Offentlige virksomheder i Vesteuropa - en oversigt*)

Bruno Amoroso og Ole Jess Olsen

I. Indledning.

1. Der eksisterer i dag en række indicier på de offentlige virksomheders stigende betydning i Vesteuropa, en udvikling der mange steder har været i gang siden slutningen af tresserne. Der har i denne periode fundet en betydelig udvidelse sted i både det relative og absolutte omfang af disse virksomheders aktiviteter, ligesom der er indført organisatoriske ændringer, der i sig selv skulle indebære en mere ekspansiv linie for offentlige virksomheder fremover. Dette gælder således for lande som Belgien, Frankrig, England, Norge, Sverige og Vesttyskland. Denne nye udvikling er sat ind efter en lang periode med forholdsvis ubetydelige ændringer i den offentlige virksomhedssektor og en vækst, der nærmest har haltet lidt efter væksten i den private sektor. Sidste gang, der skete omfattende og generelle udvidelser af den offentlige virksomhedssektor i det privatkapitalistiske Vesteuropa, var i forbindelse med mellemkrigstidens kriser og den umiddelbare efterkrigstids store genopbygningsproblemer.

Det er selvfølgelig muligt for hvert enkelt land at fremhæve en række specifikke faktorer, der ligger til grund for denne nye udvikling, men det er vor opfattelse, at der også i høj grad er tale om årsager af en mere generel karakter. Et nærliggende eksempel er energikrisen, der på afgørende måde har ramt nogle af nøglesektorerne i efterkrigstidens kapitalistiske vækst, og hvor statslig deltagelse eller overtagelse er højaktuel i dag – udover energisektoren kan næv-

*) Denne artikel udspringer af en større undersøgelse af de politiske og økonomiske determinanter for de statslige holdingselskabers udvikling i Italien under de sidste 10–15 års Centrum-venstreregeringer, som vi for tiden er i fuld gang med. Vi har fundet det påkrævet at udbygge undersøgelsen med en sammenligning med forholdene i andre vesteuropæiske lande for at opnå et videre perspektiv for at forstå de italienske forholds særegne karakter. Det har selvsagt ikke været muligt at gennemføre mere dybtgående parallelundersøgelser til den italienske, og med denne artikel vil vi blot på grundlag af eksisterende litteratur præsentere en summarisk oversigt over de offentlige virksomheder i nogle andre vesteuropæiske lande. Under vort arbejde har vi modtaget megen støtte fra professor F. Caffè, lederen af Institut for Økonomisk Politik ved Roms Universitet, professor Pedone, dr. A. Mortara og dr. F. Archibugi, hvilket vi gerne vil takke for.

nes fremstillingen af varige forbrugsgoder (i første række bilindustrien, der også i en videre social og politisk forstand er en yderst følsom sektor som følge af dens store antal beskæftigede – direkte og afledt). Til disse nøglesektorers særlige problemer og i snæver sammenhæng hermed er desuden blevet føjet den alvorligste og mest omfattende økonomiske tilbagegang i de sidste 25 år i den vestlige verden.

Man kan altså i dag konstatere en lignende udvidelse af den offentlige virksomhedssektor som den, der fandt sted i forbindelse med mellemkrigstidens og efterkrigstidens store økonomiske kriser og omstillingsproblemer. I det enkelte tilfælde sker den statslige overtagelse nu som tidligere for at redde privat kapital fra fallit, for at standse farlige kædereaktioner til andre virksomheder og sektorer, for at forhindre en for voldsom vækst i arbejdsløsheden eller for at sikre den nationale forsyning af vigtige varer og ydelser, hvor det implicerede investeringsomfang er meget stort eller hvor monopolstillinger udnyttes for groft. Men også andre forholdsregler i den aktuelle politiske og økonomiske situation kan meget vel få som bieffekt, at den offentlige virksomhedssektor udvides og styrkes. Et allerede nævnt eksempel er energisektoren, hvor mange lande har påbegyndt en mere omfattende planlægning af forsyningerne. Et andet eksempel er de stigende ressource-udnyttelses- og forureningsproblemer og et tredie eksempel er de store regionale forskelle og forsøgene på at tvinge industrien til at flytte ud i udkantområderne. Endelig bør det nævnes, at krisen i den vestlige verden også er blevet en krise for de herskende doktriner for den økonomiske politik (stagflationsfænomenet). De senere års forsøg – ofte lidet vellykkede – på at introducere nye metoder (f. eks. indkomstpolitik og national langtidsplanlægning) i den økonomiske politik er derfor blevet endnu mere presserende. Der er altså i den igangværende udvikling både klare paralleller til 30ernes og 40ernes udvikling og klare forskelle og nydannelser. I forbindelse med det sidste er det vort indtryk, at udviklingen i visse lande meget vel kan ende med en kvalitativ ændring i den forstand, at tyngdepunktet definitivt flyttes fra den private til den statslige erhvervsvirksomhed (dvs. at de statslige virksomheder dominerer alle basissektorerne indenfor industri, transport og kommunikation).

2. I tidligere faser af den kapitalistiske udvikling var det normale område for offentlig virksomhed begrænset til nogle få basissektorer som jernbaner, sporveje, postvæsen og lokal energiforsyning. De offentlige virksomheder var i de fleste tilfælde direkte indbefattede i den statslige eller kommunale administration med tilsvarende forvaltningsmæssig status og administrativ og driftsøkonomisk praksis. Den udvikling, der fandt sted før og efter 2. verdenskrig, har i betydelig grad ændret på disse karakteristika. På den ene side blev virksomhedsområdet udvidet og kom f. eks. til at omfatte en række industrielle aktiviteter, der ofte befandt sig i direkte konkurrence med private foretagender. På

den anden side fik mange af de nye virksomheder en mere selvstændig status med begrænset kontrol fra de politiske myndigheders side. Dette skete af bekvemmelighedsgrunde (et selskab blev overtaget ved aktieopkøb og blev bevaret som aktieselskab), eller fordi man i stigende grad fandt den traditionelle offentlige administration for uegnet til at bestride kommercielle aktiviteter.

Man kan derfor – og det er almindeligt i litteraturen – opdele de offentlige virksomheder i tre hovedgrupper efter deres forvaltningsmæssige status. Dette giver en meget grov indikator på omfanget og direktheden – i hvert fald den tilsigtede – af den politiske kontrol og indsigt:

1. Virksomheden er *direkte underlagt den statslige administration* som kontor eller departement i et ministerum (alt. kommunal forvaltning).
2. Virksomheden har status som et *privat aktieselskab*, hvori en offentlig institution besidder en kontrollerende aktiepost. Virksomheden er derfor underlagt sædvanlige regler for private aktieselskaber i det pågældende land, og dens karakter af 'offentlig virksomhed' er helt bestemt af det omfang, hvori den pågældende institution benytter sin aktiepost til faktisk at styre virksomheden.[1])
3. Virksomheden har status som *'Public Corporation'*. Dette er en slags mellemting mellem den direkte, ministerielt administrerede virksomhed og det statsejede aktieselskab. 'Public Corporations' har selvstændig juridisk og økonomisk status og er kun via deres statutter ansvarlige overfor et ministerium, der har visse nærmere definerede beføjelser; udpegning af bestyrelse og direktion, godkendelse af investeringsplaner osv. Herudover har virksomheden ret frie hænder til sine dispositioner. I Vesteuropa findes der ikke nogen klar juridisk præcedens, og i litteraturen benytter man normalt henvisninger til modereksemplet, de engelske nationaliserede virksomheder, for at definere fænomenet. (W. Friedmann (1970), s. 312).

Som nævnt ovenfor har der i dette århundrede fundet en vis udvikling sted fra den førstnævnte til de to sidstnævnte typer som den fortrukne for offentlig virksomhed. I de senere år har man i forlængelse af denne udvikling kunnet observere flere nye tendenser indenfor den offentlige virksomhedssektor: På den ene side en liberalisering og kommercialisering af de mere traditionelle virksomheder – f. eks. jernbaner og postvæsen – og på den anden side en betydelig interesse for og faktisk udbredelse af en ny type organisation, *det statslige holdingselskab*, dvs. en selvstændig finansiel institution til at administrere statslige aktieselskaber. Baggrunden for denne udvikling er de organisatoriske

1) En underkategori er det koncessionerede selskab – dvs. et privat selskab, der har fået eneret til en bestemt type virksomhed mod at underlægge sig visse begrænsninger og en vis kontrol. Typiske eksempler er »naturlige monopoler« som telefonvæsen, elforsyning og busdrift. I praksis har stat og kommune dog ofte aktier i disse selskaber.

og økonomiske problemer for de offentlige virksomheder i en moderne kapitalistisk økonomi og den i denne forbindelse ofte udtalte kritik af deres ringe kommercielle effektivitet. Introduktonen af nye organisationsformer, der netop er hentet fra den private storkoncern, skulle råde bod på disse problemer ved at gøre de offentlige virksomheder mere robuste og i stand til at begå sig i en markedsdirigeret økonomi.

Især det statslige holdingselskab har været omgærdet af meget store forventninger i denne sammenhæng[2]). De ofte spredte og passive statslige aktiebesiddelser skulle gennem en samlet og kompetent administration opnå en række finansielle (tilstrækkelige kapitaltilførsler, bedre låntagningsmuligheder, flytninger af over- og underskud indenfor koncernen, skattemæssige rokeringer osv.) og tekniske (vertikal og horisontal produktionsintegration mellem beslægtede virksomheder, samlet salgsorganisation osv.) fordele. I England, Frankrig, Norge, Holland, Sverige og Vesttyskland er der i de senere år enten oprettet store holdingselskaber eller været planer om noget sådant. Udover den private storkoncern har modellen været de statslige italienske holdingselskaber, *IRI* og *ENI,* hvis kommercielle succes og meget betydelige ekspansion i efterkrigstiden ofte benyttes som argumentation for denne organisationsform.

Selv om det statslige holdingselskab er kalkeret efter hævdvundne privatkapitalistiske principper, hvilket øjensynligt burde tilfredsstille det private erhvervsliv og dets politiske repræsentanter, har dets potentielle effektivitet også rejst en del betænkelighed hos disse grupper. Der er nemlig for denne virksomhedstype ikke længere så veldefinerede grænser for de offentlige virksomheders ekspansion, som tilfældet er med både de ministerielt styrede virksomheder, de mere indirekte styrede 'Public Corporations' og de passive statslige aktiebesiddelser. Man frygter derfor, at disse nye holdingselskaber med statens enorme finansielle potentiel i ryggen på afgørende vis skal være i stand til at flytte 'demarkationslinien' mellem privat og statslig kapital.

II. Den offentlige virksomhedssektor i de enkelte lande.

1. I dette afsnit har vi samlet forskellige oplysninger om offentlige virksomheder i nogle udvalgte vesteuropæiske lande, om deres økonomiske tyngde, sektorfordeling, organisation og historie. Udvalget af lande er ikke foretaget efter noget repræsentativitetskriterium, men blot efter hvilke lande vi kunne skaffe tilstrækkeligt med oplysninger om. Dog er næsten alle vigtige industrilande i Vesteuropa repræsenterede.

Førend vi går over til at behandle det enkelte land, skal vi præsentere en kort oversigt, hvor de udvalgte lande søges fordelt efter nogle få vigtige kriterier. Disse er på den ene side udtryk for de offentlige virksomheders position

2) Eksempler vil blive fremhævet ved gennemgangen af de enkelte lande.

i de respektive landes økonomi; andel af *bruttonationalprodukt* (eller tilsvarende indikator), *beskæftigelse* og *investeringer* samt deres *sektorfordeling*. Og på den anden side udtryk for den formelle politiske kontrol bestemt ved *forvaltningsmæssig status*. I slutningen af dette afsnit findes nogle summariske statistiske sammenligniger af landene.

Der findes ikke nogen entydig metode til at afgøre de offentlige virksomheders økonomiske 'tyngde' i det enkelte land, da denne varierer betydeligt alt efter, hvilket kriterium der anvendes. Stort set gælder det, at opgørelser over investeringsandel giver langt større tal end andelen af bruttonationalprodukt eller beskæftigelse, der derimod ikke afviger så meget fra hinanden. Disse forskelle skyldes den store andel af meget investeringskrævende virksomheder i den offentlige sektor: Jernbaner, telefonselskaber, elektricitetsværker, miner, stålværker etc. Men da dette gælder for alle lande, betyder valg af kriterium ikke noget videre for rangordningen.

Italien, Frankrig og Østrig er de vesteuropæiske lande, hvor de offentlige virksomheder 'vejer' mest til. De offentlige virksomheder udgør her omkring 10 pct. af bruttonationalproduktet (produktionsværdien), ligeledes omkring 10 pct. af beskæftigelsen og omkring 25 pct. af de samlede bruttoinvesteringer. Derefter følger lande som England, Holland, Norge, Sverige og Vesttyskland med omkring 7–8 pct. af bruttonationalproduktet, ligeledes omkring 7–8 pct. af beskæftigelsen og omkring 15–20 pct. af bruttoinvesteringerne. Eksempler på lande med relativt få offentlige virksomheder er Danmark og Belgien med omkring 4–5 pct. af bruttonationalproduktet og beskæftigelsen og ca. 10–15 pct. af de samlede bruttoinvesteringer.

Med hensyn til brancheforde ling forholder det sig på følgende måde:

1. El, gas og vand, jernbane- og lufttransport samt post- og telekommunikation er stort set i samtlige lande på offentlige hænder.
2. I lande med betydelige mineindustrier (kul og jernmalm) og stålindustrier har det offentlige for det meste en stor andel i disse brancher. Det gælder således England, Frankrig, Italien, Norge, Sverige og Østrig (i mindre udstrækning Holland og Vesttyskland). Udvinding, fremstilling og distribution af olie- og naturgasprodukter er kun i nævneværdig grad varetaget af offentlige virksomheder i Frankrig og Italien (i Holland er naturgasudvindingen dog delvist ejet af staten, ligesom der i dag er ved at ske betydelige ændringer i disse brancher i Norge, England og Vesttyskland).
3. Den offentlige deltagelse i anden fremstillingsvirksomhed er ret omfattende i Frankrig, Italien og Østrig, af en vis, men mindre betydning i Holland, Norge, England, Sverige og Vesttyskland, og endelig er den ubetydelig i de resterende lande.
4. I bygge- og anlægssektoren er den offentlige deltagelse gennemgående ringe (her tænkes kun på offentlige produktionsselskaber og ikke på bo-

ligselskaber). Undtagelser er Frankrig og Italien, hvor statslige entreprenørfirmaer bl. a. dominerer motorvejsbyggeriet.

5. Inden for bank- og forsikringsvirksomhed er der en betydelig statslig deltagelse i Frankrig, Italien og Østrig, en noget mindre i Vesttyskland og Sverige og en meget ringe deltagelse i de andre lande (fortrinsvis særlige kreditinstitutioner for landbrug, fiskeri, boligbyggeri etc.).
6. Den offentlige deltagelse i andre brancher er gennemgående meget ringe.

Med hensyn til de statslige virksomheders forvaltningsmæssige status gælder følgende: De tidligt nationaliserede områder som jernbaner, postvæsen og vand- og gasværker er for det meste direkte integrerede i den offentlige administration. For nyere områder for offentlig virksomhed er det typiske enten 'Public Corporations' eller aktieselskaber, evt. samlet i statslige holdingselskaber. Egentlige industrielle aktiviteter er dog næsten udelukkende varetaget gennem aktieselskaber og holdingselskaber. Betydelige afvigelser fra dette mønster findes i England, hvor 'Public Corporations' er det dominerende, og i Italien, hvor holdingselskabet er den dominerende form for offentlig virksomhed.

2. England.

England er nok det land, hvor problemerne omkring de offentlige virksomheder har modtaget størst opmærksomhed herhjemme. Dette skyldes selvfølgelig den nære tilknytning mellem de to lande, men vel også nationaliseringsspørgsmålets permanente og meget fremtrædende placering i den politiske debat mellem Labour og Konservative i efterkrigstiden. Denne klare deling mellem et nationaliseringsparti og et antinationaliseringsparti findes ikke i ret mange af de andre lande, hvor det tværtimod ofte er konservative regeringer, der har forestået nationaliseringerne – i efterkrigstiden nationale samlingsregeringer af tværpolitisk tilsnit. Flere iagttagere af den engelske nationaliseringshistorie har imidlertid hævdet, at denne deling mellem Labour og Konservative i vid udstrækning er af propagandistisk karakter. Både de nationaliseringer, som Labour foretog efter verdenskrigen, og de nationaliseringer, som slagsmålet står om i dag, har i høj grad været forberedt under tidligere konservative regeringer. Der er også meget få eksempler på de-nationaliseringer i forbindelse med regeringsskift.

Den store engelske nationaliseringsbølge fandt sted under Labour-regeringen efter 2. verdenskrig og omfattede energi, transport og stålindustri. Flere af disse nationaliseringer var som nævnt blevet forberedt under tidligere konservative regeringer; de var simpelthen en nødvendighed som følge af disse sektorers miserable finansielle og tekniske tilstand, hvortil kom deres vigtighed for genopbygningen og frygten for arbejdernes reaktioner[3]). De efterfølgende konser-

3) Dette gælder således el-industrien (*Central Electricity Board* fra 1926), nærtrafikken i Londonområdet (*The London Passenger Transport Board* i 1933), visse kulminer i 1938 samt luftfarten (*Imperial Airways*, nu *BOAC* i 1940). (Thompson & Hunter (1973), s. 8).

vative regeringer førte da også kun stålindustrien tilbage til private interessenter (Wilson-regeringen nationaliserede pånyt stålindustrien i 1967, hvilket ikke blev ændret af den efterfølgende konservative Heath-regering).

Efter fyrrernes store nationaliseringer er der ikke sket nævneværdige udvidelser af de offentlige virksomheders område førend i de allersidste år. Den statslige virksomhedssektor i England har i den forløbne periode omfattet følgende brancher: Jernbaner, luftfart (samt en del lastbiltransport), el, gas, kul og stål (der som nævnt har stået uden for den offentlige sektor i en periode) samt post- og telekommunikation.

De enkelte virksomheder omfatter normalt en hel branche og er organiserede som 'Public Corporations', underlagt forskellige fagministerier, der dels udpeger selskabets bestyrelse og dels skal godkende større beslutninger vedrørende priser, investeringer og udvidelser (for jernbanernes og kulmineindustriens vedkommende er det normalt indskrænkninger)[4]). Ifølge bestemmelserne er det enkelte selskab forpligtet til at 'hvile i sig selv økonomisk', hvilket i perioder har været helt urealistisk for flere af de statslige selskaber, ligesom fortolkningen af dette krav er uklar og har været et permanent stridsemne – skulle det gælde for det enkelte år eller var det blot et mål, man efterhånden skulle nå frem til, og da for en længere periode. Især for jernbanerne og kulmineindustrien har rentabilitetskravet været helt urealistisk, da de statslige selskaber her skulle genrejse og rationalisere nedkørte virksomheder i en situation med stigende konkurrence (olie og landevejstrafik) og faldende efterspørgsel. I den første tid efter krigen havde de sociale og produktionsmæssige argumenter – faren for arbejdsløshed, industriens og befolkningens krav om billige ydelser fra basissektorerne – også betydelig vægt over for de snævre driftsøkonomiske rentabilitetskrav. Som følge af de sidenhen ændrede ydre og indre vilkår er kravene om rationaliseringer, produktivitetsforbedringer og en omkostningsbestemt prispolitik blevet mere fremherskende, hvilket har kunnet aflæses af stigende investeringer, faldende beskæftigelse og bedre regnskabsresultater[5]).

De skiftende regeringers politik over for de nationaliserede selskaber har ofte været modsætningsfyldt og præget af mere kortsigtede tilskyndelser. De uheldige virkninger af denne zig-zagkurs er blevet fremhævet adskillige gange (se

4) De vigtigste er: *National Coal Board* for kulmineindustrien, *British Transport Commission* for hele landtransportområdet (senere opløst i flere selskaber), *British Electricity Authority and Area Electricity Boards* for elektricitetsindustrien (senere omorganiseret), *Gas Council and Area Gas Boards* for by- og naturgas, *British Overseas Airways Corporation* og *British European Airways Corporation* for luftfarten. (Pryke (1971), s. 10–12).

5) En oversigt over de vigtigste dokumenter og beslutninger for de nationaliserede industrier er samlet i L. Tivey (1973). Især fra tresserne findes en række rapporter og hvidbøger om den driftsøkonomiske målsætning for disse industrier. De nationaliserede selskabers økonomiske udvikling og resultaterne af de forskellige bestræbelser på at gøre dem mere rentable er behandlet i Pryke (1971), Thompson & Hunter (1973) samt i Reid, Allen & Harris (1973).

de i note 5 nævnte publikationer) og de blev særligt åbenlyse under den sidste konservative regering, der brugte statsselskaberne som rambuk under den tilspidsede økonomiske situation i begyndelsen af halvfjerdserne. For at bremse inflationen og lindre på den private kapitals problemer prøvede regeringen at forhindre pris- og lønstigninger i de offentlge virksomheder, hvilket på den ene side førte til nogle af de senere års hårdeste arbejdskonflikter (poststrejke og kulminestrejker) og på den anden side til betydelige underskud for samtlige selskaber efter de foregående års stabilisering af deres driftsresultater. (Glyn & Sutcliffe (1972), s. 163).

Som nævnt er der ikke sket større ændringer i den nationaliserede sektors omfang siden 1950. Under den forrige Labourregering var der visse planer om nye nationaliseringer, til hvilket formål man oprettede et statsligt holdingselskab, *The Industrial Reorganisation Corporation,* der efter italiensk mønster skulle overtage aktieposter i kriseramte industrier med henblik på en omorganisering og videreudvikling af disse. Dette var aktuelt for nogle store virksomheder inden for jern- og metalindustrien, der var i vanskeligheder. Den efterfølgende konservative regering bremsede initiativet og nedlagde IRC, der imidlertid har fået fornyet aktualitet i forbindelse med den nuværende industriministers nationaliseringsplaner. Disse er sammenkædede med forslag om en samlet planlægning af investeringer, priser og fusioner i de vigtigste industrigrene og om en mere ekspansiv linie for de nationaliserede industrier (de skal f. eks. modvirke udenlandske overtagelser af britiske industrier og forhindre kapitalflugt gennem flytning af britiske investeringer til udlandet, endvidere skal de fremme en mere ligelig regional industrilokalisering og en mere aktiv beskæftigelsespolitik m. v.)[6]). Ligesom i de tidligere tilfælde er de af Labour påtænkte udvidelser af den statslige sektor også denne gang påbegyndt under en foregående konservativ regering, der nødtvungent måtte gå med til at støtte og overtage aktier i flere store virksomheder[7]).

Et nyt og vigtigt område, hvor den nuværende Labourregering også har udvidet aktiviteten, er oliesektoren i forbindelse med Nordsøolien. Labour tilstræber her at indføre norske forhold med et statsligt olieselskab *(British National Oil Company),* der både skal deltage i de givne koncessioner og efterhånden

6) De vigtigste af de planlagte nye nationaliseringsområder er flyvemaskineindustrien, skibsværfter og skibsmaskineindustrien. Industriministeren Wedgwood Benn's plan er gengivet i hovedtræk i *The Economist* 15–21 June 1974.

7) Den konservative Heath-regering støttede således datamaskineselskabet *ICL,* de store skibsværfter, *Upper Clyde Shipbuilding* og *Harland & Wolff,* samt bil- og flyvemaskinemotorfabrikken *Rolls Royce.* (Thompson & Hunter (1973), s. 28).

overtage udvinding, raffinering og distribution af olieprodukter[8]). Den allerseneste udvidelse af den offentlige deltagelse i industrien er opstået i forbindelse med *British Leyland's* store økonomiske vanskeligheder, hvor regeringen af en dertil nedsat kommission er blevet opfordret til at yde betydelige lån og indgå som aktionær i selskabet.

3. Italien.

Italien skiller sig på flere afgørende punkter ud fra de andre vesteuropæiske lande. De offentlige virksomheder har både inden for fremstillingsvirksomhed og inden for bank- og kreditvæsen en så stærk position, at kun forholdene i Østrig tåler sammenligning hermed. På grund af særlige historiske omstændigheder har holdingselskabet endvidere været den foretrukne form for statslig virksomhed, hvilket i dag som nævnt i indledningen er forbillede for organisatoriske fornyelser i en række andre vesteuropæiske lande[9]). Endelig har de to store holdingselskaber, *IRI* og *ENI*, spillet en meget betydelig rolle som økonomisk og politisk magtfaktor i efterkrigstidens udvikling, noget som går langt ud over deres stadigt stigende andel af den italienske økonomi, udtrykt ved forskellige statistiske indikatorer[10]). Dette sidste er dog også forskelligt fra andre lande, hvor de offentlige virksomheders andel har været nogenlunde konstant siden 1950.

Den statslige overtagelse af så betydelige positioner i det italienske erhvervsliv er kun i meget ringe grad sket på grund af politiske ønsker om større samfundskontrol med vigtige områder. De store statslige holdingselskaber har deres oprindelse i mellemkrigstidens økonomiske kriser og det daværende fascistiske regimes forsøg på at redde privatkapitalismen. Den italienske industri og finansverden blev ramt særlig hårdt på grund af en uholdbar ekspansion under 1. verdenskrig, utilstrækkelig omstilling efter krigen og en meget sårbar finansiel sammenfiltring mellem industri og banker.

For at redde de af krak truede banker og industrier foretog den fascistiske

8) Den nye labourregerings oliepolitik er bl. a. beskrevet i dagbladet *Information* 31. juli 1974. Her fremhæves det mærkelige i, at Labour's olieforslag intet indeholder om en eventuel udnyttelse af den store statslige aktiepost i olieselskabet BP (nationaliseret under 1. verdenskrig), der er blevet tildelt en del af de givne koncessioner i Nordsøen. I stedet for har man oprettet et nyt statsligt olieselskab. En ny situation er muligvis opstået i forbindelse med det mindre olieselskab *Burmah Oil,* der netop er kommet i vanskeligheder og kun reddet fra fallit af en garanti fra Bank of England. Burmah Oil's betydelige interesse i Nordsøen vil efter sigende blive overtaget af regeringen (selskabet har også en stor aktiepost i BP). *The Economist* 4–10 Jan. 1975, s. 63–64.

9) I 1972 udgjorde de statslige holdingselskaber 53,4 pct. af de offentlige virksomheders bidrag til bruttonationalproduktet. *Mondo Economico* N. 4, 1975.

10) *IRI* og *ENI* tilhører giganternes selskab efter både italiensk og europæisk målestok. Ifølge en »hitliste« for de 500 største industriselskaber i Vesteuropa i 1973 (regnet efter omsætning) var *IRI* trediestørst efter *Shell* og *Unilever, ENI* var nr. 22 og *FIAT* nr. 24. *Vision* N. 47, 1974, s. 65.

regering omfattende støtteopkøb af aktier, der blev placerede i et dertil oprettet statsligt selskab, *Istituto per la ricostruzione industriale* (IRI). Dets opgaver var i første omgang af mere passiv og tidsbegrænset karakter, idet man regnede med at sælge aktierne tilbage til private interesser, når konjunkturerne vendte[11]). Dette skete i mindre udstrækning, men efterhånden blev det klart, at det ikke i en overskuelig fremtid ville være muligt at gennemføre en mere omfattende reprivatisering og samtidig var et statsligt industriselskab blevet en bekvem foranstaltning i forbindelse med selvforsyningspolitikken og de tiltagende krigsforberedelser. IRI blev derfor i 1936–37 omdannet til en permanent institution med det formål at koordinere og reorganisere aktiviteten i en række vigtige brancher: Bankvæsen, telekommunikation, stålindustri, flyvemaskine-, skibsværft- og automobilindustri samt skibsfart. Under koalitionsregeringerne umiddelbart efter krigen – bestående af kommunister, kristelige demokrater og socialister – besluttede man at lade IRI fortsætte og tildelte selskabet vigtige opgaver i genopbygningen og under omstillingen af selvforsyningsøkonomien til mere åbne internationale handelsforhold[12]). Ligeledes blev et tidligere fascistisk olieselskab af ringe betydning omdannet til en stor statslig olie- og naturgaskoncern, *Ente nazionale idrocarburi* (ENI), der som startgrundlag fik enekoncession til de betydelige naturgasfund på Posletten. ENI har senere ekspanderet meget og har i dag betydelige interesser inden for alle grene af oliebranchen og inden for den kemiske industri. De tre største private banker blev allerede i trediverne underlagt IRI, og efter krigen styrkede staten sin position yderligere i denne sektor ved at oprette (eller videreføre) en række kreditinstitutioner for den langsigtede finansiering af erhvervslivet. *(IMI* er langt det vigtigste).

De offentlige virksomheder i Italien har haft en dominerende rolle i den økonomiske udvikling i hele efterkrigstiden, og ikke blot i genopbygningsperioden og de sidste års økonomiske krise. Afhjælpning af produktionsmæssige flaskehalse og modernisering af vigtige sektorer, som den private industri havde ladet ligge, var vigtige forudsætninger for det 'økonomiske mirakel' i slutningen af halvtredserne og begyndelsen af tresserne (de vigtigste eksempler er stålindustrien og naturgasforsyningen af den norditalienske industri), ligesom en anselig del af storindustriens vækst i resten af tresserne hidrører fra statsindustrien.

11) De italienske storbanker havde betydelige industriinteresser, der var opnået gennem aktieudstedelser, og store dele af bankernes reserver og indlån var bundet i aktier. Under verdenskrisen kom bankerne derfor ud i en akut likviditetskrise, der uden indgreb fra statsmagtens side ville have medført deres undergang med efterfølgende krak i de involverede industrier; og det var mange. (Saraceno (1956)).

12) Det vigtigste eksempel, er stålindustrien, *Finsider,* der hidtil havde været et stærkt beskyttet og subsidieret nationalt prestigeforetagende. Efter krigen omdannede IRI med støtte fra Kul- og Stålunionen Finsider til et konkurrencedygtigt foretagende, der efterhånden har gjort Italien til en af verdens største stålproducenter. (S. Holland (1972) og Posner & Woolf (1967)).

Dette har også medført, at den statslige andel af den italienske industri er steget det meste af tiden, en udvikling der har været særlig markant i de sidste ti år[13]).

Af vigtige nydannelser i den statslige sektor kan nævnes motorvejsbyggeriet, der næsten udelukkende varetages af IRI, nationaliseringen af hele elektricitetsindustrien i 1962 (samlet i et dertil oprettet selskab, *ENEL),* oprettelsen af to nye statslige holdingselskaber, *EFIM* og *EGAM,* der især er aktive inden for aluminiums- og maskinindustri samt minedrift. IRI's datterholding *SME* har de senere år overtaget kontrollen med en række af Italiens vigtigste fødevarevirksomheder og er nu landets største koncern inden for denne branche.

Syditaliens industrialisering er et andet vigtigt eksempel på de statslige selskabers betydning for udviklingen. I 1959 vedtog man en lov, ifølge hvilken disse selskaber fremover skulle placere mindst 40 pct. af deres investeringer i Syditalien. Loven har medført en række store industrianlæg, der næsten alle er statslige, medens den private industri først efterhånden er begyndt at flytte sydpå. Den foretageraktivisme, der præger de statslige selskaber, har også fundet udtryk i omfattende aktieopkøb i private koncerner, hvor de mest betydningsfulde eksempler er de to kemiske giganter, *Montedison* og *Snia Viscosa.* IRI og ENI kontrollerer så store aktieposter, at de to nævnte selskaber i dag regnes for halvstatslige[14]).

I Italien er der som i Frankrig enighed mellem de store politiske partier om at bevare den offentlige industri. Denne tilslutning har dog forskellige årsager i de forskellige partier. Kommunister og socialister støtter ud fra en principiel holdning statsindustrien og er normalt sikre stemmer for udvidelser. Derimod er de stærkt kritiske over for statsindustriens nuværende opbygning og funktion, fordi den parlamentariske styring er lig nul og fordi industrien fortrinsvis følger en privatkapitalistisk linie. Endelig anser de – og med rette – statsindustrien for at være en af de kristelige demokraters betydeligste politiske og finansielle bastioner. Omvendt støtter de kristelige demokrater statsindustrien af mere pragmatiske grunde, fordi der er en snæver forbindelse mellem partiets og industriens ledere, og fordi partiet kan bruge statsindustrien til at købe opbakning og stemmer med (et vigtigt 'klientel' for de kristelige demokrater). De kristelige demokrater har også modtaget store beløb fra statsindustrien under valgkampe.

Den private storkapital har gennem hele efterkrigstiden haft et meget ambivalent forhold til statsindustrien. På den ene side har man gennem flere perioder haft betydelige fordele (f. eks. gennem forsyninger af stål og naturgas til

13) I løbet af tresserne steg de statslige selskabers andel af værditilvæksten fra under 10 pct. til en 15–16 pct. Blandt de store industrivirksomheder med over 500 ansatte udgjorde de statslige 38 pct. af den samlede beskæftigelse. (F. Forte (1974), s. 341).

14) Også i udlandet er IRI og især ENI meget aktive. IRI deltager f. eks. i projekter under FN's udviklingsorganisationer, og ENI har gennem mange år deltaget i udenlandske olieprojekter – ofte på tværs af de »syv oliesøstre« – ligesom selskabet har raffinaderier og distributionsnet i en række afrikanske lande. (R. Crespi, (1968)).

billige priser) og på den anden side har man været angst for, at statsindustrien skulle blive for magtfuld (politisk på grund af den snævre tilknytning til ledende grupper i det regerende parti og økonomisk på grund af den stadig større kontrol med en række vigtige industrigrene) og få bedre finansielle betingelser end den private industri. I de seneste år har den negative indstilling vundet overhånd på grund af statsindustriens betydelige ekspansion under de kriseagtige økonomiske forhold, og fordi de offentlige virksomheder er begyndt at optræde mere selvstændigt over for den private sektor. I parlamentet er denne kritik af de 'statslige baronier' fortrinsvis blevet rejst af det, politisk set, ubetydelige liberale parti[15]).

Den interesse, som de italienske statslige holdingselskaber har vakt i udlandet, skyldes først og fremmest deres succes efter privatkapitalistiske normer – foretageraktivisme og tilsyneladende gode regnskabsmæssige resultater (hvad enten de er opnåede ved egentlig produktiv indsats eller ved finansielle manipulationer). Disse resultater tilskrives den organisatoriske opbygning i holdingselskaber, der som nævnt skulle sikre en koordineret produktionsmæssig og finansiel styring og således give større robusthed i en dynamisk markedsøkonomis omskiftelser. På den anden side har de politiske kontrol- og styringsmuligheder været overordentlig ringe. I 1956 oprettede man et særligt ministerium for statsindustrien for at råde bod på disse problemer. Udviklingen har dog sidenhen vist, at ministeren for statsindustrien snarere er industriens repræsentant i regeringen end regeringens repræsentant overfor industrien.

4. Frankrig.

Frankrig er et af de vesteuropæiske lande, hvor direkte statslige indgreb i den private sektor har været mest omfattende i efterkrigstiden. Dette er først og fremmest kommet til udtryk gennem nationale femårsplaner, hvor finansministeriet sammen med de store industrivirksomheder og brancheorganisationer har aftalt vækstrater og investeringer for de forskellige økonomiske sektorer. Frankrig adskiller sig på dette felt meget fra England (A. Shonfield (1969) kap. V, VI og VII og S. Cohen (1969)). For de offentlige virksomheders vedkommende er der ikke så store forskelle mellem de to lande, hvad angår denne sektors andel af økonomien, medens der er meget store forskelle med hensyn til organisation, sektorsammensætning og politisk kontrol. Den franske stat er også langt mere positiv end den engelske over for de offentlige virksomheders aktive anvendelse i den økonomiske politik (en forskel, der sandsynligvis vil blive mindre under den nuværende Labourregering i England). De franske forhold min-

15) På det allersidste er kritikken dog blevet mere omfattende og implicerer stort set alle partier på nær de kristelige demokrater. De statslige holdingselskaber har på forskellig måde været indblandet i flere af de sidste par års store finans- og korruptionsskandaler, der igen næsten allesammen har forbindelser til fraktionsstridigheder inden for det dominerende kristelige-demokratiske parti.

der på mange måder mere om de italienske, hvor staten også kontrollerer mange industrivirksomheder og hvor man ligeledes har forsøgt sig med national langtidsplanlægning. Denne lighed er dog kun tilsyneladende; på den ene side er de statslige koncerner langt mere magtfulde i Italien og på den anden side har den nationale planlægning her – i modsætning til i Frankrig – været én stor fiasko.

Lige så lidt som i andre lande er det muligt at indføje den franske nationaliseringshistorie under nogen fællesnævner. Udover de tidlige og meget begrænsede statslige overtagelser (f. eks. postvæsenet) kom den første nationaliseringsbølge i forbindelse med verdenskrisen i 1930, hvor staten overtog aktieposter i store kriseramte selskaber for at redde disse fra at krakke. De vigtigste var jernbanerne *(SNCF)* samt olieselskabet, *Compagnie Francaise des Pétroles.* Under folkefrontsregeringen i midten af trediverne overtog man dernæst af politiske grunde kontrollerende aktieposter i en række virksomheder inden for rustnings- og flyvemaskineindustrien. Den næste – og hidtil sidste – store nationaliseringsbølge fandt sted efter 2. verdenskrig i forbindelse med oprettelsen af 'den Fjerde Republik'. Dette omfattede nøglesektorer af finansiel eller produktiv betydning for genopbygningen, storbanker og forsikringsselskaber samt kulminer, gas- og elværker. Disse områder blev ligesom i England organiseret i 'Public Corporations'. En af de betydeligste nationaliseringer efter krigen, overtagelsen af bilfabrikken *Renault,* adskiller sig fra denne hovedgruppe, idet overtagelsen fandt sted som sanktion mod ejeren, der havde samarbejdet med tyskerne. Endelig overtog staten efter krigen aktierne i *Air France.* Sidenhen er der ikke foretaget større overtagelser af private virksomheder, og de offentlige virksomheders betydelige vækst i efterkrigstiden er enten sket ved udvidelser af allerede eksisterende virksomheder eller ved oprettelse af nye. [16]).

De betydelige statslige indgreb i den private sektor i Frankrig i efterkrigstiden og den aktive anvendelse af de statslige virksomheder har stort set været varetaget af konservative regeringer – især siden de Gaulle's magtovertagelse i 1958. Som i Italien er de offentlige indgreb i princippet ikke blevet anfægtet af den parlamentariske opposition, bestående af socialister og kommunister. Derimod er den korporative og udemokratiske styring af de offentlige indgreb og de offentlige virksomheder, hvor de ansatte, forbrugerne og parlamentet i modstrid med de oprindelige bestemmelser og intentioner er sat uden for indsigt og indflydelse, blevet stærkt kritiseret. (Friedmann and Garner (1970), s. 113 og 125). Under de nationale samlingsregeringer efter 2. verdenskrig tilstræbte man en demokratisk styring af de offentlige virksomheder ved at bestemme, at bestyrelserne skulle være sammensat af repræsentanter for de 'interesserede'

16) Se udover CEEP-publikationen også P. Brachet (1973) og J. de Soto (1971), del. V. Vigtige udvidelser har fundet sted inden for flyvemaskineindustrien, *Sud Aviation,* rustningsindustrien, atomkraft samt i forbindelse med udnyttelsen af naturgasforekomster i Aquitaineprovinsen.

parter; staten, de ansatte og forbrugerne. Ligeledes blev parlamentskontrollen gjort ret omfattende på papiret. Ingen af disse foranstaltninger fungerede i praksis under 'den Fjerde Republik', og efter de Gaulle's magtovertagelse har man i en række tilfælde stadfæstet denne praksis ved at ændre i virksomhedernes statutter. (CEEP-publikation (1967), s. 55).

På trods af intentionerne om at anvende de offentlige virksomheder i den nationale planlægning, har udfaldet ikke altid været lige vellykket. Dette skyldes bl. a. den organisatoriske opsplitning, hvor de offentlige virksomheder er underlagt en række forskellige fagministerier, hvilket har ført til kompetencestridigheder både mellem virksomheder og fagministerium og mellem dette sidste og finansministeriet ,der er ansvarligt for den nationale planlægning[17]). Som følge heraf har man i de senere år foretaget forskellige omorganisationer af strukturen i den offentlige virksomhedssektor.

En af løsningerne har været at samle virksomheder inden for en eller flere beslægtede sektorer i holdingselskaber som de italienske[18]). En vigtig nydannelse, som også falder i tråd med denne udvikling, skete i 1970 ved oprettelsen af et fransk IRI, *Institut pour le Dévelopment Industriel* (IDI), der fik til opgave at koordinere og forstærke udviklingen af det nationale telekommunikationssystem, at varetage udbygningen af det franske motorvejsnet og endelig at deltage i udviklingen af ny teknologi.

5. Vesttyskland.

I Vesttyskland udgør den offentlige sektor en anselig del af økonomien efter vesteuropæiske forhold, hvilket også gælder for den offentlige virksomhedssektor taget for sig selv. Dette står lidt i modsætning til det 'image', Vesttyskland har haft i efterkrigstiden som en af den liberale kapitalismes sidste bastioner[19]). På den anden side er det i overensstemmelse med de foregående perioder i tysk historie – kejsertid, Weimarrepublik og tredivernes naziregime – hvor de statslige indgreb i økonomien var betydelige efter datidens forhold. De fleste af de nuværende offentlige virksomheder er overleveringer fra disse perioder, og der har kun fundet få nydannelser sted i efterkrigstiden. Den vigtigste undtagelse er

17) »On the economic plane, the *enterprises publiques* find themselves today faced with major questions, which they are not always capable of solving; these include price fixing, choice of investments, salary and employment policy and financial solvency. Operating within a free economy but subject to a sensitive system of national planning, they frequently find themselves in an equivocal situation.« (Friedmann & Garner, (1970) s. 120). Se endv. Cohen (1969), s. 25–27.

18) I tressernes sidste del blev de offentlige virksomheder inden for anlægssektor, olieindustri og kemisk industri samlet i holdingselskaber. (Friedmann & Garner (1970), s. 119).

19) Den liberale myte holder heller ikke for andre sider af det offentliges indgreb i økonomien. På en række områder som f. eks. kreditgivningen har den vesttyske praksis ligget tættere på den franske stats stærkt interventionistiske praksis end på den engelske stats langt mere tilbageholdnede praksis. (Shonfield (1969), s. 282).

bank- og kreditvæsenet, hvor den betydelige offentlige deltagelse fortrinsvis er et fænomen, der hidrører fra perioden umiddelbart efter 2. verdenskrig (dette gælder også luftfarten, der nu er samlet i det statslige selskab *Lufthansa).*

Ligesom andetsteds var mellemkrigstiden for Tyskland en periode med meget betydelige nationaliseringer i forbindelse med de store økonomiske og politiske kriser. Udover basissektorer som jernbaner, el, gas og vand, omfattede mellemkrigstidens nationaliseringer fortrinsvis minedrift (kul- og jernmalm) samt jern- og metalindustri (stål, aluminum, skibsværfter og bilindustri – *Volkswagen* er oprettet under naziregimet).

På grund af den føderale forfatning er en stor del af de offentlige virksomheder ikke underlagt forbundsregeringen, men derimod de enkelte 'länder', ligesom den kommunale andel af de offentlige virksomheder er langt større end f. eks. i England, Frankrig og Italien. De fleste virksomheder er enten direkte underlagt den offentlige administration eller har en begrænset selvstændig status (der på trods af betydelige forskelle mellem engelsk og tysk forvaltningspraksis minder en del om de engelske 'Public Corporations'). Dette gælder jernbaner, busselskaber, postvæsen, kommunale værker og kreditinstitutioner. De statslige industriselskaber er for de flestes vedkommende aktieselskaber, hvoraf en del er samlet i nogle store holdingselskaber[20]). Moderselskaberne er også aktieselskaber – i modsætning til f. eks. i Italien, Frankrig og Sverige (hvor de har status som 'Public Corporations') – og der findes klausuler, der begrænser myndighedernes muligheder for indgreb. Dette svarer til den officielle ikke-indgrebspolitik over for de offentlige virksomheder, som især var herskende under de tidligere kristelige-demokratiske regeringer. Denne politik er også begrundet med, at industrivirksomhederne normalt befinder sig i en konkurrencesituation – i modsætning til f. eks. den nationaliserede industri i England.

Det liberalistiske vesttyske image stammer fra den lange periode med stabile konservative regeringer. Holdningen til statslig virksomhedsdrift var her i princippet negativ, men i modsætning til England førte denne holdning ikke til stadige indgreb over for de statslige virksomheders drift, men derimod til en laissez-faire politik, ifølge hvilken disse virksomheder helst skulle drives som private virksomheder og derfor overlades mest muligt til sig selv. I overensstemmelse med den principielle favorisering af privat drift påbegyndte man i 1959 en delvis reprivatisering af *Volkswagenfabrikkerne* samt af det store mine- og elektricitetsselskab *VEBA*. Der var dog kun tale om et begrænset salg af såkaldte 'folkeaktier', og kontrollen med selskaberne forblev på offentlige hænder. Sidenhen er man ikke gået videre med reprivatiseringen. (CEEP-publikationen (1967), s. 191).

Under de senere års socialdemokratiske regeringer har der derimod været

20) De vigtigste er: *Salzgitter AG* (minedrift), *Vereinigte Industrieunternehmungen AG* (aluminium og elektricitet), *VEBA AG* (kul, el, naturgas og olie).

klare tendenser i retning af en ændret og mere positiv holdning til de offentlige virksomheders rolle i økonomien. Man har bl. a. haft planer om at samle statens industrielle virksomheder i et 'Bundesholding' med henblik på en mere ekspansiv linie. (Cozzi og Olmeda (1973), s. 10-11). Denne tendens har fået yderligere næring gennem de problemer, som oliekrisen har rejst. I 1974 begyndte man at samle nogle mindre tyske, statslige og private, olieselskaber til en statslig oliekoncern, der vil blive en af Vesttysklands største *(Economia Pubblica* N. 5–6, 1974, s. 58).

6. Østrig.

Sammen med Italien er Østrig det land i Vesteuropa, hvor den offentlige industri – udover de mere traditionelle basissektorer – er mest udbredt. Dette skyldes først og fremmest landets særlige skæbne i tiden under og omkring 2. verdenskrig, hvor landet først blev indlemmet i det tyske rige og senere i en periode var besat af de allierede. En betydelig del af den østrigske sværindustri var under krigen kommet på tyske hænder (var det i visse tilfælde allerede inden 1938) og stod efter krigsafslutningen uden ejere, da disse var flygtet. De 'herreløse' industrivirksomheder blev med de allieredes samtykke overdraget den østrigske stat i 1946 (Sovjetunionen modsatte sig ordningen i sin besættelseszone og oprettede egne selskaber for de tidligere tyskejede virksomheder. Efter 1955 blev disse inkluderede i den østrigske statsindustri sammen med de tre største banker). (Smekal (1963), s. 20–21).

Udover jernbaner, postvæsen, telefonselskaber og kommunale værker omfatter de offentlige virksomheder i Østrig i dag et stort antal virksomheder inden for følgende brancher: jern- og metalindustri, maskin- og transportmiddelindustri, kemisk industri samt industri til fremstilling af elektriske artikler, endvidere kul-, olie- og gasudvinding. Den statslige dominans er især betydelig blandt de store virksomheder, hvilket fremgår af, at 10 af de 11 største aktieselskaber i 1960 var statslige[21]). De to store partier i Østrig var enige om statens overtagelse af de tidligere tyske virksomheder og har siden været enige om deres videreførsel.

7. De skandinaviske lande.

Blandt de skandinaviske lande har de offentlige virksomheder en relativt ringe udbredelse i *Danmark* og en noget større i *Sverige* og *Norge*. Dette skyldes dels helt specielle politiske omstændigheder – f. eks. vin- og spiritusmonopoler i de to sidste lande – og dels den betydelige minedrift i Norge og Sverige. Netop minedrift og de heraf afledte produktionsgrene som stålfremstilling er som nævnt et typisk område for statslige virksomheder i Vesteuropa. For de skandi-

21) 22 pct. af det samlede antal beskæftigede i industrien var beskæftiget i statsindustrien, som bidrog med 23,8 pct. af industriens værditilvækst. (Smekal (1963), s. 27 ff).

naviske lande som helhed udgør de offentlige virksomheder dog ikke nogen særlig stor andel af økonomi sammenlignet med de ovenfor nævnte vesteuropæiske lande. Der er dog klare tendenser fra de senere år i både Norge og Sverige i retning af en betydelig styrkelse af den offentlige virksomhedssektor, medens der kun er ingen eller ringe tilløb af denne karakter i Danmark. De nævnte udvidelser sker her som andetsteds i Vesteuropa især inden for industrien, ligesom man i denne forbindelse eksperimenterer med nye organisationsformer for de offentlige virksomheder.

Den offentlige virksomhedssektor i Serige består af 1) kommunale selskaber, 2) syv *Affärsverken* – for henholdsvis postvæsen, jernbaner, vandkraft, skovbrug, telekommunikation, rustningsindustri og lufthavnsvæsen – der er direkte underlagt de ministerielle departementer, 3) en række aktieposter i forskellige industri-, transport- og servicefag – de vigtigste er minedrift, jern- og metalindustri, vin- og spiritushandel, lastbiltransport samt apotekervirksomhed – og 4) en række bank- og kreditinstitutioner – udover mindre kreditinstitutioner, oprettet til særlige formål, også nogle store forretningsbanker. Blandt de større aktieselskaber blev de nordsvenske mine- og stålselskaber, *LKAB* og *NJA,* overtaget af staten på et ret tidligt tidspunkt for at sikre den nationale forsyning fra de nordsvenske jernmalmsforekomster. Af andre større selskaber blev *Tobaksbolaget* overtaget af staten allerede i 1914, medens *AB Statens Skogsindustrier* blev udskilt som selvstændigt aktieselskab fra *Domänverket* i 1941 for at varetage dettes træindustrielle aktiviteter. Efter krigen har man bl. a. overtaget nogle store skibsværfter. *(SAS)*[22]).

I 1970 blev de fleste statsejede industriaktieselskaber samlet i et holdingselskab, *Statsföretag AB,* og sammen med tre af Affärsverken underlagt et nyoprettet industriministerium. De resterende Affärsveken blev på anden måde koordineret med industriministeriet, som fremover skulle være det overordnede organ for den svenske statsindustri. Begrundelsen for disse ændringer var fra regeringens (dvs. Socialdemokratiets) side ønsket om at skabe en kommercielt mere slagkraftig organisation af statens virksomheder, der så i større udstrækning, end det havde været tilfældet tidligere, skulle blande sig i den industrielle udvikling, f. eks. gennem omstrukturering og udvidelse af vigtige brancher. Fra borgerlig side gik man imod ændringen med den begrundelse, at det ville give staten for store muligheder for at ekspandere på bekostning af den private sektor og endvidere medføre spild af penge til at redde 'syge' og urentable virksomheder af kommercielt uvedkommende årsager. (D. Coombes (1971), s. 177-93 og U. Källström (1971), s. 46-50). Det svenske Statsföretag er dog endnu af ret

22) *Karlskronavarvet* (tidligere orlogsværft) og *Uddevallavarvet.* (R. Henning (1974), kap. III).
Værftsindustrien er påny blevet aktuel i forbindelse med den nuværende krise. Staten har således planer om at overtage *Eriksbergvarvet* og om en sammenlægning af hele den svenske værftsindustri. *Dagens Nyheter* 17. maj 1975.

beskedne dimensioner, og dets virksomhed er spredt over mange og funktionelt lidet sammenhængende aktiviteter.

Efter at de første år af Statsföretags eksistens var præget af store organisatoriske og økonomiske problemer – de tilbagevendende dårlige regnskabsresultater kølnede også Socialdemokratiets begejstring –, synes selskabet i de to sidste år at have konsolideret sig, ligesom det har ekspanderet betydeligt. I en undersøgelse af Statsföretags oprettelse og første år peger Henning på, at man i Sverige – stik imod de oprindelige hensigter – er ved at gentage de italienske erfaringer, dvs. at den større uafhængighed og anvendelse af markedsøkonomiske kriterier samtidig gør de statslige virksomheder vanskelige at kontrollere og bruge i den økonomiske politik.[23]).

Blandt de allerseneste nydannelser inden for den statslige virksomhedssektor bør nævnes sammenlægningen af *Postbanken* (minus girokontoret) og *Sveriges Kreditbank* til *Post- og Kreditbanken,* der efter indlån nu er Sveriges største forretningsbank, samt det påbegyndte anlæg af *Stålverk 80* i Luleå under Statsföretag (projekteret til at blive Sveriges største). (*Statliga Företag* 1974), s. 8).

Strukturen i den statslige norske virksomhedssektor minder en del om den svenske. Jernbaner, postvæsen, telekommunikation, vandkraft og skovbrug er direkte underlagt de respektive ministerielle departementer. Dette gælder også for *Statens Kornforretning* og *Statens Kraftformonopol,* samt en række kreditinstitutioner til støtte for særlige erhverv (landbrug, fiskeri etc.). Herudover har den norske stat aktieposter i en række industriforetagender (samt i *SAS),* hvoraf de vigtigste findes inden for følgende brancher: Udvinding og videreforarbejdning af olie, jern, stål og aluminium, maskin- og værftsindustri samt kemisk og petrokemisk industri (i tilknytning til det norske fiskeri deltager staten i en række mindre fiskeindustrivirksomheder, ligesom den varetager et antal køle- og fryseanlæg). De vigtigste selskaber er giganten inden for den kemiske industri, *Norsk Hydro,* det nyoprettede statslige olieselskab, *Statoil, Norsk Jernverk* (jern og stål), samt *Årdal og Sunndal Verk* (aluminium).[24]).

De betydeligste udvidelser af den norske statsindustri i de senere år er sket i forbindelse med oliefundene i Nordsøen. På grund af den meget restriktive norske oliepolitik har denne nye gren af statsindustrien med integreret udvinding, transport, raffinering og salg af olie- og naturgasprodukter udsigt til at blive det største industrielle kompleks i Norge overhovedet. I 1972 overførte staten en række af sine rettigheder i Nordsøen til et dertil oprettet selskab, *Den norske stats oljeselskap A/S* (Statoil), der i dag er engageret i stort set samtlige projekterede udvindinger i den norske del af kontinentalsoklen (Norsk Hydro deltager også i flere koncessioner). Statoil har dels overtaget optioner,

23) Både Källström og Henning fremhæver Statsföretags dårlige regnskabsresultater og konkluderer nærmest, at foretagendet er et kommercielt fejlgreb. De seneste tal fra 1973 og 1974 peger dog i en anden retning. (*Statliga Företag* 1974).

24) *St. meld.* nr. 23 (1974–75), Industridepartementet.

givet til den norske stat ved tidligere koncessioner til udenlandske selskaber, og dels er det selv gået ind i samarbejde omkring nye koncessioner. Siden 1974 udstedes der kun tilladelser til olie- og naturgasboringer i Nordsøen på betingelse af, at Statoil deltager med mindst 50 pct.[25]). Sidste år påbegyndte man også anlægget af et stort petrokemisk industrikompleks i Telemarken med henblik på raffinering af nordsøolien til forskellige råplastprodukter. Dette sker i samarbejde med Statoil, Norsk Hydro og *Saga Petrokjemi* (et norsk selskab, der er oprettet til formålet af en række store private og statslige industriforetagender).

Ved oprettelsen af Statoil blev det fra politisk hold besluttet, at den mest hensigtsmæssig organisation ville være et statsligt holdingselskab, ejet 100 pct. af den norske stat, der efter behov skulle kunne deltage i alle slags olieindustrielle aktiviteter – gennem oprettelse af egne datterselskaber eller i samarbejde med andre. Som det hed i motiveringen for lovforslaget, »det må være siktemålet at statsselskapet skal kunne handle like raskt som sine medkontrahenter«[26]).

8. Beneluxlandene.

Holland og Belgien hører ligesom de skandinaviske lande til de vesteuropæiske lande, hvor de offentlige virksomheder udgør en relativt ringe andel af økonomien. Den offentlige virksomhedssektor er dog ret forskellig i de to lande, både med hensyn til størrelse, sammensætning og forvaltningsmæssig status. I Belgien findes der kun meget få offentlige virksomheder uden for de traditionelle sektorer, jernbane- og lufttransport samt el, gas, postvæsen og telekommunikation. Derudover besidder det offentlige et antal pengeinstitutter – landbrugskasser, hypoteksforeninger, livsforsikringsanstalter osv. Efter 1960 er der dog sket en betydelig nydannelse i forbindelse med oprettelsen af en statslig investeringsfond, *Societé Nationale d'Investissement* (SNI), i 1962, som meget vel på længere sigt kan medføre en overflytning af en del af landets industrielle potentiel på statslige hænder. SNI, der til at begynde med kun kunne deltage midlertidigt for at reorganisere og ophjælpe virksomheder, der havde vanskeligheder med at finde midler af de sædvanlige kanaler, har sidenhen fået udvidet sine beføjelser flere gange og kan f. eks. nu bevare de erhvervede aktieposter. (M. van Hecke 1972), s. 11-14).

I Holland er de offentlige virksomheder af noget større betydning end i Belgien. På en måde minder de hollandske forhold mere om de vesttyske. I den offentlige sektor indgår en række virksomheder inden for industri og ekstraktiv virksomhed: Kul og stål, kemisk industri og naturgas. Ligeledes kontrollerer det

25) Statoil's vigtigste aktiviteter i dag er henholdsvis deltagelse i *Norpipe*selskaberne, der anlægger olieledning fra Ekofiskfeltet til England og naturgasledning til Holland, i Friggfeltet, hvorfra naturgas skal ledes til Skotland, samt i Statfjordfeltet, der skal forsyne Norge. *(Statoil Årsberetning* 1974).

26) *St. prp.* nr. 113 (1971–72), Industridepartementet, s. 21.

offentlige en række pengeinstitutter. Aktieselskabsformen er meget udbredt blandt de offentlige virksomheder i Holland[27]). Der har i tresserne ligesom i Vesttyskland været flere eksempler på en delvis denationalisering gennem salg af statsligt ejede aktier til private. På den anden side er der også blevet oprettet nye selskaber som fællesfortagender mellem statslige og private interesser[28]).

III. Afsluttende bemærkninger.

Vi nævnte i indledningen, at de senere års udvidelser af de offentlige virksomheders område og indflydelse har visse ligheder til mellemkrigstidens og den umiddelbare efterkrigstids udvikling. Der er dog også betydelige forskelle mellem dengang og i dag, især med hensyn til den offentlige virksomhedssektors organisation og politiske baggrund. Tiden omkring 2. verdenskrig var den periode, hvor en bred vifte af statsindgreb fandt sted for at løse de akutte problemer i forbindelse med krise og krig – i første omgang på en ofte kaotisk og ad hoc-præget måde og måske på tværs af herskende forestillinger om de tilladelige grænser for statens indgreb. Efterhånden er de statslige indgreb blevet politisk akcepterede og økonomisk-teoretisk begrundede som nødvendige for at sikre en stabil udvikling. Et af den seneste tids fremherskende træk har været bestræbelserne på at omstille og modernisere den offentlige sektor fra at være et begrænset administrerende organ af statens indtægter og udgifter til at være en aktiv og central faktor i den økonomiske udvikling.

For den statslige virksomhedssektor har vi set en tilsvarende udvikling. Nationaliseringerne i trediverne og i fyrrerne var ofte dikteret af øjeblikkets nødvendighed, og uden at der fandtes nogen tilbøjelighed hos de pågældende regeringer eller regimer til statsdrift, ja ofte på trods af en udtalt modvilje mod noget sådant. I efterkrigstiden er statslig virksomhedsdrift efterhånden blevet et akcepteret fænomen (i videre betydning end den i de traditionelle lærebøger angivne), og i den allerseneste tid har man set en tendens til, at en mere ekspansiv holdning til den statslige virksomhedssektor er ved at vinde indpas i mange lande. Dette er sket samtidigt med betydelige udvidelser af denne sektor og med introduktion af nye organisationsformer for at rationalisere og effektivisere de statslige virksomheder.

Nationaliseringsspørgsmålet er et typisk eksempel på et politisk stridsemne, hvor vandene skilles mellem liberalister og socialister. Udviklingen i Vesteuropa tyder dog på, at striden for en stor del har haft karakter af overfladepolemik.

27) Således er de hollandske jernbaner et aktieselskab, og man har flere gange – omend forgæves – søgt at omdanne postvæsenet til et aktieselskab. Endvidere blev et af de største statslige industriselskaber, *Staatsmijnen,* omdannet til aktieselskab i 1966. (CEEP (1967), s. 515).

28) De vigtigste er oprettet af *Statsmijnen* i samarbejde med *Shell* og *Esso* for at udnytte de store hollandske naturgasfund.

Nationaliseringer er nemlig lige så ofte – eller oftere – blevet foretaget af konservative regeringer som af socialistiske (socialdemokratiske) regeringer; lande med tradition for det sidste som de skandinaviske har ikke nær så stor og vidtforgrenet en offentlig virksomhedssektor som Frankrig og Italien med traditionelt konservative regeringer; i det engelske tilfælde, hvor nationaliseringsspørgsmålet har optaget megen plads i den politiske strid, har de nationaliseringer, som Labour har taget den politiske ære og dadel for, ofte været påbegyndt under konservative regeringer osv. osv.

Det er vor opfattelse (og her er vi stærkt påvirkede af de italienske erfaringer), at den vesteuropæiske nationaliseringshistorie kun i ringe udstrækning kan anskues som resultat af den politiske strid mellem socialister og konservative, men at den først og fremmest må opfattes som gentagne forsøg på at redde det privatkapitalistiske samfundssysem (i mellemkrigstiden) og på at rationalisere dets økonomiske grundlag (i efterkrigstiden). Virksomhedsovertagelser er sjældent sket på tværs af den private storindustris interesser, men derimod ofte for »at socialisere tab og monopolisere profitter« (F. Caffé). Også for den seneste tids udvikling mener vi, at dette perspektiv er vigtigt. Det nye og interessante er imidlertid, om man i forbindelse med den offentlige virksomhedssektors stadig større tyngde og selvstændighed kommer til at udvikle statslige kapital- og industrigrupper med særlige interesser og – som følge af den snævre tilknytning til staten – med særlige muligheder for at forfølge disse interesser. En sådan udvikling, hvor de statslige grupper fra at være et redskab for den private industri bliver den dominerende faktor i udviklingen, er efter vor – og andres – opfattelse meget fremskreden i Italien i dag.

Appendiks: Den offentlige virksomhedssektors sammensætning og andel af bruttonationalprodukt (produktionsværdi), beskæftigelse og investeringer.

De i tabellerne angivne oplysninger er i de fleste tilfælde ret gamle, hvilket skyldes de meget store vanskeligheder med at skaffe oplysninger af nyere dato, som er lige så fuldstændige og sammenlignelige. De oplysninger, som vi her er interesseret i, er det nemlig for de fleste landes vedkommende ikke muligt at skaffe fra den officielle statistik, hvor offentlige virksomheder ikke skilles ud som en særlig kategori. Hertil kommer de sædvanlige klassifikationsproblemer – hvad er en offentlig virksomhed og hvilke virksomheder placeres i hvilke sektorer – der er særligt store ved komparative undersøgelser. Da vi ikke har fundet det umagen værd at starte en større rundspørge til de forskellige landes ministerier og offentlige virksomheder – i de få tilfælde, hvor vi har prøvet, har resultaterne heller ikke været opmuntrende (det norske industridepartement svarede, at det kun 'teoretisk' var muligt at fremskaffe de tal vi ønskede) – har vi valgt at klare os med de for hånden værende søm, og det vil især sige CEEP-undersøgelsen af de seks gamle fællesmarkedslande med tal fra 1963. Denne undersøgelse er efter vort kendskab den mest (eneste) anvendelige til et sådant komparativt formål, og selv her advarer forfatterne mod at tage tallene som andet end en meget grov sammenligning. Vi kan selvfølgelig kun gentage denne advarsel.

Tabel 1. De offentlige virksomheder bidrag til bruttonationalproduktet (produktionsværdi el. an.) fordelt efter sektor (pct.) (Tallet i parentes angiver årstal for de pågældende oplysninger).

Sektor/Land	England[1]) (67)	Frankrig[2]) (63)	V. Tyskland[2]) (63)	Holland[2]) (63)	Belgien[2]) (63)	Italien[2]) (63) (71)[3])	Sverige[4]) (73)	Norge ([5])
Energi (kul, gas, olie, el og vand)	44	30	33	29	21	27	28	8
Transport og telekomm.	23 (÷ postv.)	33	39	42	73	34	45	50
Industri	33 (+ postv.)	26	23	25	5	36	20	30
Andet (handel, servicefag)	–	11	5	5	1	2	7	12
Total	100	100	100	101	100	99	100	100
I pct. af det nationale BNP:	11	11	7	9	5	8	14	7 (65) 8 (72) For industri:

1) Gross Domestic Product
2) Chiffre d'affaires (produktionsværdi) Uden landbrugssektor
3) Prodotto Lordo Nazionale (bruttofaktorindkomst) Uden landbrugssektor
4) Produktionsværdi (uden kommunale virksomheder)
5) Værditilvækst

Kilder: 1) Pryke (1971)
2) CEEP (1967)
3) *Relazione Programmatica* (1973) og F. Forte (1974)
4) *Statliga Företag* (1974)
5) *Industristatistik* (1972)

Tabel 2. De offentlige virksomheder bruttoinvesteringer fordelt efter sektor (pct.):

Sektor/Land	England[1]) (69)	Frankrig[2]) (63)	V. Tyskland[2]) (63)	Holland[2]) (63)	Belgien[2]) (63)	Italien[2]) (63)	(71)[3])	Sverige[4]) (73)	Norge (5)
Energi (kul, gas, olie, el og vand)	47	42	42	36	16	36	30	32	
Transport og telekomm.	40	31	50	35	61	26	28	41	
Industri	6	4	8	9	22	31	41	24	
Andet (handel, servicefag, bank)	8	23	0	21		8	1	3	
Total	101	100	100	101	99	101	100	100	
I pct. af de nationale invest.	18	34	18	21	14	28	40	16 (72)	15 (72)

2) og 3) Uden landbrugssektoren
4) Uden kommunale virksomheder

Kilder: 1) Cozzi og Olmeda (1973), Reid og Allen (1970)
2) CEEP (1967)
3), 4) og 5) Se tabel 1

Tabel 3. Beskæftigelsen i de offentlige virksomheder fordelt efter sektor (pct.):

Sektor/Land	England[1]) (68)	Frankrig[2]) (63)	V. Tyskland[2]) (63)	Holland[2]) (63)	Belgien[2]) (63)	Italien[2]) (63)	(71)[3])	Sverige[4]) (73)	Norge (5)
Energi (kul, gas, olie, el og vand)	46	26	18	33	10	13	14	6	
Transport og telekomm.	54	52	62	55	90	51	44	62	
Industri	–	12	9	6	–	26	31	24	
Andet (handel, servicefag, bank)	–	10	11	7	0	11	12	9	
Total	100	100	100	101	100	101	101	101	
I pct. af den nationale besk.	7	11	9	8	8	12	13	7 (72)	For industri: 8 (72)

1) Uden 'Industri' og 'Andet', hvilket af betydning kun implicerer stålindustrien. Kilder: Se tabel 2.
2) og 3) Uden landbrugssektoren
4) Uden kommunale virksomheder

Anvendt litteratur:

P. Brachet, *L'État-Entrepreneur: théories et réalités,* Paris 1973.

CEEP (Centre européen de l'entreprise publique), *Les entreprises publiques dans la Communauté Économique Européenne,* Paris 1967.

S. S. Cohen, *Modern Capitalist Planning: The French Model,* London 1969.

D. Coombes, *State Enterprise, Business or Politics,* London 1971.

G. Cozzi og G. Olmeda, La presenza delle imprese pubbliche nei paesi della CEE, i *Quaderni di Politica ed Economia,* N. 8, 1973.

R. Crespi, ENI, i Centro di »Luigi Einaudi«, *Le baronie di Stato,* Torino 1968.

F. Forte, L'Impresa, i F. L. Cavazza og S. R. Graubard (red.), *Il caso italiano,* Vol. II, Milano 1974.

W. Friedmann, Government Enterprise: A Comparative Analysis, i W. Friedmann og J. F. Garner, *Government Enterprise,* London 1970.

A. Glyn og B. Sutcliffe, *British Capitalism, Workers and the Profits Squeeze,* London 1972.

R. Henning, *Staten som företagere,* Stockholm 1974.

M. van Hecke, *Problèmes et perspectives de l'entreprise publique en Belgique,* Centro di studi e piani economici, Rom 1972.

S. Holland (red.), *The State as Entrepreneur: the IRI State Shareholding Formula,* London 1972.

U. Källström, *Så sköttes Statsföretag AB,* Stockholm 1971.

M. V. Posner og S. J. Woolf, *Italian Public Enterprise,* London 1967.

R. Pryke, *Public Enterprise in Practice,* London 1971.

G. L. Reid og K. Allen, *Nationalized Industries,* Penguin 1970.

G. L. Reid, K. Allen og D. J. Harris, *The Nationalized Fuel Industries,* London 1973.

P. Saraceno, *L'Istituto per la ricostruzione industriale – IRI,* Vol. III, Torino 1956.

A. Shonfield, *Modern Capitalism,* London 1969.

C. Smekal, *Die verstaatlichte Industrie in der Marktwirtschaft,* Köln 1963.

J. de Soto, *Grands services publics et enterprises nationales,* Paris 1971.

Statliga Företag 1974 (Industridepartementet), Stockholm 1974.

A. W. J. Thompson og L. C. Hunter, *The Nationalized Transport Industries,* London 1973.

L. Tivey (red.), *The Nationalized Industries since 1960,* London 1973.