

# ”Privatiseret” offentlig virksomhed

Af Jørn Hansen

## Resumé

Ved ”privatiseret” offentlig virksomhed forstås forfatterne virksomhed, som ejes eller på anden måde kontrolleres af det offentlige, men som er udskilt fra den offentlige forvaltning i privat selskabsform. Selv om en sådan virksomhed er en del af det offentlige, er den oftest ikke omfattet af fx forvaltnings- og offentlighedsloven, men reguleres af de privatretlige selskabsregler.

Dette, påpeger forfatterne, skaber en række problemer. Virksomheden ledes af en bestyrelse, der er indskudt som det offentlige ejerskabs repræsentanter, men netop dennes selvstændige og meget omfattende bestyrelsesansvar i henhold til de privatretlige regler resulterer ofte i, at det er vanskeligt at identificere og fastholde det parlamentariske ansvar for virksomheden.

Herved opstår et egentligt demokratisk problem. Bogen nævner endvidere en række eksempler på, at virksomheden får en tendens til at miste sin offentlige ”jordforbindelse” og giver sig i kast med aktiviteter, som kun har meget lidt med offentlig virksomhed at gøre. Meget ofte –

og da navnlig i det kommunale regi – udgøres den overvejende del af bestyrelsen i en ”privatiseret” offentlig virksomhed af politikere, som i overvejende grad mangler forudsætninger for at drive forretningsmæssig virksomhed, hvorfor sådanne virksomheder bliver direktionsstyrede. Bogen betegner dette problem som bestyrelsens kvalifikationsproblem. Endelig behandler bogen det såkaldte bundne mandats problem, som især findes i selvejende offentlige virksomheder, hvor bestyrelsens medlemmer er udpeget med det formål at varetage andre interesser i den pågældende virksomhed end netop virksomhedens egen. Bogen illustrerer sine synspunkter ved kortere omtaler af en lang række konkrete ”privatiserede” offentlige virksomheder samt ved mere indgående redegørelser for de nævnte problemstillinger i Københavns Havn og i virksomheder i energisektoren. Bogen afsluttes med en række konkrete forslag til forbedring af forholdene.

## Introduktion

”Privatiseret” offentlig Virksomhed, Muligheder og Konsekvenser er titlen på en bog på 146 sider fra Handelshøjskolens Forlag (november, 2001) skrevet af tre forhenværende direktører med erfaringer fra netop ”privatiserede” offentlige virksomheder. Det er Erik Schäfer, tidligere administrerende direktør i Københavns Havn, Preben Schou, tidligere administrerende direktør i NES A/S og I/S Sjællandske

Kraftværker, og Jørn Hansen, tidligere administrerende direktør i A/S Em. Z. Svitser og medlem af bestyrelsen for Københavns Havn. Bogen er udgivet under CAMS (Center for Applied Management Studies), som er relateret til Institut for Ledelse, Politik og Filosofi ved Handelshøjskolen i København. Under vejledning af professor, oecon. dr. Erik Johnsen driver CAMS forskning i dansk ledelse baseret på ca. 40 seni-

orforskere, som har levet en stor del af deres liv som aktive ledere i erhvervslivet og den offentlige sektor.

Bogen blev præsenteret af forfatterne på et seminar under CAMS på Handelshøjskolen i København den 21. november 2001. En af opponenterne, professor Niels Åkerstrøm, bemærkede, at bogen i sin form og opbygning insisterer på erfaringens autoritet, og derfor fremstår som et modspil i den stående debat om den offentlige sektor, hvor navnlig det populære omstillingsmantra i sig selv definerer erfaring som noget negativt. Den offentlige sektor står i omstillingens tegn, og omstilling indsættes i dag på stabilitetens plads i skellet imellem stabilitet og forandring. Læring betyder i dag brud, fortiden er blot perversionernes tid, de store fejltagelsers tid, og fremtiden ses som diskontinueret i forhold til nutid og fortid.

Et af de problemer, CAMS har sat sig for at medvirke til løsningen af, er, hvordan netop praktisk erfaring fra virksomhedsledelse udnyttes bedre i uddannelsen og udviklingen af fremtidens ledere. En ting er, hvad vi har forsket os frem til af indsigt i et komplekst fænomen. Noget andet er, hvad folk, der har skoene på, oplever som væsentligt i deres bestræbelse for at udøve ledelse i praksis.

Bogen definerer en "privatiseret" offentlig virksomhed som en virksomhed, der i det hele ejes eller på anden måde kontrolleres fuldt af det offentlige, men som er udlagt i en selskabsform, hvis virke reguleres af privatretlige regler. Under definitionen falder således aktieselskaber, anpartsselskaber, kommanditselskaber og interessentskaber, hvori staten, amtskommuner eller kommuner har en direkte eller indirekte ejermajoritet, og selvejende institutioner, hvor det offentlige har bestemmelsesret på anden måde.

Definitionen tjener det formål at sætte fokus på de særlige styringsforhold, der er i sådanne virksomheder, hvori navnlig bestyrelselementet helt eller delvis udgøres af politikere og offentlige embedsmænd, og

under bogens formål falder således også et fokus på de særlige forhold, der er gældende for bestyrelsesarbejdet og samarbejdet imellem bestyrelse og direktion.

Bogen har aktualitet, fordi offentlige virksomheder i stigende omfang netop i denne tid udlægges i privatretligt regi med det klare formål at opnå øget effektivitet igennem den form for økonomisk målstyring, der kendetegner private virksomheder i et konkurrencemiljø.

Bogen identificerer og behandler følgende tre hovedproblemer, som opstår som en konsekvens af konflikten imellem det offentlige ejerskab og den forretningsmæssige virksomhed:

- Det demokratiske problem,
- bestyrelsens kvalifikationsproblem og
- det bundne mandats problem.

### **Det demokratiske problem**

Praktisk talt al offentlig forvaltning er undergivet direkte parlamentarisk kontrol og reglerne om offentlig indsigt. Ved udlægning af en offentlig virksomhed i privatretligt regi indskydes en bestyrelse som ansvarlig for virksomhedens drift, og i et ganske vidt omfang er det også således, at en række love, som gælder for offentlig aktivitet, ikke mere gælder for virksomheden, herunder især offentlighedsloven, forvaltningsloven, lov om offentlige registre og ombudsmandsloven.

Virksomheden er uanset sin vedtægtsmæssige selvstændighedsstatus fortsat en del af det offentlige apparat, men dens udlægning i det privatretlige regi medfører, at den ikke mere er undergivet reglerne om demokratisk indsigt, kontrol og ansvar. Et meget tydeligt eksempel på denne konflikt findes inden for kommunernes affaldshåndtering. Kommunerne fastlægger reglerne for, hvem der henter affaldet fra husstandene, hvor det afleveres og hvem der forarbejder det, men kommunernes fælles affaldsselskaber, som ikke er undergivet de offentlige forvaltningsregler, er i praksis langt de største og mest betydningsfulde

aktører på affaldshåndteringsområdet hyppigt i åben konkurrence med private indsamlingsvirksomheder. Det er de kommunale affaldsselskaber, der i vidt omfang udarbejder regulativer og takster for deres virksomhed, og da disse selskaber ejes af kommunerne, er der sjældent reelle problemer for kommunerne ved at blåstemple disse og derved tilsikre en fortsat for offentligheden ret uigennemsigtig udvikling af en i realiteten monopoliseret affaldshåndtering.

En gennemgang af en række eksempler af denne type leder bogen frem til at påpege, at udlægningen af offentlig virksomhed i privatretligt regi ofte ganske paradoksalt medfører en markant udvidelse af den offentlige sektor, herunder især af kommunal virksomhed. Offentlige selskabers privatretlige status og dermed deres undgåelse af direkte parlamentarisk kontrol og offentlig indsigt fører alt for hyppigt til, at selskaberne ganske mister deres offentlige "jordforbindelse" og giver sig til at boltre sig som aktører i fuld konkurrence med private virksomheder.

Bogen beskriver en række kendte og mindre kendte eksempler på sådanne forløb, herunder GIS Danmark A/S, som indtil sidste år var et selvstændigt kommunalt ejet selskab, hvis hovedformål var afsætning af EDB-baserede geografiske informationssystemer med mellemstore private virksomheder som den primære målgruppe i energisk, men stærkt underskudsgivende konkurrence med private leverandører af ganske de samme ydelser. Andre eksempler er ELSAM's mangeårige rederidrift, kraftværkshavnenes muligheder for udnyttelse af deres faciliteter i konkurrence med andre havne, det kommunalt ejede TARCO's deltagelse i priskarteldannelse, SEAS' energiske engagement i storstilet gartnerivirksomhed m.v. COMBUS' aktiviteter i konkurrence med private vognmænd undgår naturligvis heller ikke omtale i bogen.

Blandt flere andre aktuelle eksempler på mistet jordforbindelse nævnes Kommunerens gensidige Forsikringsselskab, der som

konsekvens af tab af markedsandele inden for sin kommunale primærforretning nu satser stærkt på at konkurrere om privatkunder.

Bogens hovedsynspunkter i denne sammenhæng er, at udlægning af offentlig virksomhed i privatretligt regi hyppigt medfører forflygtigelse af det parlamentariske ansvar og en udsættelse af offentlige midler for en driftsrisiko, som normalt ikke bør kunne forbindes med offentlig virksomhed.

### **Bestyrelsens kvalifikationsproblem**

"Privatiserede" offentlige virksomheder fungerer som nævnt med bundne offentlige opgaver og forpligtelser, og det er da også sådan, at deres bestyrelser overvejende udgøres af politikere og offentlige embedsmænd, der har særlige forudsætninger derfor. I statslige selskaber er man i de senere år gået over til i et vist omfang at vælge erhvervsfolk til bestyrelsesposter, mens dette i meget mindre omfang er tilfældet for kommunalt ejede virksomheder. Her besættes bestyrelsesposterne fortsat i meget høj grad af kommunale politikere og embedsmænd. Imidlertid er det jo hensigten med disse virksomheder, at de skal drives forretningsmæssigt, og det fremhæves som et væsentligt synspunkt i bogen, at kommunale politikere og embedsmænd ofte mangler forretningsmæssig baggrund og indsigt, hvorved de har vanskeligheder ved at vurdere de ofte komplicerede problemstillinger, som forelægges for dem af direktionerne. Bogen beskriver tilfælde, hvor navnlig lokalpolitikere i bestyrelserne har haft tydelige vanskeligheder med hensyn til at forstå selv deres grundlæggende bestyrelsesansvar.

I "privatiserede" offentlige selskaber bliver de forskellige og ofte mange ejerinteresser i videst muligt omfang repræsenterede i bestyrelserne, der som følge heraf bliver forholdsvis store, og i det kommunale regi bliver bestyrelsesposterne fordelt på samme måde som udvalgsposterne i kommunalbestyrelserne efter politiske aftaler, ofte "efter tur", hvorved hensynet til kvalifi-

kationer på virksomhedsledelsesområdet har ret lav prioritet. Det er på den baggrund ikke mærkeligt, at mange af virksomhederne derfor har en stærk tendens til at blive direktionsstyrede.

### **Det bundne mandats problem**

Det bundne mandats problem ligger efter bogens udlægning i det enkelte bestyrelsesmedlems opfattelse af sin loyalitet over for den eller dem, der har udpeget ham/hende til bestyrelsesposten. Politikere har til forskel fra erhvervsledere en stærk og selvfølgelig forankring i et politisk mandat, og den praktiske problemstilling for en politiker i en virksomhedsbestyrelse vil da lige så selvfølgelig være, om det skal være det politiske mandat eller det forretningsmæssige hensyn til virksomheden, der skal være afgørende i bestyrelsens behandling af konkrete sager. Bogen giver klart udtryk for den anskuelse, at konsekvensen af det politisk bundne mandat kan omdanne en bestyrelse fra at være en handlekraftig beslutningstagende enhed til at fungere som et parlamentarisk forum uden samarbejde om at drive effektiv virksomhed.

Bogen understreger, at bestyrelser i langt de fleste "privatiserede" offentlige virksomheder ikke formelt er underlagt instruktionsbeføjelser fra baglandet, men giver en række eksempler på, at denne formelle frigørelse i praksis har sine begrænsninger. Især den selvejende offentlige virksomhed nævnes som typisk eksempel. Her er bestyrelsen normalt sammensat af folk, som i realiteten skal forvalte politiske eller andre særinteresser i bestyrelserne, og problemerne i mange af disse virksomheders bestyrelser er en direkte konsekvens af, at sådanne særinteresser vanskeliggør eller direkte forhindrer en sund forretningsmæssig udvikling af virksomheden.

Fra en systematisk indledning med et næsten weberiansk og nogen gange legalistisk perspektiv bevæger bogen sig over i meget konkrete beskrivelser i case-form af forhold for og udvikling af udvalgte "privatiserede" offentlige virksomheder, som

bogens forfattere har et indgående praktisk kendskab til fra deres aktive virke.

### **I sikker havn**

Et af bogens hoved-cases vedrører Københavns Havn i dennes form som selvejende virksomhed igennem perioden 1982-97. Indtil 1992 udgjordes havnens bestyrelse af 17 medlemmer. Dens formand var Overpræsidenten i København – et levn fra Christian den 4.'s tid, hvor overpræsidenten var statens øverste embedsmand i bystyret. I henhold til lov af 1913 bestod bestyrelsen i øvrigt af 16 medlemmer, hvoraf 1 udnævntes af ministeren for offentlige arbejder, 1 af ministeren for handel og søfart, 4 af Folketinget, 2 af Københavns magistrat, 2 af Københavns borgerrepræsentation, 2 af Grossererersocietetet og endelig 4 repræsentanter fra erhvervslivet, heraf 2 fra skibsfarten og 2 fra industrien.

Sammensætningen af bestyrelsen for denne forretningsmæssige virksomhed illustrerer meget klart det sigte, at en række lands- og lokalpolitiske samt erhvervmæssige interesser skal have en direkte indflydelse på virksomhedens drift og udvikling. Københavns Havn er en af landets største havne, og dens beliggenhed midt i hovedstaden tæt ved dennes centrum er den selvfølgelig årsag hertil. Årsagen til Folketingets direkte indflydelse fortaber sig vel i den historiske tåge, men det kan da umiddelbart anses for meget fornuftigt, at navnlig Københavns folkevalgte styre skal have magt i havnen, og erhvervslivets direkte interesse i havnens forretningsmæssige dispositioner rimeligvis også erhvervslivets repræsentation i bestyrelsen. I 1992 blev havnens bestyrelse reduceret til at omfatte 12 personer, heraf 2 medarbejderrepræsentanter, men de øvrige er fortsat fra centraladministrationen, kommunen og erhvervslivet.

I årene før 1982 var havnen en sygnende virksomhed. Den havde en stærkt faldende godsomsætning med fortsat negativ prognose, en stagnerende økonomi, ret så uklare organisationsforhold, og dens

ledelse var af ministeriel karakter. Videre var havnens virksomhed voldsomt påvirket af mange stridigheder med Københavns Kommune. Posten som direktør i havnen havde igennem lang tid været besat af ministerielle embedsmænd eller officerer fra søværnet, men i 1982 blev denne praksis brudt ved ansættelse af en direktør fra det private erhvervsliv - endog fra et entreprenørselskab. Denne ansættelse blev indledning til en omfattende ændring af hele havnens kommercielle udvikling.

Bogen beskriver indgående denne udvikling og navnlig de ledelsesmæssige betingelser, der var derfor. Den nye direktion fandt ganske naturligt et behov for en ny strategisk udviklingsplan for havnen, en effektivisering af ledelsen, en rationalisering af havnens driftsforhold, en igangsættelse af en fremadrettet personale- og lederudvikling samt en målretning af havnens markedsføring. Mest interessant i bogens sammenhæng er, at havnens nye strategiske plan, som under normale virksomhedsforhold i høj grad ville være et bestyrelsesanliggende, slet ikke blev forelagt bestyrelsen, men alene blev drøftet med bestyrelsens formand, hvorefter den blev igangsat. Årsagen hertil var, at den strategiske plan var i en klar modstrid med i hvert fald stærke kommunalpolitiske interesser i havnen, ligesom den ved en bestyrelsesvedtagelse ville binde i hvert fald ministeriet for offentlige arbejder langt ud over de tidsgrænser, som dette ministerium ville have forvaltningsmæssigt grundlag for at acceptere. I forholdet til havnen var hverken den centrale eller lokale administration indstillet på at tage stilling til andet end enkeltsager.

I konsekvens af denne form for politisk interesseforvaltning havde bestyrelsesarbejdet både formelt og i praksis karakter af parlamentarisk forum. Bestyrelsen som helhed foretog sig intet af egen drift, men tog alene stilling ved afstemning til de enkelte sager, som blev forelagt for den af direktionen. Så længe de i bestyrelsen repræsenterede særinteresser ikke blev

gået for nær, var der heller intet bestyrelsesmedlem, der fandt anledning til at ytre sig.

Bogen er ganske ærlig i sin beskrivelse af dette "bestyrelsesarbejde", idet den anførte praksis ikke alene beskrives som typisk for politikerne og embedsmændene i bestyrelsen. Heller ikke erhvervsrepræsentanterne fandt grund til at tage selvstændige initiativer, så længe deres specifikke interesser ikke blev trådt for nær.

Et eksempel på havnebestyrelsens arbejde var den såkaldte "§ 17-sag", som havde sit udspring i konflikten imellem på den ene side havnens selvfølgelige ønske om forretningsudvidelse på færgeområdet og på den anden side Københavns Kommunes lige så selvfølgelige modstand imod den deraf følgende, men stærkt omkostningsbelastende udvikling af infrastrukturen på vejområdet omkring havnen. Kommunen stillede krav om en stærk koncentration af havnens drift til udvalgte geografiske områder og gjorde det i den forbindelse klart, at kommunen i hvert fald ikke ville medvirke til en udbygning af vejnettet. I 1987 førte konflikten til et kommunalt forbud imod nye færgeruter og i 1988 til en stærk begrænsning af antallet af lastbiler pr. døgn for eksisterende færgeruter. Havnen bestred kommunens ret til indgreb af denne karakter, men tabte sin klagesag ved Planstyrelsen og efterfølgende to retsinstanser.

Bogen bestrider for så vidt ikke Københavns Kommunes legitime ret til at regulere trafikforholdene omkring havnen - det ville også være problematisk efter retsafgørelserne - men den lægger vægten på en beskrivelse af det bestyrelsesarbejde, der foregik i havnen i forbindelse med denne konflikt, og den konflikt, som de enkelte bestyrelsesmedlemmer måtte håndtere med sig selv. Mest illustrerende er vel beskrivelsen af Gunna Starcks holdning til en journalists spørgsmål, om hendes stilling på den ene side som borgmester i Københavns Kommune og på den anden side medlem af Københavns Havns besty-

relse ikke medførte en konfliktsituation for hende. Gunna Starck svarede klart hertil, at hun primært var valgt af kommunens borgere, og derved også var blevet medlem af havnebestyrelsen. I en konflikt imellem kommunen og havnen ville hun altid vælge kommunens side. Et klart og forståeligt svar fra en folkevalgt politiker, men afspejlende en holdning, som i hvert fald ikke kan siges at være fremmede for et konstruktivt bestyrelsesarbejde i havnen som forretningsvirksomhed.

Caset omkring Københavns Havn afsluttes med en beskrivelse af udviklingen af de lovforslag, som danner grundlag for havnens nuværende tilværelse. Havnens selvstændige og betydelige formue har som bekendt haft både lands- og lokalpolitikernes store interesse i forbindelse med det naturlige krav, der opstod med hensyn til alternativ udnyttelse af de havnearealer, som havnen i kraft af udviklingen ikke lænere ville have brug for. Som selvejende virksomhed betragtede havnen sig som ejer af disse arealer, og ethvert angreb på disse værdier skulle imødegås. I 1987 nedsattes et statsligt havneudvalg, som skulle fremkomme med en betænkning, der skulle give grundlag for en fornuftig handlingsplan. Udvalgets nedsættelse medførte et totalt stop for havnens salg og udlejning af ejendomme, hvilket jo i sig selv var et dybt indgreb i havnens virke.

Udvalgets arbejde førte ikke til noget brugbart resultat, fordi der i udvalget havde været repræsenteret så mange forskellige interesser, at der ikke havde kunnet opnås enighed om ret meget. I 1991 fremsattes et lovforslag, som tilsigtede et kompromis i den forstand, at havnen fortsat skulle stå for både havnedrift og arealudvikling, idet driften fortsat skulle henhøre under trafikministeriets ressort, mens arealudviklingen skulle styres af miljøministeriet. Lovforslaget førte havnens bestyrelse til at anlægge ekspropriationssag imod staten, idet forslaget ansås for at indebære et direkte angreb på havnens formue. Sagen tabtes ved Østre Landsret med den hoved-

begrundelse, at lovforslaget ikke indebar nogen ændringer af det bestående formueforhold. Bogen beskriver de meget konkrete problemer, som opstod for havnen – og i dennes bestyrelse – som konsekvens af denne konstante politiske indgriben i havnens ejerforhold.

Bogens fremstilling af ledelsesforholdene i Københavns Havn fører frem til spørgsmålet, om der kan drives nogen form for sund forretning i en "privatiseret" offentlig virksomhed, der hele tiden er udsat for politiske indgreb. Navnlig den politiske repræsentation i en sådan virksomhed kan ofte indebære, at virksomhedens bestyrelse ikke kan fungere som et ledelsesorgan efter sin hensigt. At der i netop Københavns Havns tilfælde var det særlige raffinement, at havnen var en såkaldt selvejende institution, giver anledning til den bemærkning i bogen, at sådanne virksomheders bestyrelser, som ikke repræsenterer nogen egentlige ejerinteresser, men er der for at forvalte andre særinteresser, slet ikke er egnede til at drive forretningsmæssig virksomhed.

Som bogen tydeligt illustrerer, er det muligt i et vist omfang at drive sund forretningsmæssig virksomhed under sådanne forhold. Sådant virksomhed må imidlertid nødvendigvis drives af direktionen uden om dele af bestyrelsen og på trods af disse.

### **Udviklingen i energisektoren**

Bogen beskriver den udvikling, som den danske elektricitetsforsyning har gennemgået fra sin rod i små, lokale andelsvirksomheder og kommunale selskaber igennem fusioner og samarbejder til de nuværende efter danske forhold store virksomheder fordelt imellem produktion, distribution og handel. Denne udvikling har imidlertid ikke i væsentlig grad ændret det grundlæggende ejerforhold i sektoren, idet det stadig er den store, lokale bredde af distributionsselskaber, der ejer sektorens øvrige selskaber, og dette ejerforhold har igennem alle årene haft en klar indflydelse på ikke mindst sammensætningen af bestyrelserne i selskaberne. Sektorens betin-

gelsler er i de seneste år undergået en ændring fra offentligt monopol til delvis privatisering, og navnlig den tilsigtede videre udvikling ad privatiseringens vej giver grund til overvejelse af sektorens ledelsesstruktur. Den nye konkurrenceverden nødvendiggør et fokus på helt nye områder i såvel den daglige som den overordnede ledelse. Fra at begreber som forsyningsikkerhed og dermed høj teknisk standard faktisk stod alene, skal man fremover i langt højere grad tænke i, hvilket totalkoncept et attraktivt elselskab kan tilbyde med hensyn til pris, service og tilknyttede ydelser.

De demokratiske spilleregler indebærer, at alle ejergrupper helst skal være repræsenteret i ledelserne. Det er selvfølgelig, at kommunalpolitikere, kommunale embedsmænd og andre lokalt udpegede har sæde i bestyrelserne for de lokale distributionselskaber, og konsekvensen af ejerskabet op igennem selskabsstrukturen er, at de samme personer i vid udstrækning er gengangere i bestyrelserne for også transmissions-, produktions- og handelsselskaberne.

Ledelsesarbejdet i det kommunale styringsregi er grundlæggende forskelligt fra ledelsesarbejdet i store selskaber, som skal arbejde i et konkurrencemiljø på vilkår som private virksomheder. I sådanne selskaber er viden om ofte ganske komplicerede forhold tvingende nødvendig for det enkelte bestyrelsesmedlem for at kunne matche den daglige ledelse og dennes konsulenter. Bestyrelsesarbejdet i elselskaberne er betinget af bestyrelsesmedlemmernes kendskab til markeds konkurrence, markedsføring, håndtering af erhvervsmæssig driftsrisiko, finansstyring m.v., og det er ganske tvivlsomt, om kommunalpolitikere i almindelighed besidder de nødvendige kvalifikationer til at varetage deres bestyrelsesansvar under disse betingelser.

Bogen beskriver de krav, som i dag nødvendigvis må stilles til en bestyrelse i et sådant selskab og anstiller den betragtning, at ret få kommunalpolitikere må anses for at besidde en sådan viden og ledelsesmæssig erfaring fra virksomhedsdrift, at de er

egnede til at tage det ansvar, de er udpegede til at tage i de store elselskaber. Den belyser i det historiske perspektiv, at netop elselskabernes traditionelt stærke koncentration om billigst mulige elektricitetsproduktion medførte, at såvel bestyrelser som teknikere viste sig at være totalt uforberedt på den offentlige debat om sektorens produktionsgrundlag, som fulgte i kølvandet efter den store, internationale oliekrise, om spørgsmålet om anvendelse af kernekraft, samt om andre former for mindre forurenende energikilder end fossile brændselstyper. Elsektoren indtog nærmest pindsvinstillinger, og teknikere og politikere udtrykte sig med en særdeles bedrevidende attitude, som gav luft til OOA og andre kampagnegrupper. Om elsektoren havde ret eller ej er for så vidt ligegyldigt i denne sammenhæng. De meget lukkede selskaber i elsektoren tabte debatten på alle fronter, fordi deres ledelser havde hverken baggrund eller kapacitet til at deltage meningsfyldt i debatten om samfundsfølsomme emner som energispørgsmål og primært miljøforhold.

Det anbefales i bogen, at professionelle erhvervsfolk kommer til i stedet. Partipolitik bør ikke indgå i ledelsen af en kommerciel virksomhed, og bestyrelsesmedlemmerne i elselskaberne bør kunne matche disse selskabers direktioner, således at direktionsstyring undgås. Mangfoldig lokalindflydelse i elsektoren medfører kun formelt ejerkredsdemokrati, og virksomhederne forbliver lukkede for omverdenen.

Bogen diskuterer, om den idelle konstruktion af elselskaberne måske kunne være en samling af produktions-, transmissions-, distributions- og handelsselskaberne i en koncern med en professionel koncernledelse. Fordelene ved en sådan organisation vil klart være opnåelse af en langt større drifts- og udviklingsrationalitet og et bedre forandringsberedskab i sektoren, men konstruktionen vil lige så selvfølgelig blive særdeles kompliceret at gennemføre, fordi den ville bryde fundamentalt med den nuværende ejerskabskonstruktion, og den

ville i hvert fald ikke umiddelbart medføre større åbenhed i sektoren.

## Konklusioner og forslag

Bogens to hovedcases fra de to udvalgte erfaringsområder illustrerer i rigt mål de centrale problemer vedrørende ledelse af "privatiserede" offentlige virksomheder: Det demokratiske problem, bestyrelsens kvalifikationsproblem og det bundne mandats problem.

Det erkendes, at "privatiserede" offentlige selskaber ofte er undergivet konkurrencevilkår, som forhindrer den form for offentlig indsigt, der er med enhver anden form for offentlig virksomhed. På den anden side ejes de pågældende selskaber jo i sidste ende af samfundet, hvorfor det egentlig ville være ganske fornuftigt at indføre den enkle regel, at "privatiserede" offentlige selskaber uanset deres konstruktion og forhold i øvrigt skal følge reglerne for børsnoterede aktieselskaber, for så vidt angår disses pligt til information af offentligheden.

Det demokratiske problem omfatter også i høj grad spørgsmålet om fastholdelse af det offentliges ansvar for driften af et "privatiseret" offentligt selskab. For så vidt angår de statsejede aktieselskaber vil det være forholdsvis nemt at lovgive mere præcist for for den pågældende ministers versus bestyrelsens ansvar. Den norske Lov af 30. august 1991 nr. 71 om Statsforetak klarlægger styringsforholdene i de norske statslige aktieselskaber på en måde, som forekommer ret overensstemmende med nordisk parlamentariske tradition. Den placerer det statslige aktieselskab som frigjort fra forvaltnings- og offentlighedslovene, men det præciseres som værende i det offentlige regi med ministeren siddende for bordenden i væsentlige sager, der angår selskabet, og loven tilstræber en tilrettelæggelse af informationsvejene imellem selskabet og Folketinget på en sådan måde, at den ansvarlige minister til stadighed er placeret centralt imellem selskab og parlament.

Der er ikke lige så enkel en måde at klarlægge det parlamentariske ansvar på i det

kommunale regi. I navnlig fælles kommunale virksomheder kan det som følge af det multiple ejerskab være overordentligt vanskeligt overhovedet at placere et parlamentarisk ansvar. En kommunalbestyrelse kan givetvis instruere et af sine bestyrelsesmedlemmer i en sådan virksomhed om at argumentere for og følge en bestemt linie i bestyrelsesarbejdet, men det pågældende bestyrelsesmedlem kan jo komme i mindretal ved en bestyrelsesbeslutning, hvilket imidlertid ikke nødvendigvis umiddelbart fører til en frigørelse af medlemmet fra et beslutningsansvar. Generelt er det ikke hensigtsmæssigt i et bestyrelsesarbejde at have for mange særstandpunkter krævet ført til protokols, og dette gælder navnlig i et kommunalt samarbejde, som i vidt omfang tilstræber konsensus.

Kommunalfuldmagten og anden lovgivning, som regulerer kommuners og amtskommuners muligheder for at etablere selskaber, har, som den løbende er blevet fortolket af Indenrigsministeriet og de øvrige kommunale tilsynsmyndigheder, sat meget vide grænser for, hvorledes kommunerne kan satse borgernes penge i erhvervsdrivende virksomheder. Bogen begrænser sig derfor til at anføre det hensigtsmæssige i, at hverken kommuner, amtskommuner, disses sammenslutninger eller fællesejer får mulighed for at etablere selskaber, som har meget lidt eller intet at gøre med kommunal virksomhed, eller hvis ydelser kan købes mere hensigtsmæssigt i det private marked.

"Privatiseret" offentlig virksomhed bør i videst muligt omfang underlægges selvstændig lovgivning – vel gennemtænkt og udformet efter danske forhold, således at de forretningsmæssige fordele, der givetvis er forbundet med drift af privat virksomhed, opnås, men også således, at de ulemper, der er forbundet med drift af sådan virksomhed som en del af den offentlige forvaltning under parlamentarisk ansvar, undgås.

For så vidt angår bestyrelsens kvalifikationsproblem i "privatiserede" offentlige sel-



skaber foreslår bogen meget klart, at man i hvert fald i sådanne virksomheder, som arbejder i et forretningsmæssigt konkurrencemiljø, frem for politikere og offentlige embedsmænd udpeger folk til bestyrelserne, som har forstand på og erfaring med hensyn til at drive virksomhed. Som generel begrundelse for tilstedeværelsen af politikere i bestyrelser for "privatiserede" offentlige selskaber er fra politisk side set hævdet, at politikernes deltagelse i sådanne bestyrelser indebærer politisk indflydelse i virksomheden. Dette synspunkt er ganske forkert. Ingen politiker bør deltage i en selskabsbestyrelse for at udøve direkte politisk indflydelse på selskabets drift.

Som nævnt anser bogen det bundne mandats problem for specielt karakteristisk for de såkaldte selvejende offentlige virksomheder, hvor bestyrelsens medlemmer faktisk er valgt ind i bestyrelsen for at varetage særinteresser, som ofte virker direkte imod den pågældende virksomheds drifts- og udviklingsinteresser. Konstruktionen som selvejende virksomhed kan muligvis tjene nogle fornuftige formål, dersom den pågældende virksomhed er beskæftiget med at anvende offentlige midler til løsning af fx undervisnings- og sociale opgaver, men den er aldeles uegnet til at drive forretningsmæssig virksomhed.

## Summary

*'Privatised' public enterprise, as conceived by the authors, is an enterprise which is, one way or the other, controlled by public authorities but hived off from public administration in the form of a private enterprise. Even though such an enterprise is part of the public authorities, it usually does not fall within the Public Administration Act, but is governed by private companies rules. This creates many problems, according to the authors of a book on privatised public enterprises which was published in November 2001. The book points out that the enterprise is managed by a board of directors as representatives of public ownership, but the very independent and extensive board responsibilities in relation to private law rules often make it difficult to identify and maintain parliamentary responsibility for the enterprise. This creates a truly democratic problem. A number of examples are given that the enterprise often loses its public contact with reality and starts activities that have only little to do with public enterprise. Very often - and mainly under the auspices of local authorities - most board members in a 'privatised' public enterprise are politicians who lack the qualifications to run a business, which is why such enterprises become controlled by management. The book labels this problem as the qualification problem of the board of directors. The book also deals with the limited mandate which can be found particularly in independent public enterprises where board members are appointed with the purpose of protecting other interests in the enterprise than those of the enterprise itself. A number of specific privatised public enterprises are briefly discussed and detailed reviews are presented of problems experienced by the Port of Copenhagen and enterprises in the energy sector. Finally a number of concrete initiatives to improve conditions are proposed.*