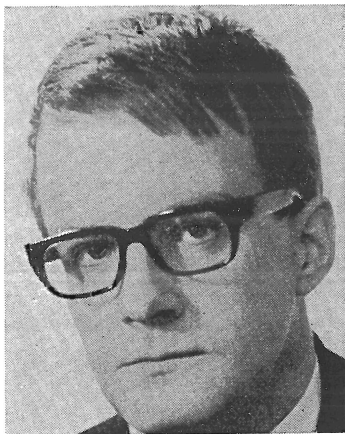


DILEMMAT STATLIGT FÖRETAGANDE

Av Jan Bröms



De statliga företagen har en olycklig politisk belastning oavsett vilken ställning man söker ge dem, anser pol mag JAN BRÖMS, som ser det statliga företagandet som en omöjlig avvägning mellan kraven på tillräcklig effektivitet och tillräcklig offentlig insyn. Man borde därför vända på frågeställningen och undersöka hur man i stället kan undvika ett direkt statligt företagande, anser han.

Hur får man företaget — denna märkliga organism — att fungera så väl och effektivt som möjligt? Frågan är otvivelaktigt väsentlig. Många försök har också gjorts att klargöra de förutsättningar som krävs för att vad man gör inom fabriken skall ske så effektivt som möjligt. Nationalekonomerna diskuterar de ekonomisk-politiska förutsättningarna för ett effektivt företagande, juristerna söker anpassa lagarna till företagandets behov, sociologerna förklarar hur de mänskliga relationerna inom företaget bör fungera för att alla skall göra sitt bästa och på Handelshögskolan ritar man diagram över hur beslutsprocessen inom företaget bör vara anordnad.

Galbraiths teser

I en liten uppsatssamling om u-landsproblemen har J K Galbraith — författaren till "Överflödets samhälle" — dragit det mesta över en kam. Han bedömer företagandets problem — i u-länder såväl som i-länder — utifrån tesen att varje inblandning från utomstående, som tar över de intentioner som annars skulle vägleda företaget, försvagar eller förstör det mycket invecklade nät av trådar på vilket ett effektivt samarbete beror. Osäkerhet och obeslutsamhet blir följderna. Då beslutsamhet och handlingskraft är det kanske viktigaste för att uppnå goda resultat i företagandet är alla tendenser i en sådan riktning av ondo.

Galbraith exemplifierar problemet med statsföretagen. För dessa uppstår lätt en dubbel lojalitet. Politikerna uppställer gärna en rad mål för sina företag vilka inte konfliktlöst låter sig samordnas med företagets egna mål. När statsföretagen diskuteras i parlamenten söker oppositionen plocka poäng på de misstag som begåtts. Resultatet blir att statsföretagen på alla de sätt söker värja sig mot felaktiga beslut med centralisering och fördröjning av beslutsfattandet som följd. Då det ofta är viktigare att beslut fattas snabbt — vid rätt tidpunkt — än att besluten är det exakt riktiga blir ineffektivitet ofta följderna. Oriktiga beslut kan i allmänhet korrigeras med tiden. För sent

fattade beslut är däremot ohjälpligt för sent fattade och är därmed mera skadliga och dyrbara.

Problemet — sådant Galbraith framför det i sina råd till u-landspolitikerna — är säkert rätt ställt. Företagens frihet är utomordentligt viktig när de skall uppfylla sina mål — vare sig dessa formuleras i vinsttermer, tillväxttermer eller något annat. Tanken att statsföretagen måste befrias från de politiska instansernas inflytande har också varit den helt dominerande i den svenska debatten om formerna för statligt företagande. Detta är emellertid bara ena sidan av problemet — den pragmatiska sidan — där man ser problemet i första hand som en fråga om att göra statsföretagen så effektiva och lönsamma som möjligt i företagsekonomisk mening. ”En boskillnad mellan ekonomi och politik” — för att använda salig socialiseringsnämndens terminologi — är den naturliga slutsatsen med denna utgångspunkt.

Den pragmatiska linjen

Den pragmatiska linjen har också fått dominera tänkandet och handlandet i de praktiska frågor som aktualiserats kring statens bolag alltsedan socialiseringsnämndens dagar. När under och efter kriget det statliga företagandet bredde ut sig valde man att låta detta ske inom ramen för den friaste av tänkbara former — aktiebolagslagen. Principfrågorna har emellertid tröskats vidare. Det har skett i en utredning som det socialdemokratiska partiet lät göra till 1952 års partikongress, vilken senare följdes upp med en offentlig utredning — 1953 års utredning om de statliga företagsformerna — som kom år 1960. Från senare år kan nämnas debatten om en speciell företagsform anpassad till de krav man vill ställa på statligt företagande — den så kallade tredje formen, vilken skulle innebära ett mellanting mellan verksamform och aktiebolag. Vidare kan nämnas den debatt som på nytt har blommat upp om att skapa ett eller flera holdingbolag för de statliga bolagen, varigenom överskott i en rörelse skulle kunna

användas för att täcka underskott i en annan. På så sätt skulle riksdagen inte behöva kopplas in om något gick galet och de statliga företagen skulle få en ökad frihet och ett ökat oberoende, vilket skulle kunna göra dem mera effektiva.

Statsföretag alltid politiskt bundna

Gemensamt för alla dessa förslag, liksom för dem om överförande av olika affärsverk till aktiebolag eller någon tredje form, har varit just detta att göra företagen mera oberoende av regeringen eller åtminstone av riksdagen. Betecknande är hur man i den ovan nämnda socialdemokratiska utredningen underkänner såväl riksdagen som kanslihuset när det gäller lämpligheten att ha något med affärsdrivande verksamhet att göra. Vad som hindrat att man tagit steget fullt ut och satt en större del av den statliga verksamheten på bolag har varit vissa avgränsningsfrågor och konstitutionella betänkligheter, som vi kan kalla den konstitutionella spärren.

Staten har sina företag för att uppnå olika politiska mål. Man vill uppnå vissa lokaliseringpolitiska effekter, man vill av försvarspolitiska skäl upprätthålla någon viss produktion, man vill av sociala skäl lägga en verksamhet under statlig kontroll eller man vill bidra till att skärpa konkurrensen på någon marknad. Allt detta är ur politisk synvinkel mycket intressanta saker. Det går knappast att undvika att politikerna diskuterar och överväger hur man genom instrumentet statligt företagande skall kunna uppnå vissa resultat som man bedömer som önskvärda och att man därigenom också blandar sig i företagets handlande. Att så måste bli fallet är självklart så länge företagen ges politiska målsättningar utöver de rent företagsekonomiska. I varje fall ser väljarna gärna i de statliga företagen en möjlighet till skapande av sysselsättning, med åtföljande politisk press på regeringen. På samma sätt kommer strukturrationaliseringar och företagsnedläggelser att kunna utgöra en politisk belastning för sittande regering. Vilka organisatoriska förutsätt-

ningar man än väljer kommer det statliga företaget därför oundvikligen att vara en politisk fråga.

Det politiska ansvaret

Att de statliga företagen inte kan frigöras från politiskt inflytande inses också av andra skäl. För det första är det rimligt att berörda departement följer utvecklingen inom sina verk och bolag och att de därför också håller en löpande kontakt med ledningen för dessa. För det andra bör dessa verk och bolag känna behov av det samma. På längre eller kortare sikt är eller kan de bli beroende av departementets välvilja. Detta skapar naturligtvis en viss känslighet för vad man uppfattar som viljan inom departementet, med konsultationer och diskussioner i viktigare frågor som följd. Det förtjänar väl inte ens att kallas en offentlig hemlighet att vi i denna form har det ministerstyre som vår författning inte erkänner. Men finns detta faktiska ministerstyre borde det också ligga i oppositionens intresse att lista ut vad man hittar på vid dessa kontakter för att sedan kunna utkräva det politiska ansvaret. Nils Elvander har i Tiden nr 7/1966 ifrågasatt logiken i att oppositionen mot denna bakgrund fortsätter att hylla förvaltningens självständighet gentemot regeringen. Vore det inte mera konsekvent att öppet erkänna den ofrånkomliga makt regeringen har över förvaltningen och i stället börja kräva att makten utövas under öppnare former med möjlighet till politisk kontroll? Åtminstone från demokratisk synpunkt förefaller det motiverat att illusioner av denna typ elimineras i svenskt politiskt liv.

Ett tredje sätt att angripa frågan om hur politiska de statliga företagen skall anses vara är att ställa frågor av typen: Kan vi ur demokratisk synvinkel acceptera att de statliga företagen, som har att verka för uppfyllandet av en rad politiska målsättningar, avskärmas från den politiska beslutsprocessen? Skall inte folket i val kunna påverka sina egna företag? Kan man begära av

riksdagen att den skall finna sig i rollen att behöva anslå medel till de statliga företagen, när dessa kommer i ekonomiska svårigheter, men inte beredas tillfälle att kontinuerligt följa, påverka och diskutera utvecklingen tiden dessemellan? Det är frågeställningar av detta slag som utgör vad vi har kallat den konstitutionella spärren.

Hur skall man då göra avvägningen mellan de praktiska skäl som talar för en långt gående frihet för de statliga företagen och de konstitutionella skäl som säger att regering och riksdag bör ha möjlighet att påverka eller åtminstone kontinuerligt följa statsbolagens förehavanden? Från den privata industrins sida säger man ofta att man kan tolerera statligt företagande under den bestämda förutsättningen att konkurrensen sker på lika villkor. Bortsett från att det är mycket svårt att uppnå denna konkurrens på lika villkor (kreditrestriktioner behöver exempelvis inte drabba de bolag som har staten bakom sig lika hårt som andra) är detta säkert ett riktigt ställningstagande ur det enskilda företagens synvinkel — det spelar naturligtvis ingen roll varifrån konkurrensen kommer. Men kan man som enskild medborgare acceptera ett statligt företagande frigjort från den politiska beslutsprocessen? Det svaret är inte lika enkelt. Det måste i så fall ske under uppgivande av vissa demokratiska grundprinciper. Rune Tersman har i en artikel i Industriförbundets Tidskrift (nr 10/1964) kallat tillkomsten av statliga aktiebolag för ett konstitutionellt misstag. Han anser emellertid att misstaget kan rättas till genom att riksdagen ges insyn och inflytande och att statsrådets ansvarighet fastställs. På samma sätt har riksdagen vid en rad tillfällen resonerat.

Har riksdagen gett upp?

Första gången ett förslag framställdes om att riksdagens revisorer skulle få rätt att granska statliga aktiebolag var vid 1922 års riksdag. Sedan dess har förslag i denna riktning med jämna mellanrum förekommit. Speciellt förtjänar att upp-

märksammas de upprepade och bestämda framställningar som framfördes av riksdagarna åren 1944, 1945 och 1947. Frågan begravdes emellertid slutgiltigt (?) med 1953 års utredning om de statliga företagsformerna. När denna utredning så småningom år 1960 avgav sitt huvudbetänkande visade det sig att den haft mycket svårt att få grepp om revisions- och ansvarsfrågorna. Man föreslog emellertid tre mindre reformer i avsikt att öka insynen och kontrollen av de statliga bolagen. För det första ville man bredda bolagsstämman genom att Kungl Maj:t överlät en aktie var åt ett antal personer representerande olika intressen. För det andra skulle riksdagen beredas en viss insyn genom att riksgäldsfullmäktige bereddades tillfälle utse tre representanter — riksdagsmän — i den ordinarie bolagsrevisionen. Detta kunde emellertid inte anses innebära att riksdagen gavs insyn då dessa representanter enligt aktiebolagslagen var försedda med tystnadsplikt. Fördelen skulle därför inskränkas till att det i riksdagen fanns personer som var införstådda med de statliga bolagens problem. För det tredje föreslog man slutligen att frågan om statsrådets ansvarighet skulle lösas genom att instruktionen för statens representant på bolagsstämman intogs i statsrådsprotokollet, varigenom den blev föremål för konstitutionsutskottets granskning. Dessa tre mycket begränsade förslag togs emellertid aldrig upp i någon proposition. Riksdagen protesterade inte utan tycks numera ha accepterat att den inte har något med de statliga bolagens skötsel att göra.

Ompröva frågeställningen!

Men vi ställer av tradition mycket hårda krav på rättssäkerhet och immunitet i den verksamhet som bedrivs inom den offentliga förvaltningen. Vi kräver offentlighet, insyn och besvärsrätt. Kan det vara rimligt att staten endast genom att sätta en verksamhet på bolag skall kunna undandra sig allt detta? Motsvarar det våra krav på ett rättsamhälle att staten som bestämmer spelreglerna

på marknaden också försöker tillskansa sig ekonomiska vinster på denna marknad utan att medborgarna bereds tillfälle till insyn och kontroll? Kan vi acceptera att det inte existerar några bestämda ansvarsregler mellan regering och bolagsledning? Svarar man nej på dessa frågor och väljer att ge statsföretagen en konstitutionellt mera rätlinjig utformning, får man tydligen betala priset i form av den sänkta effektivitet som blir följden av inblandning och kontroll i bolagens verksamhet.

Men om statsföretagen alltid kommer att belastas med politiska intressen som verkar demoraliserande på företagsledningarna oberoende av om de får en formellt fristående ställning eller inte, då skulle de statliga företagen genomgående riskera att bli mindre effektiva än de privata. De behöver naturligtvis inte alltid bli det, men riskerna skulle vara större. Statligt företagande skulle då utgöra en broms på välståndsutvecklingen, som vi helst bör undvika. Hela debatten om formerna för det statliga företagandet skulle vara ett spegelfäkeri där man aldrig har hopp om att komma fram till en riktigt bra lösning. Det riktiga vore under sådana omständigheter att börja se problemet från en helt annan utgångspunkt där den primära frågeställningen borde vara hur man skall kunna undvika ett direkt statligt företagande. Man borde fråga sig om de mål som nu lagts på de statliga företagen att uppfylla kan uppnås med andra och mera öppna medel såsom den statliga upphandlingen, licensförfaranden, lokaliseringspolitik eller dylikt. Nog vore det snyggare ur demokratisk synvinkel om man med sådana medel kunde uppnå de uppställda målen. Är det dessutom effektivare borde det inte finnas utrymme för tvekan.