

Nr 1236

Av herr **Wedén m. fl.**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 121, angående ett statligt förvaltningsbolag, m. m.

(Lika lydande med motion nr 1068 i Första kammaren)

Synen på statlig företagsamhet

Från vårt håll har vid flera tillfällen efterlysts en principiell redovisning inför riksdagen av regeringens inställning till den statliga företagssektorns mål och uppgifter. Vi har kritiserat att förslag om nya statliga företag har förelagts riksdagen till synes slumpvis och utan att man angett någon principiell plan för den statliga företagssektorns framtida utformning. Proposition nr 121 innehåller en viss diskussion av mål och medel för statlig företagsamhet. Vi skall här knyta några reflexioner till framställningen.

Vi vill först betona att i en liberal ekonomi råder ansvars- och maktfördelning mellan företag och löntagare, konsumenter och statsmakt. Den senare har stora möjligheter att genom ingripanden och stimulansmetoder styra företagen till större hänsyn, t. ex. vad gäller miljö, de anställdas eller konsumenternas krav. I en socialistisk ekonomi med en mycket omfattande statlig företagsamhet och dominans på kapitalmarknaden bortfaller till stor del detta fruktbara spänningsförhållande. Vid sidan av sina uppgifter av t. ex. social, ekonomisk eller miljöpolitisk karaktär blir statsmakten också direkt ansvarig för företag och produktion, och det är svårt att se att löntagarnas och konsumenternas inflytande då skulle kunna göra sig gällande lika bra som i en liberal blandekonomi. En statlig företagarbyråkrati och central planeringsapparat har sina egna intressen att slå vakt kring, och det är föga troligt att man i en sådan situation skulle kunna förbättra t. ex. konsumenternas ställning. Den stelhet och bristande anpassningsförmåga just beträffande hänsyn till konsumenterna som framträder i kommunistiska ekonomier skulle tvärtom ha negativa följder. Dessutom skulle statsmakten bli den praktiskt taget enda maktfaktorn av reell betydelse i det ekonomiska livet. Den skall i det läget reglera och kontrollera sin egen verksamhet. Uppenbarligen blir den enskildes ställning som arbetsökande och företagare mindre oberoende än i ett friare ekonomiskt system.

Om man verkligen radikalt skall verka för de av socialister uppsatta målen krävs det ingripanden i stor skala och en omfattande statlig företagsamhet. Olägenheterna och riskerna blir då avsevärda.

För det första skulle ett sådant system innebära en enorm utvidgning av stats-

maktens uppgifter och makt. Ikläder sig staten rollen som producent och marknadsförare i mycket stor skala minskas statens möjlighet att hävda de kontrollerande och övervakande uppgifter som är statens på t. ex. arbetslivets och konsumentpolitikens område.

För det andra är det stor risk för att en statlig företagsbyråkrati skulle växa fram med de risker för politiska beroendeband och förbindelser som ingalunda skulle främja en hög effektivitet eller vara ägnade att öka den allmänna insynen i företagets verksamhet. Även om avsikten är att företagen skall arbeta som oberoende enheter kan företagsmisslyckanden eller felsatsningar få politiska konsekvenser som de makthavande vill undvika. Politiskt ansvar medför också ökad benägenhet för olika slags ingrepp och ett säkerställande av att de politiskt ansvariga får möjlighet att styra besluten — ofta med iakttagande av hänsyn som inte faller inom ramen för företagets uppgifter.

Enskilda företagsledare kunde bli angelägna att skaffa sig återförsäkring hos de politiskt ledande inför nya satsningar eller omställningar i produktionen. Regeringen kan å sin sida hysa en viss rädsla för djärva satsningar som kan få politiskt obehagliga konsekvenser. Risker finns med andra ord för en bristande flexibilitet och återhållsamhet i utvecklingsarbetet.

Regeringen bleve också obenägen att erkänna att ett statligt företag går dåligt eller måste läggas ned. Otrevliga beslut skjuts upp till »efter nästa val», och risker föreligger för olika typer av mer eller mindre dolda subventioner, t. ex. genom offentlig upphandling. De överväganden som därvid görs kan bli rakt motsatta de krav som uppsätts på en klok hushållning: ett ensidigt bevakande av just de statliga företagets produktionsförutsättningar och ett åsidosättande av de hänsyn som ur hela folkhushållets synpunkt är utvecklingsfrämjande och standardhöjande.

Det är oklart hur långt departementschefen tänker sig att utvidgningen av den statliga företagsamheten skall gå i framtiden. Till en början avser han måhända inte någon större utvidgning. På nuvarande stadium finns det anledning att närmare belysa de olika argument han anför och som enligt hans mening talar för statlig företagsamhet och en viss utvidgning av densamma.

Fyra motiv anges i propositionen för vad som kallas »en väl fungerande statlig företagssektor». Av sammanhanget får man lätt den uppfattningen att statsrådet med väl fungerande ofta avser kraftigt utbyggd. Vi lägger en annan betydelse i ordet. Vi anser det främsta kriteriet vara att verksamheten bedrivs så effektivt, att man tillhandahåller goda varor och tjänster till låga priser och under hänsyn till den omgivande miljön skapar goda arbetsförhållanden för de anställda. Verksamheten bör lämna tillfredsställande avkastning på det investerade kapitalet, i den mån ej särskilda hänsyn motiverar en avvikelse från detta krav. Inget tyder på att en större statlig företagssektor i det förgångna skulle ha medfört bättre förhållanden i dessa avseenden eller en snabbare ekonomisk tillväxt.

Vi anser tvärtom sannolikt att motsatsen skulle blivit fallet — av hittillsvarande erfarenheter av statlig industriverksamhet att döma. Den framtida statliga företagspolitiken bör ses mot denna bakgrund.

I propositionen sägs för det första att statlig företagsamhet behövs för att stimulera sysselsättningen och den ekonomiska utvecklingen i vissa regioner. Statliga företag kan självfallet spela en roll för den regionala sysselsättningspolitiken. Vid etablering av nya offentliga företag bör man därför ta regionalpolitiska hänsyn. När Svetab, som borde ha en stor uppgift i detta sammanhang, bildades gavs dock de regionala uppgifterna ej en tillräckligt framträdande roll. Det från vårt håll framförda yrkandet att garantier borde skapas för att Svetab i sin verksamhet i stor utsträckning skulle tillgodose lokaliseringspolitiska syften avslogs av riksdagen.

Vi anser fortfarande att de avgörande regionalpolitiska insatserna gör man främst genom nya och bättre former av lokaliseringsstöd, t. ex. genom befrielse från den statliga arbetsgivaravgiften, en reviderad taxepolitik och andra åtgärder som utjämnar besvärliga konkurrensnackdelar för vissa regioner och där skapar bättre förutsättningar för ett livskraftigt näringsliv och stadigvarande sysselsättning. Av hänsyn till de vid statlig företagsverksamhet erfarenhetsmässigt större riskerna för uppkomsten av förluster, som belastar de offentliga kassorna, bör man emellertid när inte särskilda omständigheter talar för något annat i första hand ta sikte på möjligheterna att uppmuntra enskild företagsamhet.

Departementschefen hävdar för det andra att en utbyggd statlig företagsamhet behövs för att främja teknisk utveckling och industriell verksamhet inom produktionsområden, som är speciellt krävande på grund av exempelvis satsningens storlek, risk eller långsiktighet.

Här förutsätter departementschefen att det finns projekt av den karaktären att det enskilda näringslivet inte kan eller inte vill gripa sig an med dem. Vilka orsaker kan tänkas till detta?

En förutsättning för all verksamhet är att finansieringen kan ordnas. Staten har ett betydande inflytande över kapitalmarknaden. Självfallet bör detta inte utnyttjas så att statliga företag får försteg i fråga om kapitalförsörjningen. Kapitalmarknaden bör fungera så att samma lånemöjligheter erbjuds statlig och enskild företagsamhet.

Det är tänkbart att företag drar sig för att satsa på stora och riskfyllda projekt, som tycks ha goda förutsättningar, men där ett misslyckande på grund av projektets storlek kan äventyra företagets hela framtid. Det klassiska sättet att satsa på ett så stort nytt projekt är därför spridning av risktagandet genom konsortiebildning. Det är inte orimligt att staten deltar i sådana konsortier, när detta är en förutsättning för finansieringen. Staten kan emellertid i allmänhet på andra vägar än direkt företagsengagemang underlätta företagets risktagande, när det gäller stora och riskabla projekt. Vi föreslår därför att ett system med statliga utvecklingsgarantier utreds. Statliga kreditgarantier för teknisk utveckling skulle kunna ges till företag eller konsortier, vilka engagerar sig i innovationsverksamhet, som är exceptionellt krävande på grund av t. ex. satsningens storlek, risk eller långsiktighet.

Ett specialfall gäller projekt, där samhället är den dominerande beställaren, där utvecklingskostnaderna är mycket stora och där marknaden i antal enheter är begränsad. Atomkraftverk är ett exempel. I dessa fall avgörs projektets hela fram-

tid av om man får en tillräcklig andel av det lilla antalet beställningar. Projektet ökar givetvis i intresse om man på ett tidigt stadium kan bedöma förutsättningarna för framtida beställningar. Myndigheternas vilja att ge en indikation till ledning av bedömningarna av dessa förutsättningar bestäms rimligtvis i sin tur av det inflytande de räknar med över utvecklingsarbetets inriktning. Ett direkt statligt företagsengagemang är i vissa sådana fall ett av flera rimliga alternativ. Ett problem i sammanhanget blir då självklart att tillse att detta sker på rimliga villkor och till ej onödigt höga kostnader.

Ett tredje motiv för statlig företagsamhet som anges i propositionen är att statlig företagsamhet kan vidga möjligheterna till initiativ som åstadkommer en mer rationell företagsstruktur inom en industribransch.

Departementschefen torde med uttrycket att åstadkomma en mer rationell företagsstruktur främst avse sedvanlig branschrationalisering. Denna kan komma till stånd på flera sätt. Genom uppköp och fusioner skapas större enheter av flera mindre företag. Man kan också stimulera existerande företag till längre gående specialiseringar. Det är betecknande för socialdemokratins bristande förståelse för den mindre och medelstora företagsamheten att man, när man talar om rationella branscher, i huvudsak avser sådana som domineras av ett fåtal stora företag. I vissa näringsgrenar vore en kombination av större och mindre företag och i andra enbart mindre och medelstora, specialiserade företag den rationella strukturen.

I allmänhet har staten andra medel att stimulera en branschrationalisering än direkt företagsengagemang. Man kan dessutom ifrågasätta den politiskt ansvariga statsmaktens möjligheter att på ett effektivare sätt än enskilda företag och grupper av företag sanera en bransch t. ex. genom att köpa upp ett antal existerande företag på olika orter, lägga ner en del och sammanföra produktionen till ett mindre antal konkurrenskraftiga enheter. De statliga myndigheterna och regeringen stödjer lämpligare sådana nödvändiga och önskvärda omställningar på ett indirekt sätt. Det kan ske genom frisläpp av investeringsfonder, genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder och ett klart principiellt försvar för näringslivets rätt och skyldighet att anpassa sig till statlig övervakning. Vi har ovan pekat på att det blir svårare för staten att utöva sina kontrollerande och övervakande uppgifter om staten samtidigt i stor skala uppträder som producent och marknadsförare.

Detta motiverar krav på en näringspolitik från det allmänna, som garanterar bl. a. att det sörjs för en god skogsåterväxt och att i övrigt väsentliga miljövärden inte onödigtvis går till spillo. Däremot bör statlig företagsverksamhet komma i fråga endast när speciella skäl härför kan anföras.

Konkurrensen kan behöva skärpas inom en bransch, där denna av olika anledningar försvagats till men för samhälle och konsument. Statlig företagsetablering är dock inte den första åtgärd man bör tänka på i det sammanhanget. I stället bör man överväga vilka åtgärder inom utrikeshandelns område som kan vara motiverade för att skärpa konkurrensen. Vidare ger lagstiftning mot skadliga monopol och konkurrensbegränsningar samhället goda handlingsmöjligheter.

Departementschefen säger också att den ekonomiska försvarsberedskapen kan motivera tillkomsten av vissa statliga företag. Det är — med undantag för vissa delar av jordbruket — endast i mycket speciella fall statsmakterna av beredskaps-skäl önskar upprätthålla en produktion som annars inte är lönsam. Man bör också komma ihåg att lagring ofta kan vara en bättre och mera ekonomisk metod än direkt produktionsberedskap. När produktion under dessa förutsättningar kommer i fråga kan den upprätthållas genom statliga beställningar, handelspolitiska eller andra åtgärder eller bedrivs av statliga företag. Vilken form som bör komma i fråga får avgöras från fall till fall. I det övervägande antalet fall har det dock på goda grunder ansetts att det sistnämnda inte är motiverat.

Det påstås vidare att statens intresse av att påverka pris- och kostnadsutvecklingen på områden, där staten själv uppträder som betydande köpare, kan vara ett motiv för staten att gå in som producent på dessa områden.

Argumentet liknar det från socialistiskt håll ibland framförda påståendet att den offentliga sektorns behov bör tillgodoses av statliga företags produktion. Detta vore en orimlig ståndpunkt, eftersom det i de flesta fall skulle innebära en fördyring genom produktion i alltför liten skala. Att staten på något område är en betydande köpare medför inte att staten också är den effektivaste producenten.

I de fall staten själv uppträder som betydande köpare bör det av alla i teorin omfattade kravet på konkurrens på lika villkor mellan enskild och statlig företags-samhet iakttagas, så att statlig produktion inte ges några försteg.

Det offentliga har goda möjligheter att få sina krav och kontrollvillkor tillgodo-sedda samt att undgå alltför höga priser. När detta inte sker beror det snarare på dålig precisering och målangivelse, otillräcklig kontroll eller bristande planering än på inbyggda nackdelar i själva systemet.

Det sägs också att i de fall där den svenska marknaden är för liten för konkur-rerande företag kan detta motivera ett samgående mellan statlig och enskild före-tagsamhet.

Argumentet är relevant endast i ett fåtal fall då det gäller hemmamarknadsin-dustrier, där det inte finns utrymme för mer än ett effektivt företag och det inte finns anledning att räkna med internationell konkurrens. Numera bör man inte tänka enbart på den *svenska* hemmamarknaden utan på den nordiska och ev. på hela EFTA-marknaden. Därför är antalet fall av detta slag ytterst ringa.

Det sätt på vilket propositionen i detta sammanhang talar om monopol tyder dock på en bristande förståelse för de internationella perspektiven. Ifrågakavande argu-ment för statlig företagsamhet har tydligen begränsad betydelse.

Statlig företagsamhet på tekniskt avancerade områden i snabb expansion nämns också. Statlig företagsamhets eventuella försteg i ifrågakavande hänseenden synes ofta bero på konkurrensfördelar i fråga om kapitalförsörjningen. Erfarenheten visar att statliga företag inte har någon särskild lämplighet på områden som präglas av snabba tekniska innovationer.

Förvaltningsbolaget

1. Mål och uppgifter

Departementschefen formulerar målet för förvaltningsbolaget på följande sätt:
»Att under krav på lönsamhet uppnå största möjliga expansion.»

Detta är ett alltför grovt och schematiskt sätt att formulera målet för ett företag, antingen det är statligt eller enskilt. För att ett enskilt företag skall anses välskött och samhällsnyttigt kräver vi åtskilligt annat, bl. a. att det till rimliga priser producerar goda varor och tjänster och marknadsför dessa utan ojusta konkurrensmetoder samt att det bereder goda arbetsförhållanden för de anställda och tar miljöhänsyn inom ramen för en tillfredsställande lönsamhet. Motsvarande mera komplicerade mål bör gälla också de statliga företagen.

Ytterligare ett allmänt mål bör såväl statliga som enskilda företag sträva efter att uppfylla: största möjliga effektivitet inom ramen för de begränsningar, som en socialt ansvarig målsättning drar upp.

Strävan att bibehålla största möjliga effektivitet i ekonomin kräver att konkurrensfördelar åt statliga företag jämfört med enskilda undviks.

Ägaren/staten har i motsats till de flesta andra ägare inget oundgängligt behov av avkastning på det i företagsgruppen insatta kapitalet. Ett exempel på detta är förslaget att förvaltningsbolaget helt skall befrias från utdelningsplikt under åren 1970—1972. Detta förslag kan accepteras under företagets uppbyggnadsskede, om de sålunda kvarhållna beloppen läggs till det förräntningspliktiga kapitalet. Risker att befrielsen från utdelningsplikt utsträcks ytterligare och kanske på obestämd tid är dock för handen. En sådan utveckling vore olycklig.

Ägaren/staten har jämfört med andra mycket stora möjligheter att pumpa in pengar i sina företag, nämligen via statsbudgeten och statliga kreditgarantier. Eftersom kravet på konkurrens på lika villkor skall gälla även i fråga om finansieringen får målet om expansion av den statliga företagsgruppen endast tolkas som en önskan att ta till vara företagens inneboende expansionskraft utan någon privilegierad behandling. Folkpartiet har i andra sammanhang pekat på reformer vilkas genomförande, när resurser skapats, är mer angelägna än skattefinansiering av statliga företag för att öka den statliga företagsamheten. I regel skulle ifrågavarande verksamhet kunna skötas lika bra eller bättre genom enskilda eller kooperativa företag.

Den av företagsdelegationen föreslagna möjligheten för statliga företag att enligt ett offertsystem erhålla särskild ersättning för vissa uppgifter, som samhället önskar utförda, medför risker för konkurrenssnedvridning. Offertsystemet behandlas mera utförligt nedan.

2. Det föreslagna privilegiet för statliga företag att få särskild ersättning för »vissa uppgifter» måste avvisas

I propositionen sägs att de statliga företagen bör ta särskild hänsyn till samhällsintressena först vid val mellan olika produktions- och lokaliseringalternativ. Det

skall åstadkommas genom en teknik, som företagsdelegationen föreslagit och som departementschefen är mycket positiv till: »Förvaltningsbolaget åläggs skyldighet att lämna offert för fullgörande av sådana speciella uppgifter, som ägaren begär, att bolaget skall fullgöra.»

Idén till denna anordning är ursprungligen inte företagsdelegationens. Motsvarande system tillämpas t. ex. i den statliga italienska jättekoncernen IRI, som bildades redan 1933.

Mot utformningen av ett offertsystem av detta slag kan flera vägande invändningar göras, som bör uppmärksammas:

Många enskilda företag har till betydande kostnader tagit hänsyn till »samhällsintresset», inte minst när det gäller att upprätthålla sysselsättningen på en ort eller för speciella grupper av arbetstagare. Någon ersättning för detta har i allmänhet varken utgått eller ifrågasatts.

Offertsystemet kan fresta till alltför stora ersättningar till olönsamma företag, som inte är kostnadsersättningar utan rena subventioner. Skall systemet införas för statliga företag måste man kräva en helt annan öppenhet i den ekonomiska redovisningen — inte minst inför riksdagen.

Inget talar för att statliga företag ensamma skulle vara särskilt lämpade att mot full kostnadsersättning utföra samhällsnyttiga gärningar. Skall det föreslagna offertsystemet införas bör det inte utformas som ett exklusivt privilegium för statliga företag utan stå öppet för alla.

3. Ägarfunktion och företagsfunktion

Departementschefen gör en åtskillnad mellan ägarfunktion (»stora beslut») och företagarfunktion (den dagliga verksamheten). Endast ägaransvaret föreslås leda till politiskt ansvar för regeringen. En sådan distinktion är enligt vår mening svår att upprätthålla. Uppfattningen på flera håll i propositionen, att man kan skilja mellan »stora» och »små» beslut i ett företags skötsel, är orealistisk. De s. k. stora besluten, t. ex. om betydande investeringar, fattas inte vid ett enda dramatiskt tillfälle. Det kan visserligen synas så, om man endast beaktar det formella beslutet, t. ex. undertecknandet av ett kontrakt. I företag, som arbetar på en fungerande marknad, är det i stället fråga om en ständig beslutsprocess och ett växelspel mellan marknad och produktion. De »stora» besluten växer fram som konsekvens av en lång rad tidigare avgöranden på olika nivåer i företaget.

Även från andra synpunkter är distinktionen mellan ägaransvar och företagars ansvar tvivelaktig. Ägaransvaret bör innebära t. ex. att mindre lämpliga personer inte tilldelas chefsställning med följd att den löpande verksamheten inte fyller naturliga krav. En annan sida är att missförhållanden i den dagliga driften inte tillåts fortgå under alltför lång tid. Enligt vår uppfattning måste en regering ta ansvaret för den statliga företagssektorns skötsel. Frågor i riksdagen och naturliga krav på information i utskotten kan t. ex. inte få avvisas med hänvisning till ett s. k. företagars ansvar för vilket regeringen inte är beredd att svara.

4. *Insyn i statliga företag*

Vi vill starkt understryka betydelsen av en utförlig och öppen redovisning från de statliga företagen. Förvaltningsbolaget bör därför för sig och för sina dotterföretag för lämpliga tidsperioder — t. ex. för femårsperioder — redovisa utdelningen samt statliga tillskott och nedskrivning av statliga fordringar, så att det faktiska utfallet av den ekonomiska verksamheten klart framgår.

Allmänhetens insynsmöjligheter är på ett sätt mindre i statliga företag än i börsnoterade och åtskilliga andra enskilda företag, där en intresserad person genom att köpa en aktie kan bereda sig tillträde till bolagsstämman och där ställa frågor om verksamheten.

Vi finner det rimligt att riksdagsmännen, som ju ändå är valda för att representera dem som faktiskt tillskjutit kapitalet i företagen, bör få tillträde till *alla* statliga företags bolagsstämmor och där få ställa frågor om verksamheten. Detta krav är betydelsefullt inte minst därför att den ekonomiska redovisningen från statliga företag ofta är otillfredsställande. Speciellt tycks detta gälla företag som går mindre bra. Typiskt är att man in i det längsta sökte ge en bild av glättad optimism beträffande Durox' framtid. Ytterligare ett exempel: Under flera år redovisade Norrbottens järnverk ingen eller obetydlig nettoförlust. När det sedan 1966 krävdes ett tillskott från statens sida redovisades plötsligt ett ackumulerat avskrivningsbehov på 48 milj. kr.

Frågan om information och medinflytande för de anställda i statliga företag avfärdas på s. 50 i propositionen på sju rader, under hänvisning till pågående utredningar. Departementschefen säger bara, att informationen till de anställda bör vara »så fullständig som möjligt». Den betydelsefulla frågan om de anställdas medinflytande kan inte avfärdas så enkelt. Vi anser att de i respektive företag anställda bör ges representation i de statliga företagens styrelser. Även andra former av medinflytande, som nu prövas i enskild företagsamhet, bör kunna tillämpas i den statliga företagssektorn utan att man avvaktar något utredningsresultat.

Med hänvisning till det ovan anförda hemställer vi,

- A. att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa
 1. om en utredning, med syfte att föreslå ett system med statliga kreditgarantier för utveckling av stora och riskbetonade projekt,
 2. att ett system införs, enligt vilket ej endast offentliga företag utan även enskilda erbjudes lämna offert på kostnaderna för fullgörandet av sådana uppgifter som staten önskar få utförda och som inte bedöms kunna täckas av produktionsavkastning enligt normala företagsekonomiska kalkyler men för vilka företagen i fråga är lämpade,
 3. att vad i motionen anförts, i fråga om en utförlig och öppen redovisning från förvaltningsbolaget och från dess dotterföretag i

syfte att möjliggöra en klarare bedömning av utfallet av den ekonomiska verksamheten, beaktas,

4. att de riksdagsmän som så önskar skall beredas tillfälle att närvara vid vilket som helst statligt företags bolagsstämma och att där ställa frågor om verksamheten,

5. att de anställda i statliga företag bör få rätt att utse representanter i respektive företags styrelse;

B. att riksdagen måtte uttala att den i propositionen gjorda distinktionen mellan ägaransvar och företagansvar inte får tolkas som en begränsning av riksdagens prövningsrätt när det gäller statliga företags skötsel.

Stockholm den 28 oktober 1969

Sven Wedén (fp)

Cecilia Nettelbrandt (fp)

Thorvald Källstad (fp)

Bertil Ohlin (fp)

Sven Gustafson (fp)
i Göteborg

Daniel Wiklund (fp)
i Stockholm