

Regeringens proposition 1995/96:61

Prop. 1995/96:61

Former för verksamhet som är beroende av
statligt stöd, m.m.

Prop.
1995/96:61

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 12 oktober 1995

Ingvar Carlsson

Jan Nygren
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att när staten tillsammans med en annan part engagerar sig i verksamhet som är beroende av statligt stöd skall det ske främst genom att ett aktiebolag eller en ideell förening bildas. Dessa verksamhetsformer fyller enligt regeringens uppfattning även de behov som kommuner och landsting har av privaträttsliga former för denna typ av verksamhet.

Regeringen föreslår också att bestämmelserna i 6 kap. stiftelselagen (1994:1220) om ändring m.m. av ett stiftelseförordnande skall börja tillämpas på stiftelser bildade av offentliga rättssubjekt den 1 januari 1997, dvs. ett år senare än vad som har bestämts tidigare.

Vidare föreslås en utvidgning av undantaget från stiftelselagens tillämpningsområde i fråga om viss kyrklig egendom av stiftelsekaraktär.

Innehållsförteckning

Prop. 1995/96:61

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (1994:1220)	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Privaträttslig form för anslagsberoende verksamhet	8
5	Tillämpningen av 6 kap. stiftelselagen avseende stiftelser bildade av offentliga rättssubjekt.....	12
6	Stiftelser med kyrklig anknytning som undantas från stiftelselagens tillämpningsområde....	14
7	Kostnader	15
8	Författningskommentar.....	15
 <i>Bilagor:</i>		
1	Sammanfattning av betänkandet Former för statlig verksamhet (SOU 1994:147).....	18
2	Lagförslaget i betänkandet Former för statlig verksamhet (SOU 1994:147).....	26
3	Lagförslaget i Kammarkollegiets framställan	27
4	Förteckning över remissinstanserna	28
5	Lagrådets yttrande.....	29
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 oktober 1995	30

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1995/96:61

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (1994:1220),
2. godkänner regeringens förslag om verksamhetsformer för statlig verksamhet (avsnitt 4).

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (1994:1220)

Prop. 1995/96:61

Härigenom föreskrivs att 1 och 4 §§ lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (1994:1220) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Stiftelselagen (1994:1220) och denna lag träder i kraft den 1 januari 1996.

Bestämmelserna i 6 kap. stiftelselagen skall dock tillämpas först från och med den 1 januari 1997 på stiftelser som har bildats av eller tillsammans med staten, en kommun, ett landsting eller en kyrkling kommun. För sådana stiftelser skall bestämmelserna i

- 1. 10 § denna lag gälla stiftelseförordnanden för stiftelser som har bildats före den 1 januari 1997, och*
- 2. 11 § denna lag gälla för föreskrifter som har fastställts före den 1 januari 1997.*

4 §

För förmögenhetsbildningar som enligt 3 § skall anses som stiftelser enligt stiftelselagen (äldre stiftelser) gäller stiftelselagen (1994:1220) med de begränsningar som följer av denna lag.

För församlingskyrkor och domkyrkor av stiftelsekaraktär gäller endast bestämmelser i 1 kap. 4 § stiftelselagen.

För sådan egendom som avses i 38 kap. 1 § och 2 § 3, 39 kap. 1 § samt 41 kap. 1, 23 och 24 §§ kyrkolagen (1992:300) och som är av stiftelsekaraktär gäller endast bestämmelserna i 1 kap. 4 § stiftelselagen.

3 Ärendet och dess beredning

Prop. 1995/96:61

Staten använder för sin verksamhet inte bara myndigheter utan även andra organisationsformer, t. ex. enskilda rättssubjekt. Ett direkt rättsligt stöd för användningen av andra organ än myndigheter infördes genom 1975 års regeringsform (jfr 11 kap. 6 §).

Stiftelseformen har använts flitigt bl. a. på kulturområdet. En stiftelse utmärks av att den är ett självägande organ med en varaktigt bestående, självständig förmögenhet. När en stiftelse bildas måste alltså en tillräckligt stor förmögenhet avsättas så att kravet på *varaktighet* uppfylls. Staten, kommuner och landsting har ofta, särskilt inom kultursektorn, använt beteckningen stiftelse på organ av självägande natur som de bildat och som kräver att det regelbundet, ofta årligen, tillskjuts medel av stiftarna. Ett sådant organ ligger definitionsmässigt vid sidan om det vedertagna stiftelsebegreppet men brukar trots det betecknas som anslagsstiftelse. I propositionen 1974:28 om den statliga kulturpolitiken konstaterades att det är svårt att ge en generell rekommendation om lämplig företagsform för samhällsstödd kulturverksamhet. Avgörande i det enskilda fallet ansågs i stället vara att den företagsform som väljs svarar mot de anspråk som verksamheten ställer i fråga om bl. a. inre organisation, administrativ och ekonomisk handlingsfrihet och insyn. Frågan om organisationsform för kulturinstitutionerna borde därför enligt nämnda proposition övervägas i samband med den av riksdagen begärda utredningen om en ny stiftelselagstiftning.

Under hänvisning till vad som anförts i propositionen om den statliga kulturpolitiken gavs Stiftelseutredningen (Ju 1975:01) i uppdrag att även överväga hur kulturinstitutioner bör utformas i organisatoriskt hänseende. Det anfördes därvid att skilda organisationsformer kan behöva utarbetas alltefter de behov som olika kulturinstitutioner har och att stiftelseformen inte genomgående torde vara att föredra.

Stiftelseutredningen upphörde år 1983. Arbetet fortsatte därefter i Justitiedepartementet, som i promemorian *Stiftelser* (Ds Ju 1987:14) presenterade ett förslag till stiftelselag. I promemorian konstaterades att avsaknaden av en civilrättslig lagstiftning om stiftelser hade lockat staten att använda beteckningen stiftelse på organ av självägande natur som definitionsmässigt ligger vid sidan om tillsynslagens stiftelsebegrepp. Stiftelsebildningar som förutsätter att staten regelbundet, i bland t. o. m. årligen, tillskjuter nya medel till stiftelsen angavs som exempel. Mot bakgrund bl. a. härav ansågs starka skäl tala för att staten skulle ha möjlighet att bilda stiftelser under andra förutsättningar än t. ex. privatpersoner. Det föreslogs därför i promemorian att lagen som en sidoform av stiftelse skulle omfatta stiftelser som inrättats under medverkan av staten. "Anslagsstiftelse" föreslogs som beteckning för denna sidoform. I den följande texten används beteckningen anslagsstiftelse för anslagsberoende stiftelser.

I rapporten *Stiftelser för statlig verksamhet* (augusti 1990) avstyrkte Riksrevisionsverket (RRV) ett genomförande av promemorians förslag om

sidoformen anslagsstiftelse. Enligt RRV skulle denna sidoform vara oförenlig med det allmänna stiftelsebegreppet. RRV menade också att stiftelseformen innebär svårigheter för staten som stiftare att avveckla ett engagemang som huvudman samt att möjligheterna till styrning av och insyn i stiftelsers verksamhet är begränsade.

Det fortsatta arbetet med stiftelselagen utmynnade så småningom i att regeringen anslöt sig till den ståndpunkt som RRV intagit i fråga om anslagsstiftelsen. I propositionen med förslag till stiftelselag anfördes (prop. 1993/94:9 s. 55) att lämplig organisationsform för verksamheter som är beroende av statliga anslag men som inte bör bedrivas i myndighetsform skulle behandlas i ett annat sammanhang och att regeringen senare skulle komma att ta initiativ i frågan. Det föredragande statsrådet markerade att det inte nu var aktuellt att komplettera stiftelselagen med någon särskild stiftelseform för anslagsberoende verksamhet och att det inte borde komma ifråga att göra någon annan bedömning för kommunernas och landstingens del. I propositionen klargjordes också att anslagsstiftelser som tillkommit före stiftelselagens ikraftträdande kan vara att betrakta som stiftelser enligt stiftelselagen.

Stiftelselagen antogs av riksdagen våren 1994 (prop. 1993/94:9, bet. 1993/94:LU12, rskr. 1993/94:225 och SFS 1994:1220). Lagen träder i kraft den 1 januari 1996 (se SFS 1994:1221). Stiftelselagen innehåller inte några bestämmelser om anslagsstiftelser. Regeringen utfäste i propositionen (s. 55) att den skulle ta initiativ avseende frågan om lämplig organisationsform för verksamheter som är beroende av statliga anslag och som inte bör bedrivas i myndighetsform. I sitt av riksdagen godkända betänkande uttalade lagutskottet, bl.a. under hänvisning till ett av kulturutskottet avgivet yttrande i ärendet, att det finns ett behov av en rättslig reglering av anslagsberoende verksamheter särskilt hos kommuner och landsting och att detta behov får tillgodoses på annat sätt än att det i stiftelselagen införs regler om anslagsstiftelser (se bet. 1993/94:LU12 s. 15). Lagutskottet förordade att regeringen borde lägga fram ett förslag till rättslig reglering i sådan tid att en lagstiftning därom kan träda i kraft samtidigt med stiftelselagen, dvs. den 1 januari 1996.

Utredningen om verksamheter som är beroende av statligt stöd

Mot bakgrund av bl. a. regeringens nyss nämnda utfästelse bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare. I uppdraget (dir. 1994:20) ingick bl.a. att, utan att överväga någon ny associationsform, finna en alternativ form för framtida verksamhet motsvarande den som för närvarande bedrivs i form av s.k. anslagsstiftelser. Utredningen skulle också överväga om alternativet kunde tillämpas på kommunal och landstingskommunal verksamhet.

Utredningen om verksamheter som är beroende av statligt stöd avlämnade delbetänkandet *Former för statlig verksamhet* (SOU 1994:147) i november 1994. I betänkandet framhålls att myndighetsformen bör

användas för statlig verksamhet samt att aktiebolaget och den ideella föreningen väl tillgodoser de behov som för framtiden kan finnas av privaträttsliga former för anslagsberoende verksamhet inom såväl staten som kommuner och landsting. Utredningen föreslår också en särskild regel om ändring av stiftelseförordnanden m.m. för att underlätta avvecklingen av bl.a. äldre anslagstiftelser. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandes lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlas. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns att tillgå i Finansdepartementet (dnr Fi94/4250).

Utredningen har också genomfört en översyn av vissa befintliga anslagsstiftelser och andra privaträttsliga organisationer som får statliga anslagsmedel. Ett slutbetänkande lämnas inom kort till regeringen.

Stiftelser med kyrklig anknytning

Kammarkollegiet har i en framställan till Justitiedepartementet begärt att lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (1994:1220) ändras. Ändringsförslaget innebär att viss kyrklig egendom skall undantas från stiftelselagens tillämpningsområde utöver den som redan undantagits. Framställningen har remissbehandlats. Framställningens lagförslag finns i *bilaga 4*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns att tillgå i Justitiedepartementet (dnr Ju 95/1206).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 21 september 1995 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som överensstämmer med denna propositions lagförslag.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Regeringen behandlar Lagrådets synpunkter i avsnitt 6.

4 Privaträttslig form för anslagsberoende verksamhet

Prop. 1995/96:61

Regeringens förslag: När en privaträttslig form krävs för statlig verksamhet som är beroende av återkommande tilldelning av anslagsmedel skall främst formerna aktiebolag och ideell förening användas. Dessa verksamhetsformer är också lämpliga för motsvarande verksamhet i kommuner och landsting.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrat sig om utredningens ställningstaganden i stort är många positiva. Bland dessa kan nämnas Kammarrätten i Göteborg, Statskontoret, Riksrevisionsverket samt länsstyrelserna i Stockholms och Västernorrlands län.

Endast ett fåtal är negativa till de generella principer som utredningen föreslår skall gälla för verksamhetsformer i offentlig förvaltning. Däremot har flera remissinstanser invändningar när det gäller tillämpningen av dessa principer på deras egen organisation eller ett visst område. Invändningarna gäller främst kulturområdet och berör ofta verksamheter där kommuner och landsting är engagerade.

Statens kulturråd liksom Stiftelsen Nordiska museet anför att en ny verksamhetsform bör skapas för verksamhet på kulturområdet. Kulturrådet har låtit göra en studie för att undersöka om det utomlands finns modeller som kan användas i vårt land. Mot denna bakgrund föreslår myndigheten att regeringen överväger införandet av en associationsform som bl. a. skulle passa kulturinstitutioner genom att förena garantier för långsiktighet, flexibilitet och klara ansvarsförhållanden i förhållande till de parter som finansierar verksamheterna. En sådan lagstiftning skulle enligt rådet kunna bygga på ett utnyttjande av stora delar av stiftelselagen.

Riksantikvarieämbetet, Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet samt Läns museernas samarbetsråd anser att möjligheten att bilda anslagsstiftelser bör finnas kvar när det gäller verksamheter där kommuner och landsting medverkar. Enligt Kommunförbundet kan kommunerna lättare än staten utöva kontroll över sina anslagsstiftelser. Även staten skulle dock kunna uppnå en liknande kontroll över dess anslagsstiftelser menar förbundet. Av dessa skäl bör stiftelselagens förbud mot sådana stiftelser övervägas på nytt. Landstingsförbundet menar att stiftelsens självständighet i förhållande till bildaren är en fördel och vill bl.a. av detta skäl ha ett undantag för kommuner och landsting i stiftelselagen från förbudet att bilda anslagsstiftelse. Stiftelsen skogsbrukets forskningsinstitut framhåller att de alternativ utredningen anvisat inte heller är lämpliga för industriforskningsinstituten.

Skälen för regeringens förslag: För anslagsberoende verksamheter där man har ansett att det funnits skäl att använda en privaträttslig form har staten men framför allt kommuner och landsting hittills ofta använt

anslagsstiftelser. Stiftelselagen (1994:1220), som träder i kraft den 1 januari 1996, innehåller visserligen inte något förbud mot att bilda självägande organ med så liten förmögenhet att de inte uppfyller det s.k. varaktighetsrekvisitet (dvs. varaktigt bestående, självständig förmögenhet). I praktiken torde emellertid sådana organ inte komma att bildas eftersom de inte betraktas som stiftelser. Lagutskottet efterfrågade i sitt betänkande en alternativ form för anslagsberoende verksamhet. Regeringen tar därför i denna proposition ställning till vilka verksamhetsformer som i framtiden skall utnyttjas i stället för anslagsstiftelser.

Statlig verksamhet bör bedrivas i myndighetsform. Den formen har numera sådana egenskaper att staten i de allra flesta fall knappast har anledning att ens överväga delegering av en förvaltningsuppgift till ett privaträttsligt organ.

Myndigheterna har numera stor handlingsfrihet. Införandet av mål- och resultatstyrning betyder att regeringen inte längre detaljstyr en myndighets verksamhet. Myndigheternas redovisningssystem och styrsystem i övrigt har anpassats till vad som gäller inom andra delar av samhället. Utvecklingen har också gått i riktning mot ökad flexibilitet och variation i utformningen av personalpolitiken. Myndigheterna har fått ett vidgat ansvar för verksamheten. Inom ramen för tilldelade medel har myndigheterna getts ett i stort sett totalt ansvar för sina kostnader samtidigt som kraven på redovisning av verksamhetens resultat har ökat.

Myndighetsformen är flexibel framför allt så till vida att regeringen kan göra vissa ändringar i en myndighets uppgifter. Regeringen kan även besluta om ändrad ledningsform för myndigheten. Efter beslut av riksdagen kan regeringen också genomföra nödvändiga strukturförändringar, t.ex. att lägga ned en myndighet eller att slå samman myndigheter.

I några fall kan det dock vara aktuellt att överväga att låta en statlig uppgift utföras i en privaträttslig verksamhetsform. Sådana överväganden kan vara aktuella då det finns statsfinansiella eller andra skäl för staten att samverka med någon annan. Men även i vissa fall då staten själv finansierar och driver en verksamhet kan behovet av en självständig framtoning för verksamheten utgöra skäl för att utnyttja en privaträttslig verksamhetsform. Om en statlig uppgift innefattar myndighetsutövning måste delegeringen ske med stöd av lag.

Lämpliga privaträttsliga verksamhetsformer

Utredningen har studerat en rad olika former av privaträttsliga organ. Mot bakgrund av en ingående genomgång och analys har utredningen kommit fram till att främst aktiebolaget och den ideella föreningen bör användas för statlig verksamhet som är anslagsberoende. Regeringen delar utredningens bedömning och konstaterar därmed att sådan verksamhet som tidigare skulle ha getts formen anslagsstiftelse i fortsättningen antingen skall ges myndighetsformen eller någon av de nämnda privaträttsliga formerna.

Övriga möjliga verksamhetsformer har egenskaper som antingen inte gör dem lämpliga för statlig verksamhet över huvud taget eller inte passar för verksamhet som är beroende av statligt stöd. Det enkla bolaget är inte en juridisk person och har därmed inte den avgränsade ställning som krävs i förhållande till dem som ingår i bolaget. Den ekonomiska föreningen och handelsbolaget är verksamhetsformer ämnade endast för näringsverksamhet. Den nya stiftelselagen godtar inte att nya stiftelser bildas som redan från början är beroende av anslag för sin verksamhet.

Aktiebolagsformen har fördelen att den är väl reglerad. I aktiebolagslagen (1975:1385) återfinns bl.a. regler beträffande beslutsformer, ansvarsfördelning, insyn och kontroll. Samtidigt är aktiebolagsformen flexibel. En aktieägare kan i princip när som helst lämna sitt engagemang genom att avyttra sina aktier. Det finns heller inga begränsningar i aktiebolagslagen vad gäller vilken typ av verksamhet som kan bedrivas i ett aktiebolag, dvs. även annan verksamhet än näringsverksamhet kan bedrivas där. Ett aktiebolag behöver inte heller ha som syfte att skapa vinst åt sina aktieägare. Som exempel på verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform kan nämnas Dramaten och Operan, som båda är av staten helägda aktiebolag.

Enligt regeringen kan verksamhetsformen *ideell förening* övervägas i sådana fall där det hos en större krets finns intresse för den uppgift som skall delegeras. Det saknas en lagstiftning för ideella föreningar. Men det finns generella principer för verksamhetsformen. Den är t.ex. ganska utförligt behandlad i den juridiska litteraturen. En rikhaltig praxis finns också på området. Vidare omfattas de ideella föreningarna av skattelagstiftningen samt av redovisningslagstiftningen i de fall de bedriver näringsverksamhet.

Om staten överlämnar en förvaltningsuppgift till en ideell förening kan det ibland finnas risk för att något särintresse får ett alltför stort inflytande över verksamheten i fråga. Staten bör därför lämpligen se till att staten ensam eller i vart fall tillsammans med övriga föreningsbildare får ett bestämmande inflytande i föreningen. Detta kan uppnås genom att i föreningens stadgar ta in bestämmelser om rätten att utse styrelsemedlemmar samt hur rösträtten utövas vid föreningsmöten. Även extern redovisning samt revision bör regleras i föreningens stadgar, liksom förfarandet i sådana fall då staten upphör med sitt engagemang.

I ett aktiebolag eller en ideell förening är utgångspunkten alltid att bolagsstämman respektive årsmötet har rätten att utse styrelse etc. Detta innebär att sådana verksamheter kan ges en tydlig självständighet. Inom ramen för ett aktiebolag eller en ideell förening kan man också se till att det verksamhetsföremål som en gång bestämts för bolaget eller föreningen omgärdas med en mycket hög barriär till skydd mot att tillfälliga opinioner genomdriver ändringar. Det är fallet med t.ex. Samhallkoncernen vars verksamhetsidé inte bör ändras utan att frågan först underställs riksdagen. En fördel som ofta tillskrivs anslagsstiftelsen i jämförelse med andra verksamhetsformer är att verksamhet som bedrivs i den förra formen får en självständig framtoning och ger intryck av att vara stabil och långsiktig. Regeringen vill dock framhålla att en verksamhet som mottar anslag alltid

måste betraktas som i någon mening beroende i förhållande till den som lämnar anslaget. För de statliga anslagsstiftelserna är självständigheten dessutom begränsad inte bara genom anslagsberoendet utan även av att regeringen i många fall har rätt att utse och entlediga styrelseledamöter.

Sammantaget är det regeringens uppfattning att en rad olika faktorer påverkar en anslagsberoende verksamhets självständighet. Det är sättet på vilket olika verksamhetsformer används som avgör graden av beroende till staten. Regeringen anser därför att det inte finns några sådana fördelar för anslagsstiftelsens del som anförts av vissa remissinstanser. Tvärtom erbjuder de verksamhetsformer som regeringen nu föreslår större möjligheter till anpassning i förhållande till den verksamhet som skall bedrivas.

De i det föregående anförda argumenten för att aktiebolaget och den ideella föreningen kan ersätta formen anslagsstiftelse kan sammanfattas på följande sätt. Aktiebolaget omges av ett fast regelverk. För den ideella föreningen gäller generella principer. Styrning och kontroll kan anpassas till verksamhetens innehåll vilket bl.a. innebär att en betydande självständighet kan ges åt verksamheter där det är motiverat. Samtidigt kan beslut om ändring av verksamhetsinriktning, omstrukturering etc. fattas utan onödig tidsspillan för sådan verksamhet där staten avser att utöva en större påverkan. Någon sådan särskild rättslig reglering för verksamheter som är i behov av statligt stöd som lagutskottet efterfrågat behövs därmed inte.

De skäl som nämnts ovan för att använda aktiebolags- och föreningsformerna kan enligt regeringen också vara giltiga för motsvarande verksamhet i kommuner och landsting. Även andra verksamhetsformer kan dock vara aktuella på det kommunala området. Det får ankomma på respektive kommun eller landsting att utifrån gällande lagstiftning bestämma vilken verksamhetsform som skall väljas.

Utredningen har inte haft i uppdrag att se över skattefrågor i samband med val av verksamhetsform. I betänkandet har två skattefrågor dock uppmärksammat nämligen beskattning av aktieägartillskott och beskattning av gåvor som lämnas till aktiebolag. Utredningen lämnade inget förslag i denna del men menade dock att gåvor till aktiebolag som är verksamma inom kultursektorn och som inte har till syfte att bereda vinst åt aktieägarna bör, tvärtom vad som gäller idag, vara fria från skatt.

I bl.a. remissvaren från Riksskatteverket och Skattemyndigheten i Stockholms län har skattefrågor tagits upp. Riksskatteverket har uppmärksammat att frågor om uttagsbeskattning blir aktuella när en stiftelse skall avvecklas och förmögenhet överförs till annan verksamhet. Skattemyndigheten i Stockholm pekar särskilt på osäkerheter i lagstiftningen avseende gåvo- och inkomstskatt för aktiebolag i de situationer som kan uppkomma då bidrag lämnas till bolagets drift.

Mot bakgrund av vad som framkommit i betänkandet och i remissvaren avser regeringen att göra en översyn av de skattemässiga konsekvenserna av valet av form för en verksamhet.

Utredningen föreslår att det bör ställas samma krav i fråga om anslagsframställning, årsredovisning och revision på aktiebolag och ideella föreningar som får särskilt organisationsanslag som på myndigheter. Kraven bör regleras i bolagsordningen respektive föreningsstadgarna eller i avtal mellan staten och bolaget respektive föreningen.

Regeringen delar i princip utredningens uppfattning. Kraven på hur de statliga medlen skall användas bör i ökad utsträckning preciseras i tidsbegränsade avtal. Bestämmelserna i regleringsbrevet till statliga myndigheter kan tjäna som förebild för avtalen, liksom bestämmelserna i förordningen (1993:134) om myndigheternas årsredovisning och anslagsframställning. Således bör övergripande mål, verksamhetsmål och krav på redovisning av resultaten preciseras i dessa avtal. Regeringen bör som regel vara avtalspart för staten.

I årets budgetproposition (prop. 1994/95:100, bil. 1, avsnittet Budgetpolitisk strategi) anmäls att det pågår ett utredningsarbete rörande eventuell lagreglering bl.a. av den statliga revisionen. I detta arbete ingår även att överväga om nuvarande regler om revisionen av privaträttsliga organisationer i vilka staten har ett bestämmande inflytande behöver preciseras.

5 Tillämpningen av 6 kap. stiftelselagen på stiftelser bildade av offentliga rättssubjekt

Regeringens förslag: För sådana stiftelser som är bildade av eller tillsammans med staten, en kommun, ett landsting eller en kyrklig kommun skall stiftelselagens bestämmelser om ändring m.m. av föreskrifter i ett stiftelseförordnande (6 kap. stiftelselagen) börja tillämpas först den 1 januari 1997, dvs. ett år efter det att stiftelselagen träder i kraft.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår en särbestämmelse för att underlätta en avveckling av bl.a. äldre anslagsstiftelser. Utredningen föreslår ingen ändring i stiftelselagens ikraftträdandebestämmelser.

Remissinstanserna: Utredningens förslag har tillstyrkts av flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan. Ett mindre antal är dock negativa till förslaget. Dessa remissinstanser anser att förslaget kan komma att innebära betydande avsteg från stiftelselagen.

Skälen för regeringens förslag: Några lagregler om ändring av stiftelseförordnanden för stiftelser som har bildats av offentliga rättssubjekt gäller inte i dag. För närvarande lämnar regeringen tillstånd efter en icke lagbunden prövning till ändring av sådana stiftelseförordnanden. Bestämmelserna i stiftelselagen om ändring eller upphävande av föreskrifter

i stiftelseförordnanden kommer att gälla även för nu befintliga stiftelser som har bildats av staten, en kommun, ett landsting eller en kyrklig kommun. Dessa bestämmelser innebär att stiftelser bildade av offentliga rättssubjekt inte längre kommer att särbehandlas. Stiftelselagen kommer därför att innebära minskade möjligheter att ändra en verksamhet som bl.a. staten bedriver i stiftelseform.

Prop. 1995/96:61

Regeringen överväger för närvarande en ny ordning för ändring av förordnanden för stiftelser som har bildats av offentliga rättssubjekt. Resultatet av dessa överväganden kommer troligtvis att kunna presenteras för riksdagen under våren 1996 och eventuella lagändringar kan träda i kraft den 1 januari 1997. För att undvika att stiftelselagens bestämmelser först börjar gälla för sådana stiftelser och kort tid därefter ändras föreslår regeringen att bestämmelserna om ändring m.m. av föreskrifter i ett stiftelseförordnande (6 kap. stiftelselagen) inte skall börja tillämpas på stiftelser bildade av offentliga rättssubjekt innan bestämmelserna kan träda i kraft i sin nya lydelse. För sådana stiftelser kommer alltså den nuvarande ordningen om ändring av stiftelseförordnanden att fortsätta att gälla, dvs. regeringen lämnar tillstånd till sådan ändring efter en icke lagbunden prövning.

Regeringen delar utredningens bedömning att äldre anslagsstiftelser bör omprövas. Den översyn som utredningen gör kan ligga till grund för regeringens överväganden om alternativ form och finansiering för sådana verksamheter. Eftersom 6 kap. stiftelselagen inte skall tillämpas på stiftelser bildade av eller tillsammans med offentliga rättssubjekt under år 1996 återkommer regeringen till utredningens förslag om att införa särskilda bestämmelser i syfte att göra det lättare att ändra eller upplösa äldre stiftelser. Utredningens förslag kommer alltså att behandlas i samband med beredningen av de frågor som nämnts ovan.

6 Stiftelser med kyrklig anknytning som undantas från stiftelselagens tillämpningsområde

Prop. 1995/96:61

Regeringens förslag: Undantaget från tillämpningsområdet för stiftelselagen i fråga om viss kyrklig egendom av stiftelsekaraktär utvidgas till att gälla ytterligare några slag av kyrklig egendom av stiftelsekaraktär.

Kammarkollegiets framställan: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt förslaget medan Länsstyrelsen i Stockholms län har avstyrkt det. Göta hovrätt har ansett att bestämmelsen bör utformas så att den uttryckligen omfattar även kyrkotomt, dvs. den fastighet där kyrkobyggnaden är belägen samt att även kyrkofonden (se 42 kap. kyrkolagen) skall undantas från stiftelselagens tillämpning.

Bakgrund: En stor del av den egendom som disponeras av Svenska kyrkan och dess församlingar samt av andra organ som är knutna till kyrkan regleras i speciell lagstiftning. Bestämmelser om förvaltningen av kyrklig jord finns i 41 kap. kyrkolagen (1992:300) och i förordningen (1994:250) om förvaltningen av kyrklig jord m.m. Äganderätten till denna egendom kan vara oklar. I många fall tillkommer äganderätten särskilda rättssubjekt av stiftelsekaraktär. Från stiftelselagens tillämpningsområde undantas församlingskyrkor och domkyrkor av stiftelsekaraktär, se 4 § lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (införandelagen). I propositionen till stiftelselagen (prop. 1993/94:9 s. 58) anges att skälet till bestämmelsen är att kyrkolagen innehåller en fullt tillfredsställande reglering av förvaltningen av egendom som finns i sådana stiftelser.

Kammarkollegiet har i en framställan begärt att lagen ändras. Enligt kollegiet täcker bestämmelsen inte de fall den är avsedd att reglera eftersom egendom av stiftelsekaraktär kan finnas inom hela det specialreglerade området. Kollegiet anser att all specialreglerad kyrklig egendom i den mån den är av stiftelsekaraktär skall undantas från stiftelselagens tillämpningsområde, vare sig den benämns prästlönefastighet, prästgård, församlingskyrkas fastighet, kyrkofondsfastighet, domkyrkas fastighet eller biskopsgård. Kollegiet anser vidare att fonderade medel som härrör från sådan egendom skall undantas och, liksom tidigare, även församlingskyrkor och domkyrkor av stiftelsekaraktär.

Skälen för regeringens förslag: Som tidigare har nämnts slogs det redan i propositionen till stiftelselagen fast att kyrkolagen innefattar en fullt tillfredsställande reglering av förvaltningen av egendom. Denna bedömning står fast. Regeringen delar Kammarkollegiets mening att all specialreglerad egendom och fonderade medel som härrör från sådan egendom bör undantas från stiftelselagens tillämpningsområde, i den mån egendomen är av stiftelsekaraktär. Undantaget i 4 § införandelagen bör därför utvidgas i

enlighet med detta. Därutöver bör även sådana kyrkor som tidigare var församlingskyrkor men som nu inte längre är det, se 38 kap. 2 § 3 kyrkolagen, omfattas av undantaget, om de är av stiftelsekaraktär.

Regeringen uttalade i den nyss nämnda propositionen (s.59) att kyrkofonden inte träffas av vare sig det allmänna stiftelsebegreppet eller av definitionen av insamlingsstiftelse och att den därmed faller utanför stiftelselagens tillämpningsområde. Denna bedömning står sig också fortfarande. Kyrkofonden behöver alltså inte undantas från stiftelselagens tillämpningsområde. Göta hovrätt har ansett att det av lagtexten tydligt bör framgå att undantaget omfattar även den fasta egendom där kyrkobyggnanden finns. Även Lagrådet har ifrågasatt om inte den fasta egendom där kyrkobyggnanden är uppförd (41 kap. 2 § kyrkolagen) bör läggas till uppräknningen i 4 § införandelagen. I fråga om de äldre kyrkor av stiftelsekaraktär som det här är fråga om anses emellertid tomtmarken höra till kyrkan, som har karaktären av självägande stiftelse (se Schött - Göransson - Hinn, Kyrkolagen, andra uppl. 1995, s. 209). Både kyrkobyggnaden och kyrkotomten hör i ett sådant fall till det stiftelse-liknande organet och undantas därmed från stiftelselagens tillämpningsområde. Regeringen anser därför att något tillägg inte bör göras.

7 Kostnader

Förslagen kan inte antas leda till några kostnadsökningar för det allmänna.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (1994:1220).

1 §

Stiftelselagen (1994:1220) och denna lag träder i kraft den 1 januari 1996.

Bestämmelserna i 6 kap. stiftelselagen skall dock tillämpas först från och med den 1 januari 1997 på stiftelser som har bildats av eller tillsammans med staten, en kommun, ett landsting eller en kyrklig kommun. För sådana stiftelser skall bestämmelserna i

1. 10 § denna lag gälla för stiftelseförordnanden för stiftelser som har bildats före den 1 januari 1997, och

2. 11 § denna lag gälla för föreskrifter som har fastställts före den 1 januari 1997.

Ändringen, som innebär att ett nytt andra stycke har tillkommit, har behandlats i avsnitt 5.

Stiftelselagen träder i kraft den 1 januari 1996. Tillägget i *andra stycket första meningen* innebär att tillämpningen av 6 kap. stiftelselagen, som innehåller bestämmelser om ändring av stiftelseförordnande m.m.

(permutation), skjuts upp ett år, dvs. bestämmelserna skall inte börja tillämpas förrän den 1 januari 1997. Detta gäller dock endast för vissa stiftelser, nämligen sådana som bildats av staten ensam eller tillsammans med annan men också för sådana stiftelser som en kommun, ett landsting eller en kyrklig kommun har bildat ensam eller tillsammans med annan.

I 10 och 11 §§ införelagelagen finns bestämmelser som har samband med 6 kap. stiftelselagen. 10 § innebär att ett s.k. ändringsförbehåll för en äldre stiftelse, dvs. en stiftelse som bildats före den 1 januari 1996, skall ha samma giltighet som enligt äldre rätt. 11 § innebär att föreskrifter i ett stiftelseförordnande som har fastställts av regeringen, Kammarkollegiet eller en länsstyrelse före lagens ikraftträdande, dvs. före den 1 januari 1996, skall anses som föreskrifter i ett stiftelseförordnande. Om tillämpningen av 6 kap. stiftelselagen skjuts upp ett år uppkommer frågor om vad som skall gälla beträffande ändringsförbehåll för stiftelser bildade under år 1996 och om hur förordnanden som fastställs under år 1996 skall betraktas. I *andra stycket andra meningen* har därför ett tillägg gjorts av innebörd dels att ändringsförbehåll skall ha samma giltighet som enligt äldre rätt även om stiftelsen bildats under år 1996, dels att föreskrifter fastställda under år 1996 skall anses som föreskrifter i ett stiftelseförordnande. Detta gäller dock endast för sådana stiftelser som omfattas av undantaget i första meningen.

4 §

För förmögenhetsbildningar som enligt 3 § skall anses som stiftelser enligt stiftelselagen (äldre stiftelser) gäller stiftelselagen (1994:1220) med de begränsningar som följer av denna lag.

För sådan egendom som avses i 38 kap. 1 § och 2 § 3, 39 kap. 1 § samt 41 kap. 1, 23 och 24 §§ kyrkolagen (1992:300) och som är av stiftelsekaraktär gäller endast bestämmelserna i 1 kap. 4 § stiftelselagen.

Ändringen har behandlats i avsnitt 6.

I den hittills gällande lydelsen av 4 § andra stycket undantas församlingskyrkor och domkyrkor av stiftelsekaraktär. I lagrådsremissen till stiftelselagen föreslogs att kyrkostiftelser skulle undantas från stiftelselagens tillämpningsområde (se 1 kap. 6 § 1). I remissen anfördes att kyrkolagen innebär en fullt tillfredsställande reglering av förvaltningen av den egendom som finns i en kyrkostiftelse. Lagrådet ansåg emellertid att uttrycket kyrkostiftelse var alltför obestämt för att ge någon vägledning vid den praktiska tillämpningen och att avsikten torde vara att träffa de församlingskyrkor och domkyrkor av stiftelsekaraktär som särskilt nämns i 41 kap. 2 § kyrkolagen. Lagrådet förordade att man anknöt till denna redan etablerade terminologi. I propositionen till stiftelselagen (prop.1993/94:9 s. 232) utformades bestämmelsen i huvudsak efter Lagrådets förslag, varvid uttalandet om att kyrkolagens reglering var fullt tillfredsställande upprepades. Det torde ha varit lagstiftarens avsikt att i princip all specialreglerad kyrklig egendom av stiftelsekaraktär skulle undantas från stiftelselagens tillämpning. Bestämmelsen kom emellertid inte att utformas så att detta syfte uppnåddes.

Ändringen innebär att även sådan egendom som nämns i 41 kap. 1 § kyrkolagen, dvs. prästlönefastighet, prästgård, församlingskyrkas fastighet, kyrkofondsfastighet, domkyrkas fastighet och biskopsgård, och som är av stiftelsekaraktär undantas från stiftelselagens tillämpningsområde. Vidare undantas, om egendomen är av stiftelsekaraktär, ersättning på grund av försäljning, expropriation, upplåtelse av naturtillgång eller liknande från prästlönefastighet (prästlönefonden, 41 kap. 23 § kyrkolagen) och från församlingskyrkas eller domkyrkas fastighet (församlingskyrkors och domkyrkors fastighetsfonder, 41 kap. 24 § kyrkolagen). Liksom tidigare undantas också församlingskyrka (38 kap. 1 § kyrkolagen) och domkyrka (39 kap. 1 § kyrkolagen), om den är av stiftelsekaraktär. Slutligen undantas också sådan kyrka som tidigare varit församlingskyrka men som inte är det längre (se 38 kap. 2 § 3 kyrkolagen), om den är av stiftelsekaraktär.

Prop. 1995/96:61

Sammanfattning av betänkandet Former för statlig verksamhet (SOU 1994:147) Prop. 1995/96:61

Förslagen i korthet

Vi har två huvuduppgifter (jfr dir. 1994:20). Den ena uppgiften är att finna en lämplig form för finansiering av framtida verksamheter som är beroende av fortlöpande stöd från statens sida men som inte bör bedrivas i myndighetsform. En utgångspunkt är därvid att formen anslagsstiftelse fr.o.m. den 1 januari 1996 då stiftelselagen (1994:1220) träder i kraft inte längre är ett användbart alternativ. Med beaktande av statens behov av insyn och kontroll skall vi undersöka vilken annan, befintlig form som bör väljas främst för fall då staten samverkar med annan part. Det är vidare en uppgift för oss att pröva om den form som bedöms lämpligast för statens vidkommande kan tillämpas även av kommuner och landsting.

Den andra av våra två huvuduppgifter är att göra en förutsättningslös översyn av stiftelser som fortlöpande är beroende av statliga medel. Därvid skall de bakomliggande, egentliga målen för verksamheten anges och en prövning göras av motiven för det offentliga åtagandet i respektive stiftelse. Översynen skall utmynna i förslag om hur verksamheten skall vara finansierad i framtiden. Även behovet av statlig insyn och kontroll skall därvid klargöras. Vi skall slutligen pröva om förslagen i fråga om den framtida finansieringen m.m. kan tillämpas också på verksamhet i andra privaträttsliga organisationer som fortlöpande är beroende av statligt stöd.

När det gäller den sistnämnda huvuduppgiften redovisar vi i detta delbetänkande vår syn på frågan efter vilka principer översynen bör ske. Själva översynen återstår dock att utföra (jfr avsnitt 5.10).

När det därefter gäller den förstnämnda uppgiften redovisar vi vår bedömning i detta betänkande. Vi kommer fram till att aktiebolaget och den ideella föreningen väl tillgodoser de behov som för framtiden kan finnas av privaträttsliga former för anslagsberoende verksamhet. Vi föreslår därför att staten i de fall då trots en restriktiv prövning vill ge stöd åt nya verksamheter, bör använda någon av de nu nämnda formerna. Aktiebolaget och den ideella föreningen framstår som bättre alternativ än anslagsstiftelsen också på den kommunala och landstingskommunala sidan.

Staten och välfärden

Prop. 1995/96:61

Den offentliga sektorn omfattar i dag ett brett spektrum av verksamheter och inbegriper bl.a. vård och omsorg, forskning och utbildning, försvar, kommunikationer, rättsskydd, miljöskydd samt åtgärder som påverkar arbete och fritid. I detta spektrum av uppgifter uppträder olika aktörer:

- statliga och kommunala myndigheter,
- fristående offentliga rättssubjekt,
- statligt eller kommunalt ägda eller dominerade aktiebolag,
- andra privaträttsliga rättssubjekt med delvis offentliga förvaltningsuppgifter.

Gränsdragningen mellan offentligrättsliga och privaträttsliga organ är oklar och man talar om en gråzon mellan offentlig och privat verksamhet. I denna gråzon finns ett stort antal stiftelser och privaträttsliga organisationer av annat slag.

När det gäller statens utgiftsåtaganden konstaterar vi att statens totala utgifter enligt 1994 års kompletteringsproposition uppgår till ca 760 miljarder kronor, att budgetunderskottet för 1994/95 beräknas komma att uppgå till ca 200 miljarder och statsskulden till drygt 1 200 miljarder. Vi konstaterar också att det krävs nedskärningar i anslag till myndigheter och privaträttsliga organisationer för att bringa balans i statens affärer.

Mot bakgrund av det statsfinansiella läget har regeringen i direktiv till samtliga kommittéer och utredare ålagt dem att göra en omprövning av offentliga åtaganden. I kapitel 2 redovisar vi närmare åtta välfärdsekonomiska motiv som kan åberopas för offentliga åtaganden, nämligen negativa externa effekter (1), kollektiva nyttigheter och positiva externa effekter (2), lång tidshorisont (3), informationsbrist (4), autonomibrist (5), konkurrensbrist (6), fördelningspolitik (7) samt stabiliseringspolitik (8). I nämnda kapitel redovisar vi även erfarenheter av hittills genomförda analyser

Myndighetsformen och finansiering av statlig verksamhet

Förvaltningsmyndigheterna ingår som en del av den juridiska personen staten. Man kan skilja mellan anslags- och avgiftsfinansierade myndigheter. De anslagsfinansierade myndigheterna har uppgifter inom en rad områden, t.ex. normering och tillsyn, försvar och rättsvård, infrastruktur, forskning och utbildning samt kultur.

Av regeringsformen följer att det är riksdagen som beslutar i frågor om hur statens medel skall användas. Med stöd av riksdagens beslut om anslag styr regeringen myndigheterna genom förordningar, regleringsbrev och beslut i enskilda ärenden.

Kapitel 3 i betänkandet innehåller en översikt över de viktigaste ekonomiadministrativa reglerna. Det råder viss oklarhet om i vilken

utsträckning dessa regler gäller för stiftelser och andra privaträttsliga organisationer som får statlig finansiering. Det är emellertid meningen att verksamhetsformerna inom statsförvaltningen skall renodlas. Tillämpningsområdet för de ekonomiadministrativa reglerna begränsas formellt till myndigheter samtidigt som det finns behov av att dessa regler på annat sätt, t.ex. via avtal, blir tillämpliga även på privaträttsliga organ som bedriver statlig verksamhet.

Det finns vissa officiella beteckningar för olika anslag. För vår del skiljer vi mellan följande former av statligt stöd till organisationer, nämligen:

- *särskilda organisationsanslag*, dvs. stöd som enligt riksdagens och regeringens beslut med ett bestämt belopp skall utbetalas till en viss namngiven organisation och
- *generella organisationsbidrag*, dvs. stöd som alla kan få del av som uppfyller vissa i en författning angivna kriterier. I detta begrepp inkluderar vi även sådana projektanslag som en privaträttslig organisation i konkurrens med andra kan beviljas av en myndighet.

Att en privaträttslig organisation får ett särskilt organisationsanslag innebär i regel att en förvaltningsuppgift överförs till organisationen i fråga. Med hänsyn härtill bör det ställas särskilda krav på en sådan organisation vad gäller finansiell styrning och revision.

Privaträttsliga organisationsformer

I kapitel 4 redovisar vi vilka regler som gäller för privaträttsliga organ till vilka staten kan lämna över förvaltningsuppgifter enligt 11 kap. 6 § RF. Redovisningen omfattar organ som det är tänkbart att staten inrättar ensam eller tillsammans med annan, dvs. bolag, stiftelser och ideella föreningar.

Utgångspunkten för redovisningen är den lagstiftning som finns i aktiebolagslagen (1975:1385), lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag samt stiftelselagen (1994:1220). När det gäller ideella föreningar utgår vi från doktrin och praxis.

I fall då statlig verksamhet bedrivs av ett privaträttsligt organ kan vissa av de regler som gäller för myndigheter vara tillämpliga på detta organ. Den frågan får man ta ställning till från fall till fall. Av särskild betydelse i sammanhanget är därvid om verksamheten innefattar myndighetsutövning eller inte. Redovisningen i kapitel 4 är alltså inte fullständig.

I *bilaga 2* redovisas exempel på anslagsstiftelser i kommuner och landsting och i *bilaga 3* vilka stiftelser, bolag och föreningar som får särskilda organisationsanslag. Redovisningen i bilaga 3 visar att det för närvarande är 130 stiftelser, bolag och föreningar som får särskilda organisationsanslag till ett sammanlagt belopp om 11,5 miljarder kronor.

Problem med stiftelser

Prop. 1995/96:61

Under 1990-talet har statsmakterna i olika sammanhang gett uttryck för en klart restriktiv inställning till att använda stiftelseformen för statlig verksamhet. Trots detta har staten under senare tid emellertid bildat ett flertal stiftelser till vilka betydande förmögenheter avsatts. Staten har även bildat nya anslagsstiftelser och privaträttsliga organisationer av annat slag. Samtidigt har det i många fall inte skett någon mer ingående prövning av de särskilda anslag som kontinuerligt utgått till befintliga organisationer. De genomförda stiftelsebildningarna och bristen på omprövning av anslagen till befintliga stiftelser och andra organisationer har bidragit till att det strukturella underskottet i statens finanser ökat.

Sett ur statens perspektiv finns följande nackdelar med stiftelseformen:

- En stiftelses ändamål går inte att anpassa till omvärldsförändringar och nya behov i samhället.
- En stiftelse kan sällan upplösas, vilket betyder att förmögenheten är inlåst.
- Insynen och kontrollen av den verksamhet som bedrivs i en stiftelse är begränsad.

Stiftelser är alltså ingen lämplig form för statlig verksamhet.

Våra förslag

1. Statlig verksamhet - prövning, omfattning, form och finansiering

Den statliga verksamhetens omfattning bör begränsas. Frågan om ett åtagande bör vara en statlig, kommunal eller enskild uppgift skall prövas grundligt. Om ett åtagande bedöms vara en offentlig uppgift bör frågan vem som skall ha huvudansvaret för den avgöras med tillämpning av ett samhällsekonomiskt betraktelsesätt.

Innan staten tar på sig ett nytt åtagande skall en välfärdsekonomisk analys av åtagandet göras. Den ifrågasatta verksamhetens mål skall därvid klargöras och man skall dessutom analysera åtagandets innehåll, egenskaper och beskaffenhet. Analysen skall även omfatta vilka resultat som kan förväntas och frågan om det finns andra aktörer som kan ta ansvar för eller medverka i verksamheten.

Om analysen visar att åtagandet bör vara en statlig uppgift skall därefter åtagandets omfattning undersökas. Denna fråga måste prövas från område till område. Om åtagandet avser en kollektiv nytta måste man t.ex. bedöma hur hushållen värderar denna nytta. Vidare måste man bedöma vad effekterna förväntas bli med respektive utan det ifrågavarande åtagandet.

Först i ett tredje steg blir det aktuellt att ta ställning till i vilken form verksamheten skall bedrivas och hur den bör finansieras. När det gäller den senare frågan bör alternativa former undersökas, t.ex. möjligheterna till avgiftsfinansiering.

2. Motiv för offentliga åtaganden

Stor restriktivitet skall gälla i fråga om införande av nya offentliga åtaganden. Ett nytt åtagande bör införas endast om klara välfärdsekonomiska *motiv* talar för det.

Befintliga åtaganden skall omprövas. Vid omprövningen bör man utgå från en analys av vad staten i nuvarande finansiella läge bör ägna sig åt och vad som bör vara statens grundläggande uppgifter.

Staten bör fortsätta att fullgöra ett existerande utgiftsåtagande endast om det kan motiveras enligt välfärdsteorin eller det ursprungliga motivet för åtagandet fortfarande har hög relevans.

Omfattningen av ett utgiftsåtagande som staten skall fortsätta att fullgöra bör så långt möjligt begränsas.

3. Använd myndighetsformen

Ansvar för en verksamhet som staten vill börja bedriva och även finansiera på egen hand bör i första hand läggas på en befintlig myndighet. Förutsatt att verksamheten inte innefattar myndighetsutövning bör det därvid stå myndigheten fritt att själv utföra den eller att efter offentlig upphandling sluta avtal med annan om att utföra den.

Statlig verksamhet bör alltså drivas i *myndighetsform*. Detta gäller i synnerhet uppgifter som innefattar myndighetsutövning, t.ex. beslut om fördelning av generella statsbidrag. Myndighetsformen har numera sådana egenskaper att staten knappast har anledning att ens överväga delegering av en förvaltningsuppgift till ett privaträttsligt organ.

4. Privaträttsligt organ för statlig verksamhet

I vissa fall kan det finnas skäl för staten att samverka med någon annan. Genom samverkan kan t.ex. en statsfinansiell besparing uppnås och ytterligare resurser tillföras samtidigt som särskild kompetens hos andra aktörer kan tas till vara.

I fall då staten samverkar med någon annan blir det aktuellt att föra över den ifrågavarande verksamheten till ett privaträttsligt organ. Det kan bli aktuellt att föra över en verksamhet till ett privaträttsligt organ om verksamheten är i behov av självständig framtoning.

En förutsättning för att staten skall kunna föra över verksamhet till ett *privaträttsligt organ* är att fråga är om en verksamhet som innefattar ett

statligt åtagande. En annan förutsättning är att verksamheten inte får innefatta myndighetsutövning. Prop. 1995/96:61

Ett privaträttsligt organ till vilket staten varaktigt lämnar över verksamhet bör vara omgärdad av ett fast regelverk. Detta regelverk skall därvid:

- skänka organet en avgränsad ställning,
- ge verksamhet som bedrivs inom dess ram en självständig framtoning,
- göra det möjligt att anpassa verksamheten till förändringar i omvärlden,
- medge att det läggs fast klara mål för verksamheten samt att den kan följas upp,
- ge samverkande parter möjlighet att t.ex. till följd av nya prioriteringar tillgodose sina intressen på lämpligt sätt.

Om staten avser att lämna över en förvaltningsuppgift till ett privaträttsligt organ som staten bildar ensam eller tillsammans med annan bör staten välja att bilda ett *aktiebolag*. I fall då man kan anta att förvaltningsuppgiften i fråga är av intresse för en bredare allmänhet bör den under vissa förutsättningar kunna lämnas över till en *ideell förening*.

5. Privaträttsliga alternativ till anslagsstiftelser

För anslagsberoende verksamheter har staten sedan länge valt att bilda anslagsstiftelser. Stiftelselagen (1994:1220) godtar inte anslagsstiftelser som stiftelser. Det innebär att nya anslagsstiftelser inte kan bildas efter den 1 januari 1996.

Såväl ett aktiebolag som en ideell förening kan i likhet med anslagsstiftelsen behandlas ungefär som en statlig myndighet i finansiellt avseende. Det civilrättsliga regelsystemet ställer inte upp några hinder mot att bilda ett aktiebolag eller en ideell förening som skall vara beroende av löpande tillskott. Aktiebolagsformen är alltså inte en verksamhetsform bara för den som vill uppnå maximal avkastning på riskvilligt kapital.

Graden av självständig framtoning hos en verksamhet som är anslagsberoende och det intryck av stabilitet och långsiktighet som man får av en sådan verksamhet är inte beroende av i vilken form verksamheten bedrivs. De fördelar som i nämnda avseenden hittills ansetts vara förknippade med anslagsstiftelsen existerar alltså inte.

Aktiebolaget och den ideella föreningen tillgodoser sammantaget väl de behov som för framtiden kan finnas av privaträttsliga former för anslagsberoende verksamhet. I bilaga 1 finns ett exempel på stadgar för en ideell förening som får särskilt organisationsanslag.

6. Finansiell styrning och revision

Prop. 1995/96:61

I fråga om anslagsframställning, årsredovisning och revision bör anslagsstiftelser (så länge de består) och övriga privaträttsliga organisationer som erhåller särskilda organisationsanslag omfattas av samma krav som myndigheter. Kraven bör regleras i bolagsordningen i fråga om aktiebolag eller i stadgarna när det gäller en ideell förening eller i avtal mellan staten och den ifrågavarande privaträttsliga organisationen.

7. Privaträttsliga alternativ till anslagsstiftelser för kommuner och landsting

Om och när en kommun eller ett landsting vill lämna över vården av en anslagsberoende kommunal eller landstingskommunal verksamhet till ett privaträttsligt organ bör kommunen eller landstinget välja att bilda ett aktiebolag eller, i fall då man kan anta att verksamheten i fråga är av intresse för en bredare allmänhet, en ideell förening. Samma principer bör alltså gälla för hela den offentliga sektorn och regler om kommunalt bildade anslagsstiftelser bör inte införas i stiftelselagen.

8. Ändring m.m. av föreskrifter för äldre stiftelser

Bestämmelserna i stiftelselagen om ändring eller upphävande av föreskrifter i stiftelseförordnanden kommer att gälla även för nu befintliga stiftelser (äldre stiftelser) som bildats av staten. Dessa stiftelser bör därför avvecklas. Det är emellertid ett stort antal stiftelser som berörs och det är endast ett fåtal som kommer att hinna avvecklas innan stiftelselagen träder i kraft.

Processen med att avveckla av staten bildade stiftelser bör underlättas. Föreskrifterna i stiftelseförordnandet för en äldre stiftelse som bildats av eller tillsammans med staten bör därför utan hinder av bestämmelserna i 6 kap. stiftelselagen (1994:1220) få ändras eller upphävas genom skriftlig överenskommelse mellan stiftarna och stiftelsen. En bestämmelse om detta bör tas in i lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen. Betänkandet innehåller ett förslag till en sådan bestämmelse. Den föreslagna bestämmelsen gäller även för äldre stiftelser som bildats av eller tillsammans med en kommun, ett landsting eller en kyrklig kommun.

Vid avveckling av en av staten bildad stiftelse skall - om den verksamhet som stiftelsen hittills bedrivit även i framtiden skall ses som ett statligt åtagande - valet av ny verksamhetsform avgöras med ledning av de principer som redovisats i detta betänkande. *Alternativen är alltså myndighet, aktiebolag och ideell förening.*

Syftet med våra förslag och vårt fortsatta arbete

Prop. 1995/96:61

Syftet med förslagen i detta betänkande och vårt fortsatta arbete är att uppnå:

- besparingar och administrativa förenklingar,
- renodling av formerna för statlig verksamhet,
- en flexibel organisation som lätt kan anpassas till omvärldsförändringar,
- goda möjligheter att följa upp och utvärdera statlig verksamhet
- förutsättningar för smidig samverkan mellan staten och andra parter.

Vårt fortsatta arbete kommer i första hand att innefatta en översyn av befintliga anslagsstiftelser och andra privaträttsliga organisationer som får särskilda organisationsanslag. Vår översyn kommer att omfatta även stiftelser och bolag som bildats av myndigheter.

Lagförslaget i betänkandet Former för statlig verksamhet (SOU 1994:147)

Prop. 1995/96:61

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (1994:1220)

Härigenom förskrivs i fråga om lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (1994:1220) att det i lagen skall införas en ny paragraf, 10 a §, av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 a §

Föreskrifterna i stiftelseförordnandet avseende en äldre stiftelse som bildats av eller tillsammans med staten, en kommun, ett landsting eller en kyrklig kommun, får utan hinder av bestämmelserna i 6 kap. stiftelselagen (1994:1220) ändras eller upphävas genom skriftlig överenskommelse mellan stiftarna och stiftelsen. Vad som anges i 2-10 kap. stiftelselagen om föreskrifter i ett stiftelseförordnande skall därvid gälla även föreskrifter som har meddelats genom en sådan överenskommelse.

Lagförslaget i Kammarkollegiets framställan

Prop. 1995/96:61

Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (1994:1220)

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (1994:1220) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

För förmögenhetsbildningar som enligt 3 § skall anses som stiftelser enligt stiftelselagen (äldre stiftelser) gäller stiftelselagen (1994:1220) med de begränsningar som följer av denna lag.

För församlingskyrkor och domkyrkor av stiftelsekaraktär gäller endast bestämmelserna i 1 kap. 4 § stiftelselagen.

För sådan egendom som avses i 38 kap. 1 §, 39 kap. 1 § samt 41 kap. 1, 23 och 24 §§ kyrkolagen (1992:300) och som är av stiftelsekaraktär gäller endast bestämmelserna i 1 kap. 4 § stiftelselagen.

Förteckning över remissinstanser

Prop. 1995/96:61

Efter remiss har yttrande över delbetänkandet Former för statlig verksamhet (SOU 1994:147) avgetts av Svea hovrätt, Kammarrätten i Göteborg, Socialstyrelsen, Folkhälsoinstitutet, Handikappinstitutet, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Länsskattekontoret i Stockholms län, Bokföringsnämnden, Lunds universitet, Stockholms universitet, Uppsala universitet, Mithögskolan, Forskningsrådsnämnden, Samhall AB, Stiftelsen Invandartidningen, Statens kulturråd, Kungliga Teatern AB, Musikaliska akademien, Stiftelsen Skansen, Stiftelsen Riksutställningar, Stiftelsen Svenska filminstitutet, Svenska språknämnden, Kommittén om kulturpolitikens inriktning (1993:03), Närings- och teknikutvecklingsverket, Ingenjörsvetenskapsakademien, Stiftelsen Sveriges Tekniska Attachéer, Kammarkollegiet, Stiftelsen Stockholms Environment Institute, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Statens naturvårdsverk, Stiftelsen Chalmers tekniska högskola, Stiftelsen Jordbrukets Forskningsinstitut, Utrikespolitiska Institutet, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Stiftelsen Institutet för framtidsstudier, Statens invandrarverk, Riksantikvarieämbetet, Centralförbundet för Alkohol- och Narkotikaupplysning, Stiftelsen Edsbergs Musikinstitut, Stiftelsen för utvecklande av god redovisningssed, och Stiftelsen Svenska UNICEF-kommittén har avstått från att yttra sig.

Yttrande har också kommit in från FAR, Skog forsk, Nordiska Museet, Sveriges Hembygdsförbund, Teatrarnas Riksförbund, Läns museernas Länssamarbetsråd, och Redovisningsrådet

Efter remiss har yttrande över Kammarkollegiets framställan (Ju95/1206) med begäran om ändring i lagen om införande av stiftelselagen avgetts av Göta hovrätt, Justitiekanslern, Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer, Länsstyrelsen i Stockholms län, Svenska kyrkans centralstyrelse, Domkapitlet i Lunds stift, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund samt Egendomsnämnden i Härnösands stift.

Egendomsnämnden i Växjö stift har beretts tillfälle att yttra sig men har inte avhört.

Lagrådets yttrande

Prop. 1995/96:61

Utdrag ur protokollet vid sammanträde 1995-10-03

Närvarande: justitierådet Staffan Magnusson, f.d. presidenten i Försäkringsöverdomstolen Leif Ekberg, regeringsrådet Leif Lindstam.

Enligt en lagrådsremiss den 21 september 1995 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (1994:1220)

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Cecilia Bergman.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

I lagrådsremissen föreslås bl.a. en ändring i 4 § *andra stycket* lagen om införande av stiftelselagen, som innehåller en undantagsbestämmelse beträffande viss kyrklig egendom av stiftelsekaraktär. Remissförslaget innebär att undantagsbestämmelsen utvidgas till att gälla ytterligare några slag av kyrklig egendom som är av stiftelsekaraktär. Liksom f.n. kommer uppräkningsen att innefatta bl.a. församlingskyrkor och domkyrkor.

Lagrådet ifrågasätter om inte, vid sidan av församlingskyrkor och domkyrkor av stiftelsekaraktär, även den fasta egendom där en sådan kyrka är uppförd och som är av stiftelsekaraktär bör tas med i uppräkningsen (jfr 41 kap. 2 § kyrkolagen). Uppräkningsen bör i så fall byggas ut så att den innefattar egendom som avses i 38 kap. 1 och 2 § 3, 39 kap. 1 § samt 41 kap. 1, 2, 23 och 24 §§ kyrkolagen.

Finansdepartementet

Prop. 1995/96:61

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 oktober 1995

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande och statsråden Sahlin, Hellström, Peterson, Thalén, Freivalds, Wallström, Tham, Schori, Blomberg, Heckscher, Hedborg, Andersson, Winberg, Uusmann, Nygren, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson

Föredragande: Statsrådet Nygren

Regeringen beslutar proposition 1995/96:61 Former för verksamhet som är beroende av statligt stöd, m.m.

Prop. 1995/96:61