

Tredje vägen för statliga företag

Fransk "Olhede-rapport"

JOHN EKSTRÖM

Holdingsbolag för enskilda sektorer är den väg som man i Frankrike vill pröva för att effektivisera de statliga företagen. Men man diskuterar också en starkare företagsledning och ökad självständighet för bolagen. Den statliga näringspolitiken kan drivas med hög eller låg ambitionsnivå, men först bör staten lära sig att sköta sina egna företag minst lika väl som inom den privata sektorn. Den franska rapporten är nyttig bredvidläsning till den nyligen publicerade svenska utredningen om den statliga företagssektorns organisation.

Statligt företagande är i Frankrike inte bara mera omfattande och accepterat av traditionen än i Sverige och Västeuropa i övrigt, det omfattar en väsentligt mera strategiskt placerad sektor i den nationella ekonomin. Under efterkrigstiden har statsägda och statsdominerade företag också kommit att utgöra själva stommen i den ekonomiska långtidsplaneringen och sålunda viktiga verktyg för den hårda styrning av ekonomin som den franska planmodellen anses innebära.

• "Comité Nora"

Den som trott att dessa förhållanden haft sin grund i medveten politisk satsning eller i att denna samhällsform demonstrerat överlägsna resultat får sina förutfattade meningar brutalt korrigerade vid läsning av en nyligen publicerad utredningsrapport, den sk "rapport Nora", från en högkvalificerad studiegrupp, tillsatt över ministeriernas huvuden av premiärminister Pompidou.

Redan utredningsuppdraget hade sin grund i ett misslyckande: den femte franska planens målsättningar syntes vara särskilt hotade just beträffande den statliga sektorn, där myndigheterna ju i och för sig disponerar över de nödiga beslutsmedlen. Men utredningsgruppen (den omfattade förutom ordföranden Simon Nora fem ministrar, statssekreteraren för bud-

getfrågor, generalkommissarien för Planen samt fem höga företagsledare) har vidgat sitt uppdrag utöver denna tekniska ram och gjort en penetrerande genomlysning av några av de grundläggande problemen med statligt företagande.

Rapporten, som släpptes ut i oktober 1968 efter ett år av reflexion i regeringskretsen, har också startat en ivrig debatt, som naturligtvis inte är fristående från den stora "omvärderingsdebatt" som utlöstes i Frankrike av majrevolutionen. Enskilda ministrar har talat om Noras förslag såsom "den tredje vägen" (dvs mellan dirigism och liberalism) och pressen om "avsocialisering" på företagssektorn. Vad man här syftar på är främst förslagen till omorganisation av den statliga företagsamheten. Nora skisserar ett system av holdingsbolag för enskilda sektorer, alternativt för hela den grupp av statsföretag som arbetar i konkurrens på marknaden. Det är en konstruktion som på ett nästan förvånande sätt sammanfaller med den nyligen presenterade modellen från den svenska "kommitté Olhede". I den mån nu denna organisationsform representerar en tredje väg så bör man dock erinra sig, att man här närmar sig medelvägen från skilda riktningar: i Frankrike från nära nog total och ständigt minister- och myndighetsintervention, i Sverige från en uppenbar brist på målsättningar och samordning.

Det är knappast förvånande att den offentliga företagssektorn i Frankrike är som ett landskap med diffusa konturer och kaotisk struktur, konstaterar Noras kommitté inledningsvis. Ty företagsbestånd och branschriktning är resultatet av växlande, ofta tillfälliga omständigheter, kontradiktoriska socialiseringsprogram och improviserade organisationsformer. Den är ett arv från det förgångna.

Bolagen för de inre vattenvägarna (Rhen) och för olja fick sin statsform i tecknet av den labila internationella maktbalansen efter första världskriget. Vissa dispositioner i Versailles-traktatet ledde till statliga organisationsformer för produktionen av kvävegödselmedel och brytningen av pottaska. Depressionen och folkfronten på 30-talet resulterade i samhällsågandet inom flygproduktionen och rederirörelsen. Det andra världskriget och ockupationen bäddade för statsinflytande över bränsleförsörjningen och informationsväsendet.

Den stora nationaliseringsdriven åren 1944—46 härrörde från motståndsrörelsens ideologer och från det ofantliga återuppbyggnadsbehovet efter krigsförstörelsen. Bilbolaget Renault, som byggt tanks åt tyskarna under kriget, blev en statlig "régie". Kolindustrin som redan under ockupationstiden ställts under statligt inflytande inordnades i ett enda statsföretag. Två nationella monopolbolag organiserades för gas och elektricitet, liksom Air France för lufttrafiken. Fyra storbanker och fyra stora försäkringsbolag knöts in under statlig förvaltning.

Översiktligt räknat faller i dag $\frac{1}{3}$ av det statliga företagandet på energisektorn, knappt $\frac{1}{3}$ på transportsektorn och sålunda återstående tredjedelen på egentlig industri- och serviceverksamhet. (Bankerna och försäkringsbolagen ligger utanför den aktuella granskningen.) På de förstnämnda sektorerna är den statliga dominansen betydande; på staten faller beträffande energiområdet 45 procent av förädlingsvärdet och 80 procent av investeringarna; beträffande transporter 38 respektive 52 procent. Totalt sett omfattas 6,2 procent av den aktiva befolkningen, 10 procent av bruttonationalprodukten och 27 procent av företagsinvesteringarna. (För Sverige har omfattningen av det statliga företa-

gandet angetts till 6 procent av den yrkesverksamma befolkningen och 6 à 7 procent av bruttonationalprodukten.)

• Statlig företagspolitik

Hur har då staten handskats med denna stora företagsgrupp? I diskussionen härom skiljer man mellan å ena sidan företagen inom konkurrenssektorn, å andra sidan ett fåtal men stora nationella bolag av offentlig servicekaraktär (vilket fö nära svarar emot Olhedes av andra skäl gjorda uppdelning på ett förvaltningsbolag och en affärsverksdelegation).

Vad gäller den förstnämnda gruppen konstaterar Nora, att staten fungerat som en beskedlig men föga generös aktieägare; man har inte begärt mycket utdelning men inte heller hjälpt till med kapitalanskaffningen. Man har sällan använt sig av dessa företag för att påverka politiken eller förhållandena inom den sektor där företagen arbetat. Luft- och sjötransporterna har influerats mera av de internationella konkurrensavtalen än av självständig statlig politik. Dispositionen över Renault har inte bidragit till att bättre strukturera den franska bilindustrin inför den amerikanska konkurrensen. Där inflytande utövats har det inte varit som följd av ägandet utan genom att staten intagit en dominerande kundsituation (exempel flygindustrin). Staten har överhuvud sällan begärt några speciella prestationer av de företag den ägt.

Motsatsen gäller de stora företagen av servicekaraktär — dvs gas-, el- och kolbolaget, SNCF (= franska SJ) och RATP (= Paris lokaltrafikbolag). Dessa nationaliserade bassektorer har utnyttjats direkt och avsiktligt av statsmakten i den allmänna politiken. De har fått vara det tunga instrumentet för strukturpåverkan, för konjunkturpolitiken (priser och löner), för regionalpolitiken (tariffsättning, sysselsättning) m m. I utbyte för dessa "tjänster" utanför deras verksamhetsfält har företagen fått sina stigande underskott täckta från statskassan och åtnjutit särskilda fördelar på lånemarknaden.

Nora-kommitténs omdöme om resultaten av denna politik är ytterst hårt. De positiva effekterna ligger på ett plan som egentligen inte va-



Nära en tredjedel av franskt statligt företagande rör transportsektorn, Metron i Paris, Renault och järnvägarna

rit avsett. De ifrågasvarande företagen har varit tekniskt framgångsrika: statsbanorna och elproduktionen företer t ex en modernitetsgrad och en prestationseffektivitet som väl mäter sig med utländska motsvarigheter; kolbrytningen har förbättrat produktiviteten snabbare än inom andra länder i Europa. De koncentrerade rationaliseringsinsatserna på viktiga basområden som transport och energi har — menar Nora — varit en viktig förklaring till den franska ekonomins allmänna rehabilitering.

Men om man nått de ekonomiska mål som politiken siktade till är i bästa fall ovisst. Det finns inget som helst underlag för att bedöma om de massiva subventionerna fyllt de eftersträfvade sociala, konjunktur- eller lokaliseringspolitiska målen. Det är lättare att finna exempel på att insatserna varit kontradiktära (exempelvis billiga transportkostnader i Paris trots att man samtidigt velat främja bebyggelse och industrialisering i provinserna). Inte minst har man misslyckats på området staten såsom arbetsgivare; fackföreningarna är permanent frustrerade i kontakterna med statsföretagens ledning, och ingenstans i den privata sektorn var stämningen under majhändelserna så revolutionär som i de stora statliga fabrikena.

• Gamla medel och nya krav

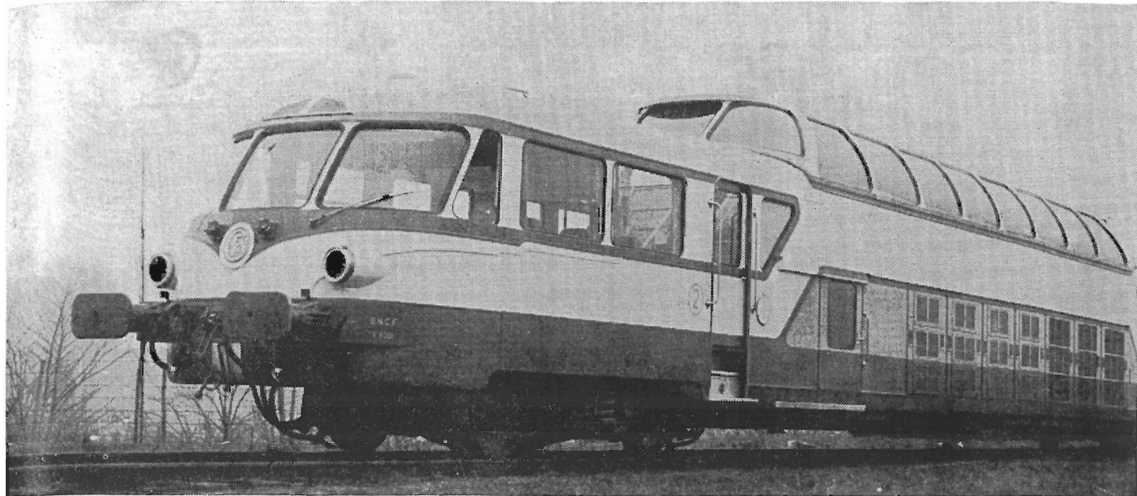
Nationaliseringarna och centraldirigeringen tillkom i ett klimat av bristhushållning, där det var viktigare att producera än att vara konkurrenskraftig. De utvecklades i en avskärmad

ekonomi, där de monetära konsekvenserna togs om hand av finansiell hjälp från utlandet. De siktade till att stärka de gamla tunga sektorerna av ekonomin, där skapande av sysselsättning var väsentligt.

Förhållandena är nu annorlunda. Den franska ekonomin — helt öppen mot EEC-länderna — måste stärka sin konkurrenskraft. Energi och transporter är inte längre primära utan sekundära faktorer i tillväxtprocessen; av strategisk betydelse är i stället raden av nya "expansionsindustrier". Den ekonomiska politikens mål blir att med generella medel främja forskning, koncentrationer, investeringar, rörlighet etc inom hela ekonomin. För uppehållandet av pris- och valutabalansen har statsmakterna idag i budget- och kreditpolitiken instrument som är effektivare än manipuleringen av taxor och priser för den allmänna sektorns företag.

De reformer som "Comité Nora" föreslår som resultat av sin granskning utgår från tanken att det för staten är bättre att låta göra än att själv göra. Det är med en bister referens till den nuvarande franska ordningen som man säger: "Bättre vore en stat som suveränt utövar sina möjligheter att orientera ekonomin än en som förlorar sig i mångfalden av uppgifter med att administrera densamma."

För de allmänna serviceföretagen kräver man därför decentralisering, delegering och handlingsfrihet inom ramen för periodiskt upprättade "kontrakt" om uppgifter och villkor — alltså en avlastning av det nu förlamande trycket



av direkt ministerstyre (vilket i Frankrike vore en högst radikal operation). Avvecklingen av förlusttäckningen via statsbudgeten och en "sann prissättning" är frågor som kommittén därvid ägnar stort intresse. Man redovisar transfereeringar om 3,3 miljarder francs av tvivelaktigt värde (i förhållande till det angivna målet) enbart via de tre företagen SNCF, RATP och Carbone de France.

• Aktivt statligt företagande

Uppgifterna för de statligt ägda företagen i konkurrenssektorn diskuteras vid olika ambitionsnivåer. Minimikravet är att staten ordnar med en effektiv ledning för de egna företagen. Det finns därvid, noterar man, inget skäl att företagsledningen organiseras fundamentalt annorlunda än inom den privata sektorn. Statsgruppens företag bör inte åtnjuta några särprivilegier och heller inte åläggas förpliktelser utanför sina branschmässiga verksamhetsfält. Staten skall ordentligt uppfylla sina aktieägareplikter, och däri ingår det — såsom på den privata sektorn — både att bistå företagen med kapital för expansion och utveckling och att begära ordentlig förräntning på sina pengar. Det är återigen emot den aktuella franska näringslivsbakgrunden som den reflexionen tilläggs, att det egentligen inte vore orimligt begära att statens företag i bransch för bransch kom att framstå som modellföretag vad gäller införandet av moderna företagsledningsmetoder och ordnandet av sina sociala relationer.

Men staten kunde väl tänkas ha en vidare målsättning med det egna företagandet, fortsätter kommittén. Det statsägda företaget skulle nämligen vart och ett i sin bransch kunna verka som en dynamisk faktor ("chef de file actif"), exempelvis för att i skilda avseenden förbättra strukturen och konkurrensvillkoren i branschen. De stora insatser i utvecklingsarbete och som staten påtagit sig i vissa branscher (franska exempel: stålindustrin och datamaskinbranschen) borde ses i detta sammanhang. En viktig synpunkt är att staten därvid måste visa sig lika öppen för att avveckla engagement i företag som att påtaga sig nya. I detta avseende visar man på flera franska exempel där bibehållandet av statliga företag framstår som anakronistiskt.

De skilda organisationsmodellerna som omnämndes inledningsvis följer sedan som konsekvenser av målsättningsdiskussionen och — i utredningen öppna — politiska bedömningar beträffande ambitionsnivån. Detta förefaller vara en rimligare ordning än den som vår svenska utredningsgrupp tillämpat, nämligen att först lägga ett organisationsförslag och utlova analys av målsättningen för de statliga företagen i en fortsättning.

Emellertid önskar man att gruppen Olhede (och alla de som nu funderar på sina remissvar) tog sig tid att med penna i hand ordentligt studera rapporten Nora. Den är föredömligt kort och saklig — och därtill briljant skriven. Det kan profiteras på de dyrköpta franska erfarenheterna.