillskott av statsmedel, kommer ärendet till behandling i riksdagen i samband med budgeten. Såsom nämnts har denna parlamentariska kontroll delvis undvikits genom användning av sysselsättningsmedel för långivning åt statsbolagen. Nyemissioner t.ex. fordrar i normala fall statsmedel och alltså riksdagens godkännande. Frågor gällande statsgaranti för lån hänskjutes också till riksdagen. Ett aktuellt exempel utgör statsgarantin som beviljades Aero Oy vid inköp av de reaktionsdrivna Caravelle-flygplanen. — Då aktiebolagen beviljas lån tillsätter vanligen statsrådet kontrollörer som övervakar lånemedlens ändamålsenliga användning. Dylika har utnämnts bl.a. för Neste Oy och Kemijoki Oy.

Folkpensionsfonden disponeras delvis för lån till statens affärsföretag, men då folkpensionsanstaltens styrelse väljes av riksdagen kommer också denna långivning under parlamentskontroll.

Ifall investeringarna fordrar budgetanslag dras utom statsrådet också riksdagen in i saken som avgörande instans. Det har tidigare förekommit fall där bolagens förvaltningsorgan uppfattat sina investeringsbefogenheter alltför vidsträckt, t.ex. då alkoholbolaget finansierade hotellrörelse innan dess verksamhet också i bolagsordningen utsträckts att omfatta detta område.

Alla större utvidgningar av rörelsen behandlas av bolagsstämman och staten kan redan i detta skede påverka sakens utveckling. De industriella bolagen brukar i allmänhet på eget initiativ vända sig till handels- och industriministeriets industriavdelning för överläggning i viktigare investeringsfrågor.

#### *Kontroll av statsbolag av speciell karaktär.*

Två betydelsefulla statliga företag i bolagsform av speciell karaktär skall här ägnas särskild uppmärksamhet. Det ena, Oy Alkoholiliike Ab som har ensamrätt till tillverkning, import och försäljning av alkoholdrycker i Finland tillkom genom en speciallag <sup>29)</sup> i samband med alkohol-

förbudets upphävande år 1932. Det senare, Oy Yleisradio Ab, har hand om rundradioverksamheten. Bägge är av så vital samhällelig betydelse att statsmakten ansett kontrollen av dessa företag böra skärpas i högre grad än vad gäller vanliga statsbolag.

*Oy Alkoholiliiike Ab* är i egenskap av såväl affärsföretag som organ för alkoholförvaltningen mycket närmare underställt staten än statsbolag av normal typ. Sålunda skall förvaltningsrådet som består av sju medlemmar och tre suppleanter förordnas av statsrådet för tre år i sänder. Praxis har härvid varit att låta de politiska partierna representeras i förvaltningsrådet. Statsrådet utser även ordförande och viceordförande i förvaltningsrådet.

Om såväl förvaltningsrådets som direktionens sammanträden samt bolagsstämma bör bolaget anmäla hos socialministeriet, för vilket en representant alltid äger rätt att närvara och delta i diskussionen vid dessa tillfällen.

Av alkoholbolagets fyra revisorer och två revisorsuppleanter utser statsrådet två ordinarie, däribland ordföranden, och en suppleant, medan de övriga utses av bolagsstämman. Revisionsberättelsen lämnas till förvaltningsrådet, som sänder den till statsrådet jämte eget utlåtande. Statsrådet fastställer på framställning av bolagsstämman bolagets bokslut och besluter om de åtgärder redovisningen eventuellt ger anledning till.

Finlands Rundradio Ab, ursprungligen ett privatbolag ombildades år 1934 <sup>39)</sup> till ett statligt bolag *Oy Yleisradio Ab*, vilket sedan år 1951 <sup>31)</sup> som enda statsbolag är befriat från skattskyldighet till staten.

Ett annat särdrag, som man genast fäster uppmärksamhet vid är det faktum, att bolagsstämman ej som fallet är inom vanliga aktiebolag väljer förvaltningsrådet. I stället är det en utom bolaget stående instans, riksdagens elektorer, som tillsätter förvaltningsrådet, vars uppgift bl.a. är att övervaka programverksamheten. Då rundradion på ett betänkligt sätt utnyttjats för partipolitiska syften, tillförsäkrades riksdagen genom en lagändring <sup>32)</sup> 1948 rätten att utse förvaltningsrådet, som i sin tur delegerat de flesta ärenden till två programråd, ett finsk- och ett svenskspråkigt. Viktigare principfrågor behandlas dock av förvaltningsrådet.

Ministeriet för kommunikationsväsendet och allmänna arbetena under vilket Oy Yleisradio Ab sorterar, tillerkännes genom koncessionskontraktet rätten att företrädas av en representant vid förvaltningsrådets och direktionens sammanträden, vid vilka representanten även äger yttranderätt.

Storleken av radio- och televionslicensavgiften bestämmes av statsrådet. Det kan nämnas att radions förvaltningsråd nyligen över ett år förgäves anhöll om att höja licensavgifterna.

Oy Yleisradio Ab:s självständighet har i hög grad beskurits genom ingrepp från statsmaktens sida. Allvarliga försök har gjorts att ytterligare inskränka radions frihet. En statskommitté tillsattes år 1950 för att utarbeta förslag till ny koncession för radion. Kommitténs betänkande ut-

mynnade år 1952 i följande radikala förslag: Oy Yleisradio Ab upphör, en självständig statlig inrättning övertar uppgiften. Kommittén grundade sitt förslag främst på att bolaget ej strävat att uppnå företagarvinst. Förvaltningsrådet skulle bestå av tolv medlemmar, av vilka regeringen utser fyra, den tredjedel vilken enligt betänkandet fordrades för att hänskjuta avgörandet i en fråga till regeringens omprövning, varigenom de av riksdagen valda övriga ledamöterna kunde göras till statistiker. Generaldirektören och de andra direktörerna skulle tillsättas på fem år och deras beslutanderätt skulle inskränka sig till rutinfrågor<sup>33</sup>). Förslaget förkastades emellertid i sin helhet efter det att förvaltningsrådets åsikt hade hörts. Man framhöll bl.a. från radions sida att aktiebolagsformen i vårt land har ansetts lämplig, emedan verksamhet inom en sådan ram kan garantera den självständighet, oavhängighet och smidighet som radioverksamhetens natur fordrar. — Man kan utan större överdrift säga att förslaget, om det blivit godkänt, hade gjort vår radios förvaltningssystem mer likt diktaturstaternas än demokratiernas.

Detta försök till att så att säga ställa radion under regeringens direkta kontroll fördömdes i tidningspressen bl.a. av publicisten och radiomannen *Ragnar Ölander* som skrev: »Radioledningens självständighet — dess relativa oberoende formellt och reellt av myndigheter och officiella instanser — är ett första rangens intresse. Dess ledning bör vara helt inriktad på att se programmen ur radions egen och ur lyssnarnas synpunkter, dvs. att tillgodose det radiomässigt lämpliga». Liknande tankegångar finner man även i utlandet. I en officiell engelsk »vit bok» år 1946 sades att den brittiska radions självständighet »är bäst ägnad att säkra ordets frihet i etern och beröva det politiska parti, som har makten, frestelsen att använda statskontrollen över radion för egna politiska syften»<sup>34</sup>).

Målet för kontrollen av ett offentligt företags förvaltning och ledning är att förebygga misshushållning, maktmissbruk.

Denna övervaknings nuvarande form i Finland har kritiserats både i fackpressen och på parlamentariskt forum. Upprepade gånger har man i riksdagen hört röster höjas för hävdandet av parlamentets rätt att övervaka statens företagsamhet och förvaltningen av dess egendom.

Riksdagsman *Nils Meinander* m.fl. anhöll i en motion 1954<sup>35</sup>) om en utredning av frågan om ledningen och kontrollen av statsbolagen. Motionärerna framhöll statens små möjligheter att påverka bolagsledningens dispositioner eller att genom sina revisorer få tillräckligt djupgående insyn i de vidare produktionspolitiska sammanhangen. Motionen har t.v. ej förantlett någon åtgärd trots att statsutskottet 27. 3. 1957 i ett utlåtande till grundlagsutskottet förslagit motionens godkännande.

Riksdagsman *C. A. Öhman* m.fl. hemställde 1955<sup>36</sup>) att statens revisionsverk skulle underställas de av riksdagen valda statsrevisorerna. Samtidigt

borde fastställas att postsparbankens, folkpensionsanstaltens och de statsdirigerade bolagens verksamhet underkastas statsrevisorernas kontroll. Motionen avböjdes 16. 4. 1957.

Riksdagsman *Kaarlo Kajatsalo* m.fl. motionerade 1954 om rätt för statsrevisorerna att övervaka och granska de statsdominerade aktiebolagens verksamhet. Lagförslaget förkastades 12. 7. 1957 efter en livlig debatt under vilken vänsterpartierna förklarade sig nöjda med rådande praxis<sup>37)</sup>.

Riksdagsman *Esa Kaitila* m.fl. (bl.a. tre socialdemokrater) anhöll 1958 i en hemställningsmotion om att regeringen skyndsamt skulle tillsätta ett expertorgan med uppgift att inkomma med förslag till effektivisering av den administrativa och parlamentariska kontrollen av bl.a. aktiebolagen med statsmajoritet.

Riksdagsman *Juho Tenhiälä* m.fl. motionerade 1957 och 1959 om en tillämpningsförfordning av lagen om granskning av de statsdominerade aktiebolagens verksamhet (968/47). Motionärerna påstår att revisionsverkets lagliga rätt till insyn i statsbolagens verksamhet inte utnyttjats. »I själva verket har dessa revisioner praktiskt taget blivit ogjorda.» Man påpekar att statens revisionsverk på grund av otillräcklig personal inte äger sakliga förutsättningar att utföra den granskning av statsbolagens verksamhet och speciellt ändamålsenligheten i användningen och placeringen av statsbolagens medel som lagen förutsätter<sup>39)</sup>.

I debatten har man kunnat spåra bekymmer över att riksdagen inte kan utnyttja sin lagliga rätt att kontrollera statsbolagens beslut att utan riksdagens hörande grunda dotterföretag, vilka för staten innebär betydande ekonomiska åtaganden. Kravet på parlamentarisk sanktion för all statlig affärsverksamhet i vårt land uttalas med allt större eftertryck.

#### K Ä L L H Ä N V I S N I N G A R

- 1) Statens offentliga utredningar (SOU) 1956:24. Statsägda företag i utlandet, s. 16.
- 2) 387/31. (Nummer i Finlands författningssamling).
- 3) *Nils Meinander — Ingvar S. Melin*: Statens konkurrensbegränsande roll i Finland, s. 12—13. Meddelanden från ekonomisk-socialvetenskapliga institutionen vid Svenska Handelshögsskolan, Nr. 6.
- 4) *Klaus Törnudd*: Om statsbolag och andra statsföretag, Ekonomiska Samfundets Tidskrift 1957:2, s. 112.
- 5) 83/51, 650/51.
- 6) *Francesco Vito*: The control of Public Enterprise, duplicerad rapport vid IPSA-kongressen i Rom, 1958, s. 12.
- 7) Opublicerad undersökning rörande produktionskommittéerna i statsföretag som utförts av ekonomisk-socialvetenskapliga institutionen vid Svenska Handelshögsskolan 1958.
- 8) *Achim von Loesch*: Die »Stiftung Deutsches Volkswagenwerk« als Instrument mo-

derner Wirtschaftspolitik, Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 4, Heft 2 (1958), s. 136.

- 9) 391/51.
- 10) 968/47.
- 11) *Håkon Holmberg*: Suomen valtiontilintarkastus julkisen arvostelun valokeilassa vv. 1920—1955. Lakimies ja Yhteiskunta, No 1, 1958. Se även *Håkon Holmberg*: Statsrevisionen i Finland i belysning av den offentliga kritiken åren 1920—1955, i »Skrifter utgivna av Svenska litteratursällskapet i Finland» no. 365 (1958).
- 12) och 13) Statsrevisorernas berättelse för år 1955, s. 102.
- 14) Veronmaksaja/Skattebetalaren, No. 3, 1954, Enemmän tarkkuutta, valppautta ja ankaruutta valtiontilintarkastukseen.
- 15) 967/47.
- 16) 968/47.
- 17) 967/47.
- 18) 969/47.
- 19) *Eino Purhonen*: Parlamentaarin valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmästä, akad.avh., s. 205.
- 20) 387/31 och 192/47.
- 21) 537/50 och 459/52.
- 22) SOU 1956:24, s. 23.
- 23) *Rune Thersman*: Statsmakterna och de statliga aktiebolagen, akad.avh., s. 189.
- 24) *W. A. Robson*: The political control of nationalised industries in Britain, duplicerad rapport vid IPSA-kongressen i Rom 1958, s. 18.
- 25) Veronmaksaja/Skattebetalaren: No. 4, 1954, Valtion yhtiöt puntarissa.
- 26) Relationer angående statsverkets tillstånd år 1958, Kauppa- ja teollisuusministeriön toimialaan kuuluvat valtioneenemmistöiset osakeyhtiöt ja niiden tärkeimmät tytäryhtiöt toukokuussa 1959 (duplicerad förteckning), riksdagens kalender 1957—1959, *J. Nousiainen*: Suomen poliittinen järjestelmä s. 187, »Valtioneenemmistöisissä yhtiöissä kerääntynyt valtaa 65 henkilölle», Uusi Suomi 6. 10. 1959.
- 27) Finlands riksdag, hemst.motion 22/1959.
- 28) SOU 1956:24, s. 20, och *W. A. Robson*: Problems of nationalised industries, s. 262.
- 29) 88/32.
- 30) 216/34.
- 31) 381/51.
- 32) 774/48.
- 33) Ehdotus yleisradion uudeksi järjestysmuodoksi, Yleisradiokomitean osamietintö 1952.
- 34) *Ragnar Ölander*: Kuppforsök mot rundradion. Hufvudstadsbladet 13. 11. 1952.
- 35) Finlands riksdag, hemst. motion 4/1954, utlåtande nr 3 från statsutskottet 1957.
- 36) Finlands riksdag, hemst. motion 14/1955.
- 37) » » lag » 57/1954, Pöytäkirjat 1957 s. 551—557.
- 38) » » hemst. » 11/1958.
- 39) » » » » 40/1957 och 23/1959.