



När socialdemokratin avvecklade det statliga bankägandet

En maktstudie om regeringens agerande vid beslutet att
sälja Nordbanken

Thomas Persson

Projektet *Politiska institutioner och strategiskt agerande* (PISA) syftar till att öka vår kunskap om det moderna styrelseskicket. Den teoretiska utgångspunkten är att politiska institutioner formar olika aktörers möjligheter att utöva inflytande och tillvarata sina intressen. En viktig empirisk utgångspunkt är att svensk politik inte längre kan beskrivas som en kombination av parlamentarism och korporativism – den institutionella legering som i detta avseende var liktydig med den svenska modellen. Hur det nya styrelseskicket bäst kan karakteriseras är emellertid ännu en öppen fråga. Tidigare forskning har visat att korporativismen har minskat i betydelse. Den ofta framförda tanken att lobbying och andra former av informell och mindre rutiniserad maktutövning har trätt i dess ställe, bör tills vidare enbart uppfattas som ett slags arbetshypotes.

PISA-projektet initierades hösten 1994 med hjälp av ett planeringsanslag från *Riksbankens Jubileumsfond*. Projektet bedrivs sedan 1995 med ekonomiskt stöd från Riksbankens Jubileumsfond (huvudansvarig Jörgen Hermansson), *Arbetslivsfonden* (PerOla Öberg) och *Kommunikationsforskningsberedningen* (Torsten Svensson).

I PISA:s rapportserie publiceras projektets arbetspapper och vissa mindre delrapporter. Som brukligt är i vetenskapliga sammanhang är författarna till de enskilda rapporterna själva ansvariga för innehållet.

Innehåll

1. Inledning	4
1.1 Vem regerar?	5
1.2 Vad säger författningen?	6
1.3 Maktbegreppet	7
1.4 Maktens dimensioner	8
1.5 Uppgiften - Syfte och frågeställningar	9
1.6 Regeringsarbetet	10
1.7 Beredningen av ärenden	11
1.8 Val av fall	12
1.9 Privatisering som begrepp och politiskt instrument	14
2. Att studera makt	
2.1 Intervjuer som metod	16
2.2 Ett analyschema	18
2.3 Regeringens autonomi	21
3. Från krisbank till privatiseringsobjekt	23
3.1 Historiens ironi	23
3.2 Nordbanken och bankkrisen	23
3.3 Stödet till Nordbanken	26
3.4 Bankstödsnämnden	30
3.5 Socialdemokratin och bankfrågan	32
3.6 Privatiseringsbeslutet	35
3.7 Beslutets institutionella ramar	36
4. Regeringens agerande i beslutsprocessen	37
4.1 Regeringen som kollektiv aktör	37
4.2 "Den stora glädjedagen"	38
4.2.1 Regeringens agerande gentemot banken	40
4.3 Partiintern "lobbyism"	41
4.3.1 Regeringens agerande gentemot riksdagsgruppen	44
4.4 Från utskottsmakt till nämndemakt	45
4.4.1 Regeringens agerande gentemot Näringsutskottet	46
4.5 Myndigheten med fri dragningsrätt på statens checkräkning	46
4.5.1 Regeringens agerande gentemot Bankstödsnämnden	48
4.6 "Bankkrisen har skapat en politisk trötthet på bankdirektörer"	
- LO drar sig ur	49
4.6.1 Regeringens agerande gentemot LO	50
4.7 Regeringens agerande gentemot andra aktörer	51

4.8 Regeringens interna agerande	52
5. En autonom regeringsmakt?	54
5.1 Makt och deltagande i beslutsprocessen	55
5.2 Regeringens interna arbete	59
5.3 Om agerandets generella giltighet	60
5.4 Ett nytt styrelseskick?	63
5.5 Utförsäljningen som krisavveckling eller privatiseringskupp	64
Referenser	67

1. Inledning

I februari 1995 fattade den socialdemokratiska regeringen beslut om att sälja den statligt helägda affärsbanken, *Nordbanken*. Beslutet hade karaktären av en principdeklaration från regeringen. Ingen exakt tidpunkt eller specificerat tillvägagångssätt fastslogs. Däremot uttalade regeringen sin vilja att på sikt avveckla hela det statliga ägandet i banken. Nordbanken, som några år tidigare köpts i sin helhet av staten under den svenska bankkrisen, skulle således åter ta klivet in på den privata börsmarknaden.

Utförsäljningar av statligt ägda företag är ett fenomen som inte alls tillhört ovanligheterna sedan 1980-talets privatiserings- och avregleringsvåg. Regeringen markerade nu inledningen av slutfasen på den avveckling av den kris som alltsedan åren i början av 1990-talet präglat den svenska bankmarknaden. Staten hade tvingats ingripa för att rädda banksystemet när flera banker signalerat gigantiska kreditförluster under 1990-talets inledning och hotats av konkurser. Beslutet om utförsäljning av Nordbanken var därför ett kvitto på att bankkrisen var avklarad och att rekonstruktionen av den statliga banken var i hamn. Krisavvecklingen hade föregåtts av en rad svåra beslut och principbeslutet från februari 1995 föreföll därför tämligen odramatiskt för den socialdemokratiska regeringen.

Situationen komplicerades emellertid av att regeringen var just socialdemokratisk. Under decennier hade socialdemokratin demonstrerat betydelsen av statligt ägande inom banksektorn och internt hade partikongresser vid upprepade tillfällen tvingats ta ställning till motioner om mer långtgående socialisering av bankväsendet. Detta gör ärendet politiskt intressant och beslutsprocessen vetenskapligt relevant. Men det är inte den partiinterna behandlingen av ärendet som är föremål för denna studie. Här kommer istället beslutet om utförsäljning av den statligt ägda banken att betraktas som ett fall av regeringens maktutövning gentemot andra elitaktörer med intressen att bevaka inom banksektorn.

Frågan som ställs är: Hur har den socialdemokratiska regeringen valt att agera gentemot andra aktörer i denna politiskt laddade fråga? Har regeringen inbjudit till rådslag om den statligt ägda bankens framtida öde eller handlar det mer om ett självständigt regeringsbeslut? Analysen sker mot bakgrund av de förändringar vi sett inom den svenska parlamentariska demokratin sedan 1970-talet. Den karaktäristiska svenska modellen har dödförklarats. Oavsett sanningshalten i denna utsaga och trots oklarheter om den svenska modellens egentliga innebörd råder åtminstone bred enighet om att den svenska förhandlingsdemokratin, präglad av samförstånd och breda uppgörelser mellan starka intresseorganisationer och staten, har förlorat i betydelse. Korporatismen har retirerat och samhällets organiserade intressen letar nya former för att påverka beslutsprocesserna. För att om möjligt nå fördjupad kunskap om hur det levande styrelseskicket gestaltar sig i 1990-talets Sverige skall landets högsta politiska ämbete, regeringen, granskas i denna empiriskt präglade studie.

1.1 Vem regerar?

Den amerikanske statsvetaren Robert Dahl ställde 1961 frågan *Who Governs* i en numera berömd maktstudie. Dahl studerade det lokala styret i det amerikanska samhället New Haven och fann att makten inte var koncentrerad till endast en homogen maktelit. Istället kunde han urskilja ett flertal grupper bestående av ett fåtal inflytelserika personer som skiftade från fråga till fråga. Makten över det politiska beslutsfattandet var sektorsindelad och de folkvalda samverkade med organiserade elitaktörer inom olika sakområden.¹

Under 1960- och 1970-talen blomstrade den anglosaxiska maktlitteraturen. Förekomsten av sektoriella nätverk rönt stor uppmärksamhet framför allt i USA där begrepp som exempelvis “det militär-industriella komplexet” kom att symbolisera hur regeringsmakten stod under inflytande från starka intressen inom vapenindustrin. Intresseorganisationer inom olika sakområden samarbetade med segment inom administrationen och bildade sk. “järntrianglar” som ofta bestod av ett fackutskott i kongressen, en specialmyndighet med inriktning mot ett visst verksamhetsområde och några lobbyister som förträdde företag och andra berörda intressen. De elitgrupperingar som fanns inom en sektor utbytte personella resurser med varandra. Det sammanhållande kittet var den gemensamma sektorns intressen.

Den statsvetenskapliga forskningen har sedan länge övergivit begreppet “järntrianglar” som en följd av de förändringar som skett inom det politiska livet. Inom amerikansk politik har antalet intressegrupper ökat drastiskt sedan 1960-talet. Opinionsbildningen sker idag på andra sätt än tidigare och den sektorsbundna järntriangeln har förvandlats till löst organiserade nätverk som arbetar mer med tillfälliga maktrelationer och sektorsövergripande frågor. Idag beskrivs de organiserade intressenas roll i politiken i termer av “issue networks” eller “policy networks” som präglas av kommunikation och resursutbyte.²

Även för svenskt vidkommande är nätverksmetaforen tillämplig. *Maktutredningen* från 1990 uppmärksammade utvecklingstendenser inom det svenska politiska livet som pekade mot ökad förekomst av dessa lösligt organiserade nätverk. Det organiserade samarbetet mellan staten och intresseorganisationerna håller på att luckras upp. Den korporativa samhällsmodellen som byggde på intresseorganisationernas deltagande i den politiska beslutsprocessen har försvagats. Även andra utmärkande drag i det som kallas *den svenska modellen* har förändrats. Den politiska beslutsstrukturen är idag mindre hierarkisk, mer decentraliserad och mindre sektoriserad.³ Den samhällsvetenskapliga forskningen trevar fortfarande efter systematiska beskrivningar av det politiska beslutsfattandets karaktär i 1990-talets Sverige. Det är därför ett övergripande mål för denna studie att bidra till förståelsen av hur det politiska beslutsfattandet och maktutövningen sker idag.

¹ Dahl 1961.

² Petersson 1989, 20ff; SOU 1990:44, 182ff; Petersson 1993, 90.

³ Den svenska modellen och dess förändring diskuteras i SOU 1990:44, 21-30, 389ff. Om korporatism i Sverige och dess avtagande betydelse, se Hermansson 1993, särskilt kapitel 9; Lewin 1992; Micheletti 1994. Om korporatismens demokratiska för- och nackdelar, se Öberg 1994.

1.2 Vad säger författningen?

Med föresatsen att nå kunskap om styrelseskickets konkreta utformning konsulteras inledningsvis den skrivna författningen. Regeringsformen stadgar att: "*Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen.*"⁴ Den svenska folkstyrelsen bygger på den representativa demokratins princip. Det svenska folket utser i fria val vart fjärde år riksdagens politiska sammansättning. Regeringens demokratiska förankring förverkligas därför enligt parlamentarismens princip i två led. Genom regeringsbildning och kontrollmakt bestämmer riksdagen över regeringens politiska sammansättning. Väljarna kan avsätta sina representanter och riksdagen kan avsätta regeringen. Denna form av indirekt representationssystem kräver således delegering av beslutsmyndighet och möjligheter till ansvarsutkrävande.⁵

Men vad är innebörden av att regeringen styr riket? Olof Petersson diskuterar frågeställningen i en delrapport till *Maktutredningen*. Petersson menar att det antingen går att se formuleringen som ett uttryck för en konstitutionell norm eller som ett sakpåstående om faktiska förhållanden. Precis som för Petersson kommer här regeringsformens sjätte paragraf att användas som en empirisk hypotes: Styr regeringen riket?⁶

Petersson redogör för regeringskansliets kontakter med sin omgivning. Genom en extensiv nätverksanalys kvantifieras kontaktmönstret mellan regeringskansliet å ena sidan och myndigheter, kommittéer, riksdagen, politiska partier, organisationer, företag, massmedia och utlandet å den andra sidan. Dessutom skildras departementens interna kontaktmönster och också kommunikationen mellan departementen. Ambitionen är att ge en helhetsbild av omfattningen på kontakterna mellan regeringskansliet och dess omgivning. Kvalitativa aspekter av kontaktmönstren beaktas emellertid inte alls. Genom att kartlägga regeringskansliets relationer med omgivningen kan Petersson därmed endast ge en indirekt bild av hur maktutövningen sker.⁷

Resultaten bär på information om vem som har kontakt med vem. Om vilka befattningshavare inom regeringskansliet, från statsråden överst i hierarkin till handläggaren inom de olika sakenheterna på departementen längst ner, som har kontakter med omgivningen och i vilken omfattning. Den centrala frågan om kontakternas karaktär och innehåll kvarstår dock. En stor del av regeringskansliets kontaktmönster sker genom informella samtal och sammanträffanden. De lämnar sällan spår i arkiven. Därför kan en kvantitativ analys utan kvalitativa hänsynstaganden till innehållet i dessa kontakter, aldrig ge oss kunskap om hur maktrelationerna mellan dessa aktörer ser ut.

Det finns dock metodmässiga svårigheter med att utröna innehåll och utfall av kontakterna. Det är nämligen endast genom att intensivt studera enskilda ärenden och via intervjuer med centrala aktörer, som det är möjligt att rekonstruera beslutsprocesser och därmed nå kännedom om hur

⁴ RF 1:6.

⁵ För en diskussion kring det svenska styrelseskicket se bl.a. Holmberg & Stjernqvist 1992, 17-45; Birgersson & Westerstahl 1992 (1980), kapitel 2, 7-10; Larsson 1995, 18-44; Petersson 1993, kapitel 8-9 samt kapitel 1 för en historik; RF.

⁶ Jfr. Petersson 1989, 11.

⁷ Ibid, 18.

påverkansmönstren ser ut. Detta måste emellertid vara centralt för en maktstudie. Den ideala situationen vore att kombinera en kvalitativ analys med en kvantitativ. Det bär dock för långt att göra det inom ramarna för detta arbete.

En regerings kontaktmönster säger alltså föga om hur den reella maktutövningen gestaltar sig i de enskilda beslutsprocesserna men det ger ett indirekt mått på vilka som är möjliga deltagare. Regeringsmaktens självständighet i sitt beslutsfattande betraktas inte i denna undersökning som en norm utan som en empiriskt prövbar hypotes. Det förutsätter att vi kan analysera regeringsmaktens grad av autonomi i sitt beslutsfattande. I en delstudie till Maktutredningen om svensk näringspolitik utvärderades regeringens agerande inom ämnesområdet utifrån en modell om instrumentellt rationellt handlande. Enligt detta antagande skall regeringen styra genom preciserade mål, färdiga alternativ, kunskap om framtida konsekvenser och olika handlingsalternativ o.s.v. Det förutsätter politisk maktutövning genom verksamhetsplaner, budgetering, resultatanalys, långsiktsplaner och ekonomiska styrsystem. Undersökningen visade att verkligheten kraftigt avviker från denna modell. Regeringens agerande handlade mer om att *reagera* än att *regera* enligt en instrumentell rationalitetsmodell. Regeringen reagerade på krav från utomstående aktörer mer än den självständigt regerade och styrde andra organisationers verksamhet.⁸ Denna studie har liknande avsikter i ambitionen att beskriva regeringsmaktens självständighet men nyttjar andra analytiska hjälpmedel.

1.3 Maktbegreppet

Att skildra det levande styrelseskicket så som det gestaltar sig i det praktiska politiska livet handlar till stor del om att skildra maktförhållanden i samhället. På samma sätt som andra styrelseskick handlar nämligen också det demokratiska i grunden om makt. Vem eller vilka som besitter den reella beslutsmakten och dagordningsmakten är centrala frågor för den statsvetenskapliga analysen.⁹ Maktbegreppet tillhör emellertid vetenskapens mer omstridda begrepp. En maktstudie måste därför tydliggöra i vilken bemärkelse begreppet makt används.

Maktutredningen använde en vid definition av begreppet: "*En maktrelation karaktäriseras av att någon har en möjlighet att genomdriva sin vilja gentemot någon annan*".¹⁰ Det handlar således om ett potentiellt inflytande vilket inte i alla situationer behöver motsvaras av ett realiserat inflytande. Makt betraktas som en relation och kan därför vara både manifest och latent. Maktinnehav utgör en latent relation medan maktutövning är manifest. Maktrelationer är också föränderliga och påverkas av de maktresurser aktörerna besitter och det mönster av maktrelationer som råder mellan fler än två aktörer.

När möjligheten att påverka någon (maktrelationen) utnyttjas, sker detta i form av en maktutövning. Det är maktutövningen i en enskild politisk beslutsprocess som står i fokus för

⁸ Jacobsson 1989. Jacobsson menar också att en reaktiv strategi bygger på idéer om representativitet och lyhördhet och att det därför handlar om politiskt ansvarstagande. För kritik av Jacobsson, se Hinnfors 1992.

⁹ Petersson 1996, 41f.

¹⁰ Petersson, 1987, 10.

denna studie. Jag har inte för avsikt att utvärdera olika aktörers maktresurser och inbördes förhållanden utan blott studera om och hur de utövat makt i beslutsprocessen.

Maktbegreppet inbegriper också en avsiktlighet. Maktutövning är med andra ord reserverat för fall med intentionalt handlande aktörer och utesluter därmed effekter av aktörers oavsedda påverkan. Här brukar istället inflytande användas som samlingsnamn för såväl avsedda som icke avsedda konsekvenser av ett handlande. Följande definition av begreppet maktutövning blir vägledande för analysen:

Med maktutövning avses intentionalt realiserade och framgångsrika försök av en aktör att påverka en annan aktör i enlighet med sin egen vilja.

Skulle ett försök till maktutövning misslyckas har en aktörs vilja inte slagit rot och därmed är det heller ingen maktutövning. Endast framgångsrika fall räknas, även om misslyckade försök är nog så intressanta att studera. Om aktörer i regeringens omgivning försöker utöva makt gentemot regeringen men misslyckas, är det rimligtvis ett uttryck för regeringsmaktens autonomi.¹¹

1.4 Maktens dimensioner

Maktforskningen har sedan Robert Dahls banbrytande studie från början av 1960-talet lett till sedvanlig skolbildning inom den samhällsvetenskapliga disciplinen. Dahl kritiserades för att i sin studie av det politiska beslutsfattandet i ett antal lokala stridsfrågor i New Haven, endast belysa maktens "första dimension". Den rör makt och deltagande så som det manifesteras i konkreta politiska sakfrågor. Kritiker gjorde gällande att Dahl och andra med honom missade alla de frågor, krav och påverkansförsök som aldrig fördes upp på den politiska dagordningen. Maktens "andra dimension" handlar därför om vem som har makt över dagordningen och icke-besluten.

Den "tredje dimensionen" tar också hänsyn till vad som formar människors grundläggande intressen. De maktlösa föreställningar antas bli formade på de mäktigas villkor. Därför bör uppmärksamhet ägnas även de processer som styr människors medvetande och ideologiformation. Forskningen har därför i huvudsak gått från att endast studera de konkreta manifesterade maktutövningarna till att alltmer uppmärksamma även latenta, subtila och mer övergripande maktrelationer.¹²

Meningsutbytet mellan dessa skolor kommer inte att tillföras något nytt stoff genom denna undersökning. I själva verket finns det en poäng i att ifrågasätta den skolbildning som tycks föreligga kring maktens tre dimensioner. Snarare bör studier av en politisk beslutsprocess ses som innefattande alla dessa dimensioner.

Studier av den politiska beslutsprocessens första fas skulle således handla om analyser av vem som påverkar eller har makten över människors eller andra aktörers medvetanden i form av verklighetsuppfattningar, värderingar, förväntningar, preferenser och intressen (maktens tredje ansikte). Den andra fasen om analyser av vem som påverkar eller har makten över dagordningen - vad som överhuvudtaget kommer upp till beslut

¹¹ Att realisera intressen, producera avsedda effekter eller driva igenom sin vilja är några av de formuleringar som används för att uttrycka innebörden av begreppet makt. Se Asp 1996, 41-52.

¹² SOU 1990:44, 18f; Asp 1996, 51f; Gavenka 1987, 27ff.

(maktens andra ansikte). Och den tredje fasen om analyser av vem som påverkar eller har makten över människors eller andra aktörers handlingar i form av beslut (maktens första ansikte).¹³

Förespråkarna för studier av maktens andra och tredje dimensioner kritiserar ofta för avsaknad av empiriska studier. Tillämpat på min studie skulle en sammanhållen analys av maktens tre dimensioner i samband med beslutsprocessen kring privatiseringen av Nordbanken (om valet av fall, se 1.8), kräva att jag kunde utröna hela åsiktsbildningen i samhället som skapade regeringens och alla andra aktörers föreställningar och verklighetsuppfattningar kring bankägandet. Detta är naturligtvis en omöjlig uppgift även om man intuitivt kan tycka sig se en vida utbredd norm bland olika elitgrupper i samhället kring just synen på statligt ägande.

Däremot öppnar sig mitt undersökningsupplägg för en analys av såväl maktens första som andra dimension. Det är i första hand beslutsprocessens slutfas som tilldrar sig denna studies uppmärksamhet. Vi kan under detta skede fråga oss vem som reser frågan om en privatisering (maktens andra dimension), vilka som deltar och vem som påverkar vem i beslutsfasen (maktens första dimension). Därmed finns tre bedömningskriterier för att kartlägga maktens första två dimensioner i samband med privatiseringsbeslutet. För det första: Vem eller vilka tar *initiativ* till frågan om en privatisering? För det andra: Vilka ges möjlighet att *delta* i beslutet (märk här att vi koncentrerar oss till det avgörande beslut som rör privatiseringen)? Och för det tredje: Vem *påverkar* vem då det gäller beslutets utfall?

För att precisera de krav jag ställer på maktutövningen utgår jag från aktörernas intentioner. En aktör utövar makt endast i den mån hans intentioner överensstämmer med den påverkan han utövar. För att översätta detta begreppsliga verktyg till empiriskt märkbara kriterier tvingas jag till att utgå från aktörernas uttalade intentioner. Det är de uttryckta avsikterna och motiveringarna som blottlägger en eventuell maktutövning, inte aktörernas dolda motiv.¹⁴ De olika aktörernas utsagor om sina intentioner blir därför vägledande för analysen. Dessa måste dock granskas enligt gängse källkritiska kriterier, men inga andra metoder står till buds än att nyttja aktörerna själva som sina egna källor.

1.5 Uppgiften - Syfte och frågeställningar

För att beskriva den konkreta maktutövning som sker mellan regeringen, vars uppgift är att styra riket, och de aktörer i regeringens omgivning som har intressen att bevaka i olika frågor, kommer jag att intensivstudera en central politisk beslutsprocess. Syftet är deskriptivt. Ambitionen är att beskriva beslutsprocessen i termer av deltagande och maktutövning (se 2.1 Maktbegreppet och dess dimensioner). I en enskild politisk fråga skall jag kartlägga vilka aktörer som deltar och på vilket sätt de försöker påverka. Jag föreställer mig ett strategiskt spel mellan regeringen och dess omgivande aktörer. Såväl de enskilda aktörernas intressen som regeringens blir föremål för empirisk prövning och kan inte på förhand låsas fast. Däremot gör jag ett antagande att alla potentiella aktörer i den aktuella beslutsprocessen har ett intresse av att försöka delta. Analysen

¹³ Asp 1996, 52.

¹⁴ För en distinktion mellan motiv och motiveringar i rationalistiska analyser, se Hadenius 1981, 14ff; Hadenius 1984.

mynnar förhoppningsvis ut i en slutsats om det levande styrelseskickets karaktär i 1990-talets Sverige. Dess generella giltighet skall vägas mot fallets representativitet.

De generella frågor som skall besvaras är således: Vilka aktörer deltar i beslutsprocessen? När och hur har de möjlighet att påverka besluten? Hur agerar regeringen gentemot olika aktörer med intressen att bevaka i beslutsprocessen? Dessa frågor skall sättas in i det specifika fallets kontext. Här utgår jag från att de deltagande aktörerna är olika elitaktörer som företräder myndigheter, företag, organisationer o.s.v. De relationer som skall kartläggas är således horisontella till sin karaktär; makteliter som försöker påverka varandra. Den eventuella påverkansprocess som utspelas vertikalt, d.v.s. mellan exempelvis politiker och dess väljare faller utanför denna analys.¹⁵ Huruvida påverkan och påverkansförsök mellan beslutsprocessens deltagande aktörer bygger på formella eller informella kontakter eller huruvida metoderna är direkta (utredningar, remisser, medverkan i styrelser etc.) eller indirekta (opinionsbildning, uppvaktningar, skrivelser etc.) tillkommer den empiriska analysen att besvara.¹⁶

Det är också en förhoppning att arbetet kan bidra till metodutvecklingen inom forskningsområdet. Ett analyschema för att bringa klarhet i den politiska maktutövningen presenteras i avsnitt 2.2. Detta analyschema kan tillämpas även på andra politiska beslutsprocesser.

1.6 Regeringsarbetet

Regeringsformen är avsiktligt restriktiv i regleringen av regeringens inre arbete. Här värderas den exekutiva maktens handlingskraft dyrare än insyn och transparens av det interna regeringsarbetet. Endast vissa allmänna ramar och några grundläggande principer för handläggningen av regeringsärenden anges i regeringsformen. Bland annat föreskrivs att: "*Vid beredningen av regeringsärenden skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig.*"¹⁷ Denna formulering tolkas som ett allmänt krav på remissbehandling i beslutsprocessen och är därmed en konstitutionell kodifiering av den svenska förhandlingsdemokratin.¹⁸ Således bygger det demokratiska beslutsfattandet i Sverige på ett omfattande remissväsende där myndigheter, berörda parter, intresseorganisationer och andra givits utrymme att *delta* i beslutsprocesserna.¹⁹

Ärenden som rör flera departements verksamhetsområden skall handläggas inom det departement till vilket det huvudsakligen hör och beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Hur samrådet rent praktiskt skall äga rum - om det skall ske muntligen eller skriftligen, i vilken utsträckning och på vilket sätt dokumentationen skall ske - avgörs från fall till fall. Samrådet skall

¹⁵ Vertikal förankring i beslutsprocessen kring krisuppgörelserna 1992 mellan den borgerliga regeringen och den socialdemokratiska oppositionen studeras i Assarsson 1996a. En med min egen jämförbar studie beträffande horisontell påverkan i en politisk beslutsprocess, se Ds 1996:37.

¹⁶ Jfr. Svensson 1997.

¹⁷ RF 7:2.

¹⁸ Petersson 1996, 132; Larsson 1995, 80f; Larsson 1986.

¹⁹ Beträffande remissväsendets förändring under senare år, se Maktutredningen SOU 1990:44 samt en delrapport till Förvaltningspolitiska kommissionen SOU 1997:30 och dess slutrapport 1997:57; Riksdagens Revisorers Rapport 1996/97:6.

dock ske i god tid före beslutet så att andra departement har en reell möjlighet att påverka. Den *gemensamma beredningen* är aldrig avslutad förrän samtliga parter är överens. Om inte enighet nås skjuts ärendet upp på högre beslutsnivå och i sista hand till *allmän beredning*.

Själva regeringssammanträdet betraktas som en formell slutetapp i beslutsprocessen. Regeringen sammanträder i allmänhet på torsdagar och i snabb takt klubbas ärenden. Ingen egentlig diskussion förekommer. Vid tveksamheter brukar enskilda frågor lyftas ut och tas upp vid ett senare tillfälle. De verkliga diskussionerna äger rum under regeringens allmänna beredning på torsdagar då ministrar, ibland assisterade av tjänstemän, föredrar ärenden för sina ministerkollegor. Uppskattningsvis är endast någonstans mellan en eller två procent av regeringens ärenden föremål för dessa informella diskussioner. Regeringen avgör under ett år runt 20 000 ärenden. Ärenden på allmän beredning kan vara ärenden där antingen tvister måste lösas, alternativt rena informationsärenden där statsråd vill informera sina regeringskollegor om förestående regeringsbeslut. Det kan även vara frågor där statsråd vill ha en vägledande diskussion i något ärende.

Även under sk. *lunchberedningar*, då ministrar träffas över en lunch och diskuterar ärenden, avgörs i praktiken vissa ärenden. Personutnämningar är typiska ärenden för dessa diskussioner. Viktigare utnämningsfrågor kan dock tas upp på allmän beredning. Till beredningsprocessen hör även sk. *delning*. Delning innebär att ett departement som bereder ett ärende i form av en proposition, lagrådsremiss, förordning och kommittédirektiv eller utfärdar lag, skall ge övriga departement möjlighet att ge synpunkter på ett utkast innan regeringen beslutar i ärendet. Delningsprocessen har en viktig informativ funktion inom regeringskansliet.

Beslutsfattandet i regeringen är kollektivt men statsråden får reservera sig till protokollet. Regeringen förutsätts med andra ord att i sin helhet stå bakom samtliga beslut under förutsättning att enskilda statsråd inte anmält avvikande mening till regeringsprotokollet. Det är dock endast i de större och principiellt viktiga frågorna som regeringen i sin helhet diskuterar. För beslutsförhet krävs att minst fem statsråd är närvarande. I övrigt regleras inte beslutsproceduren. Innehållet i ett regeringsbeslut får inte offentliggöras förrän det har behandlats på ett regeringssammanträde. Det intressanta i detta sammanhang är dock att det reella beslutet i allmänhet fattats tidigare under beslutsprocessen.²⁰

1.7 Beredningen av ärenden

Beredningen av regeringsärendena sker inom regeringskansliet som består av statsrådsberedningen och departementen. Regeringen beslutar själv om antalet departement och fördelningen av ärenden mellan departementen. Huvuddelen av ärendebehandlingen sker inom olika sakenheter på departementen. En sakenhet ansvarar för ärenden inom ett visst ämnesområde. Vid sk. veckoberedning föredras ärenden inför det statsråd som är chef för departementet och ärendena förs därefter upp på föredragningslistan inför regeringssammanträdet.

²⁰ Petersson 1996, 133;141; Holmberg och Stjernquist 1992, 28; Larsson 1995, 45; Larsson 1986; Birgersson & Westerståhl 1992 (1980), 181ff; RF kapitel 7; PM 1996:1 Statsrådsberedningen; SFS 1996:1515.

Personalen vid ett departement består dels av ett departementsråd eller som i mitt fall (se 1.8), där Finsdepartementet är den beredande organisationen, eventuellt av ett finansråd. Ett finansråd är chef över en avdelning i Finansdepartementet. Därutöver finns ett antal handläggande tjänstemän. För särskilda uppgifter kan också sakkunniga tjänstemän tillfälligt knytas till departementet. Karaktäristiskt för Sverige är att arbetsenheterna i allmänhet är små. Tjänstemännen inom departementen är inte tillsatta på politiska meriter utan förutsätts tjäna regeringen lojalt oavsett dess politiska färg. Politiskt tillsatt är dock statssekreteraren som svarar för den politiska samordningen av departementets arbete och för kontakter med de andra departementen. Även politiskt sakkunniga anställs på politiska meriter och eventuellt planeringschefen vid de departement där sådan finns.²¹

På Finansdepartementets Finansmarknadsavdelning fanns vid den aktuella tidpunkten en särskild bankenhet med ett knappt tiotal anställda tjänstemän. Chef för avdelningen var Finansrådet Claes Thimrén. Det fanns även en enhet av motsvarande storlek som ansvarade för frågor kring finansiell ekonomi. Sannolikt sker beredningen av ärendet med en utförsäljning av Nordbanken vid just dessa enheter.

1.8 Val av fall

Vad kännetecknar ett representativt fall av det svenska styrelseskicket? Utgångspunkten är naturligtvis att finna ett fall som säger oss någonting om hur politiska beslutsprocesser normalt är utformade. Samtidigt kräver en intensivstudie av ett enskilt fall en ämnesmässig koncentration som riskerar att förta fallets representativitet för styrelseskicket i dess helhet.

Jag söker också efter ett fall där det är möjligt att följa en beredningsprocess under en längre tid för att avgöra i vilket skede de olika aktörerna försöker påverka. Slutpunkten i beslutsprocessen sätts lämpligen till när regeringen fattar ett avgörande beslut. De intressegrupper som kan tänkas vilja påverka gör det sannolikt under beredningsfasen.

Det perspektiv ur vilket jag studerar regeringens agerande är alltså huruvida andra aktörer tillåts delta i beslutsprocessen. Jag vill beskriva beslutsfattandets deltagande aktörer och formerna för detta deltagande. Därmed väljer jag med fördel ett beslut där ett deltagande kan förväntas och överhuvudtaget är möjligt. Vidare har jag koncentrerat framställningen mot olika elitaktörers deltagande.

Inom den ekonomiska politikens område har ett stort antal beslut under 1980-talet och 1990-talet lagt grunden för den avreglerings- och privatiseringspolitik som satt sin prägel på denna tidsperiod. Inom detta politikområde har en stor del av de beslut som konstituerar det "nya" styrelseskicket fattats. Den ekonomiska politiken har av naturliga skäl en central betydelse för starka intressegrupper och branschorganisationer. Men även för aktörer inom andra politikområden är utvecklingen inom den ekonomiska politikens område av betydelse. Det är ingen överdrift att påstå att den ekonomiska politiken utgjort den centrala vattendelaren inom svensk politik och att dess utfall i allmänhet också sätter ramarna för andra politikområden.

²¹ Birgersson & Westerståhl 1992 (1980), 182ff.

En tämligen väl avgränsad del av det ekonomisk-politiska området, som under senare tid genomgått betydande förändringar, är banksektorn. Bankbranschen har haft en central betydelse för det ekonomiska systemets utformning i Sverige och varit föremål för omfattande politiska meningsskiljaktigheter och stora projekt. I början av 1990-talet drabbades banksektorn av en djupgående kris som tvingade staten till intervention i det ekonomiska systemet. Bankbranschen var inte den enda orsaken till den djupa ekonomiska krisen i början av 1990-talet men krisen för bankerna indikerade det ekonomiska lägets allvar.

Tvärtemot de senaste två decenniernas avreglerings- och privatiseringspolitik valde den borgerliga regeringen att 1992 köpa upp den statligt delägda banken, Nordbanken, i sin helhet. Förstatligandet var dock av tillfällig karaktär. Ambitionen var hela tiden att röja undan krisen i banksektorn och snarast möjligt återföra banken till den privata marknaden. Detta beslut tillföll dock den socialdemokratiska regeringen som tillträdde efter valet 1994 att fatta.

I krisens spår har emellertid hela banksektorn fått en ny struktur och omstruktureringen fortgår än idag, inte minst på grund av den tilltagande internationaliseringen. Den består i att allt fler aktörer etablerat sig inom avgränsade nischer, bankfusioner mellan flera stora aktörer (som Handelsbankens köp av Stadshypotek och Sparbankens fusion med Föreningsbanken) samt en ökad internationell konkurrens från utländska banker. I denna omstrukturering av banksektorn framstår den politiska beslutsprocessen om den statliga affärsbanken Nordbanken (tidigare PK-banken) som särdeles intressant. Under decennier har ett statligt bankägarande varit föremål för omfattande politisk debatt. För socialdemokratien innebar ett statligt bankägarande ett viktigt instrument i den ekonomiska politiken. För borgerligheten symboliserade det statliga bankägandet istället en effektivitetshämmande statsintervention i marknadsekonomin. Den ideologiska drabbningen stod mellan planhushållningens förespråkare och dess motståndare.

Den beslutsprocess som jag skall studera blir därför den nyligen genomförda delutförsäljningen av den statliga affärsbanken. Beslutet innehåller som vi skall se i kapitel 3 en ideologisk potential som gör att en socialdemokratisk regering har starka motiv att inte trumfa igenom ett förslag om en utförsäljning av den statliga banken utan att först diskutera med centrala aktörer inom arbetarrörelsen. Håller vi oss inom det vi kallat horisontella strukturer skulle aktuella aktörer kunna vara exempelvis LO-ledningen eller den socialdemokratiska riksdagsgruppen.

Vidare är frågan av den tekniska karaktären att myndigheter som Finansinspektionen, Bankstödsnämnden och kanske också Riksbanken borde delta i beslutsprocessen. Att regeringen fattar ett förpliktigande beslut utan att dessa myndigheter deltagit förefaller högst osannolikt. Ingenting tyder heller på att beslutet om en utförsäljning var satt under tidspress. Diskussionen om bankens framtida öde kunde rimligtvis påbörjas tidigt och ingen exakt tidpunkt för ett slutgiltigt beslut går att fastställa.

De centrala frågeställningarna blir därför följande: Vilka aktörer deltar i beslutsprocessen som föregick den socialdemokratiska regeringens beslut i februari 1995 att sälja Nordbanken? När och hur har dessa aktörer haft möjlighet att påverka beslutet? Hur agerade regeringen gentemot dessa aktörer med intressen att bevaka i beslutsprocessen?

Det som talar för att regeringen agerat självsvåldigt är att beslutet till sin karaktär är indirekt marknadspåverkande. Om det visar sig att breda grupper av potentiella aktörer deltagit i beslutsprocessen kan de ha rönt kännedom om förhållanden som indirekt påverkat bankmarknaden. Samtidigt finns en förmildrande omständighet. Banken var vid beslutstillfället inte börsnoterad. Därmed fanns inga utelöpande aktier på den fria marknaden att spekulera kring. Däremot kan eventuella indirekta effekter noteras på andra bankers kurser genom att en av deras konkurrenter åter skulle börsnoteras. Det finns dock skäl att inte överdriva betydelsen av denna indirekta marknadspåverkan.

Ytterligare en komplicerande aspekt är beslutets formella ansvarsförhållanden. Beslutet var, som vi skall se i kapitel 3, ett rent regeringsärende. Riksdagen bemyndigade 1992 den borgerliga regeringen att besluta om en framtida utförsäljning. Detta bemyndigande levde vidare fram till beslutet i februari 1995. Därmed krävdes inte riksdagens godkännande av beslutet, vilket också torde inskränka sfären av potentiella beslutsfattare. En regering kan rimligtvis inte springa och rådfråga alla som kan tänkas ha åsikter och intressen att bevaka i varje enskilt ärende. Det är emellertid författarens mening att frågan om en privatisering av den statliga banken är av sådan dignitet att den inte kan betraktas som ett sedvanligt förvaltningsärende för regeringen.

Om det i den empiriska exposén uppenbarar sig en självständig regeringsmakt i beslutsprocessen kring Nordbanken, ger det stöd åt tanken att regeringens agerande präglas av autonomi i en stor del av regeringens beslutsfattande. På samma sätt ger ett förhandlingsinriktat regeringsagerande stöd för förhandlingsinriktade arbetsmetoder i regeringskansliet. Allting däremellan komplicerar tolkningen. Den vidare diskussionen kring tolkning av resultaten förs i kapitel fem.

1.9 Privatisering som begrepp och politiskt instrument

Som centralt begrepp för denna uppsats är *privatisering* tämligen okomplicerat. Begreppet besitter dock en säregen politisk symbolik men har i praktiken tillämpats av såväl höger som vänsterregeringar världen över. Som politiskt projekt har emellertid privatiseringar och avregleringar sitt ursprung i den högeroffensiv som startades av Ronald Reagan i USA och Margaret Thatcher i Storbritannien i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet. Privatiseringar användes som en metod för att systematiskt minska de offentliga åtagandena.²²

Statsvetaren Lennart J. Lundqvist har begreppsligt definierat en privatisering som *en överföring från offentlig till privat sektor*. Det är i den bemärkelsen jag använder begreppet. Det förutsätter således en aktiv process där en verksamhet som tidigare varit under offentligt ansvar

²² Persson 1996 som redogör för privatiseringar av statliga företag i Sverige mellan 1976 och 1996. Begreppets politiska symbolik illustreras av dåvarande statssekreteraren Leif Pagrotsky's kommentar till privatiseringen av Nordbanken. "Privatisering är inte riktigt ett adekvat ord. Jag menar, försäljningen hade ju mycket väl kunnat leda till att en statlig finansbank hade köpt den eller någonting annat. Det är ett borgerligt, ideologiskt uttryck. Vi vill sälja banken och är det en privat eller någon annan som köper, det var inte det saken gällde." Intervju Pagrotsky 97-01-10. Privatisering används av mig som ett vetenskapligt begrepp, synonymt med utförsäljning och avyttring. Vad fd. statssekreteraren missar i sin kritik av privatisering som begrepp är det faktum att den i allmänhet används just för att undvika att ett statligt företag köps av ett annat. Om det sedan är av ekonomiska eller ideologiska skäl är en empirisk fråga.

eller i offentlig ägo, överförs till privat sektor. För ett statligt företag som Nordbanken innebär en privatisering att hela eller delar av företaget säljs till privata ägare. Detta är den mest extrema formen av en privatisering och innebär en avyttring av statlig egendom.²³

* * *

I kapitel två diskuteras hur regeringens agerande skall analyseras. Här utarbetas ett analys- och klassificeringsschema. Övriga metodiska frågor berörs också i kapitel 2. I kapitel tre ges en översiktlig genomgång av beslutsprocessen. Denna framställning bygger främst på litteratur och tryckta källor men även delar av intervjuerna. Socialdemokratins historiskt starka ideologiska motiv för ett bankäggande ställs i kontrast mot borgerlighetens marknadsliberala tänkande. Beslutsprocessen sätts i kapitel tre in i sin kontext. I kapitel fyra redogörs för och analyseras de intervjuade aktörernas utsagor. Analysen bygger på klassifikationsschemat från kapitel två. I kapitel fem diskuteras avslutningsvis resultaten. Regeringsmaktens autonomi står i fokus.

²³ Lundqvist 1991, 208ff; Lundqvist 1988, 1ff.

2. Att studera makt

2.1 Intervjuer som metod

För att nå kunskap om maktrelationernas kvalitativa innebörd måste analysen av beslutsprocessen sträcka sig bortom en kvantitativ nätverksanalys. Centrala nyckelaktörers tolkning av händelseförloppet blir därför vägledande i de analytiska avsnitten. Syftet med intervjuer är att tillföra uppgifter och information som inte är möjlig att erhålla på annat sätt än genom de berörda deltagarna i beslutsprocessen. Beredningen av ärendet sker inom regeringskansliet utan offentlig insyn. De dokument jag har att tillgå innehåller ingen information om karaktären på de samtal jag har för avsikt att beskriva. Men det är inte samtalen i sig som är intressanta. Det är de uttryck för påverkan mellan aktörer som studeras. För maktutövningens vidkommande är det ointressant om det förekommer stormöten eller snabbluncher, om det är telefonsamtal eller uppvaktningar som ligger bakom påverkansförsöken. Aktörernas egna upplevelser av dessa kontakter kan närma oss sanningen om maktutövningens karaktär i en central politisk beslutsprocess.

Intervjuerna har genomförts som kvalitativa semistrukturerade elitintervjuer.²⁴ Dessa har haft karaktären av samtal där ett antal för de olika intervjuerna gemensamma frågeställningar har styrt samtalen. De intervjuade personernas skiftande perspektiv på gemensamt upplevda händelser har stått i fokus. Det har inte funnits något detaljerat frågeformulär utan respondenternas svar har i stor utsträckning påverkat intervjuernas specifika innehåll. De centrala aspekterna för analysen av maktrelationen mellan aktörerna har varit ett gemensamt tema i samtliga intervjuer.

Särskild uppmärksamhet måste här ägnas källkritiska spörsmål. Är de intervjuade tillförlitliga? Jag utgår från tre källkritiska kriterier i min bedömning av de intervjuade. Först och främst krävs att respondenterna är centrala nyckelpersoner. De måste vara representativa för den kollektiva aktör de företräder. Här läggs särskild vikt vid att de intervjuade personerna har eller hade en nyckelställning inom den organisation som personen förträdde under beslutsprocessen. De personer jag intervjuar skall alltså ha tagit aktiv del av händelseförloppet.

Det andra kriteriet handlar om personernas eventuella motiv för att inte tala sanning. Finns det anledning att misstänka att den bild de förmedlar är tendentiös? Detta måste bedömas från fall till fall och beroende på vad personen talar om. Generellt vill jag emellertid varna för detta utomordentligt viktiga kriterium. Inte därför att de personer jag samtalat med är lögnaktiga utan enkomst därför att de fortfarande kan ha motiv att inte berätta allt om skeendet. Nordbanken är alltså i högsta grad föremål för en fortgående beslutsprocess där regeringen är inblandad. Att i detta skede öppet gå ut med de turer som omgärdade det beslut som ligger till grund för dagens händelser kan vara känsligt. Detta rör inte enbart regeringen. En del av personerna som vidtalats har än idag nyckelpositioner inom samma organisation eller centrala befattningar i andra organisationer. Det kan heller inte uteslutas att de intervjuade personerna inte känner förtroende för intervjuaren eller för undersökningen i övrigt.

²⁴ Jfr. Sannerstedt 1992, 17f.

Det tredje kriteriet handlar om respondenternas eventuella minnesproblem och svårigheter att återge händelseförloppet. I detaljer kan naturligtvis minnesbilden ha falnat trots att det endast är något år sedan beslutsprocessen var i sitt mest intensiva skede. Generellt gäller dock att de intervjuade personerna hade en närhet till beslutsprocessen och att den är relativt nära i tiden, varför minnesproblematiken inte borde medföra allvarliga problem för undersökningens vidkommande.

Urvalet av intervjupersoner styrs av den empiriska genomgången av fallets kontext (se kapitel 3), där de som är att betrakta som nyckelpersoner i beslutsprocessen utkristalliseras. Hit räknas alla aktörer som på ett formellt eller informellt sett agerat i ärendet. Vägledande har varit att alla motaktörer till regeringen, som kan ha spelat en central roll i beslutsprocessen, skall vara representerade. Naturligtvis skall också regeringssidan vara representerad. Därmed kan såväl regeringssidan som regeringens motaktör ge sin bild av händelseförloppet. Frågan om intervjupersonernas oberoende skildringar av samma händelseförlopp skulle kunna utgöra ett fjärde källkritiskt kriterium. (De intervjuade betraktar dock beslutsprocessen ur olika perspektiv). Urvalet har således skett mot bakgrund av det förhandsarbete som genomförts och de eventuella aktörer som kan ha förbigåtts diskuteras i kapitel 5.

Spelanalogen mellan regeringen och dess motaktörer ger lätt intryck av att det finns en naturlig motsättning mellan parterna. Det är dock inte självklart att regeringen och respektive motaktör har motstridiga intressen och tycker olika i sakfrågan. Det är däremot ett postulat jag gör att samtliga aktörer har ett intresse av att åtminstone informera sig om vad som händer och i befintliga fall av motstridiga intressen, en vilja att påverka regeringen i en eller annan riktning. Jag utgår med andra ord från att det ligger i samtliga aktörers intresse att få samtala med regeringen och därmed regeringens företrädare. Det kan naturligtvis förekomma aktörer vars strategi snarare bygger på indirekt än direkt påverkan. Den kan handla om att via exempelvis opinionsbildning eller media, påverka regeringen. Eller att via mellanhänder nyttja professionella påtryckare (lobbyister) för att försöka påverka regeringen. Min förhoppning är dock att eventuella indirekta strategier skall avslöjas såväl som de direkta i den empiriska analysen.

De intervjuade personerna har alla framstående positioner inom sina respektive organisationer, myndigheter eller företag. Dess närmare betydelse i beslutsprocessen kommer att framgå av kapitel tre. De presenteras emellertid kort även här:

Leif Pagrotsky, i egenskap av statssekreterare vid Finansdepartementet,

Odd Engström, tidigare ordförande för Bankstödsnämnden,

Kjell-Olof Feldt, tidigare finansminister och ledamot av Nordbankens styrelse,

Jacob Palmstierna, styrelseordförande i Nordbanken,

Dan Andersson, ekonom vid Landsorganisationen i Sverige samt ledamot av Nordbankens styrelse,

Birgitta Johansson, riksdagsledamot och ordförande i Näringsutskottet,

Lena Klevenås, socialdemokratisk riksdagsledamot,

Sylvia Lindgren, socialdemokratisk riksdagsledamot och ledamot av Finansutskottet,

Hans Jacobsson, departementsråd vid Finansdepartementet, fd. chef för Bankstödsnämnden.

2.2 Ett analyschema

Parlamentarismens idé grundar sig på ett styrelseskick där regeringen hämtar sin legitimitet från parlamentet och således samspelar med riksdagen. I denna studie av den exekutiva maktens högsta ämbete intar emellertid parlamentet som politisk arena för detta samspel en underordnad roll. Som redan antytts kommer regeringens agerande att stå i fokus för denna undersökning. Det beslut som behandlas lyftes från den parlamentariska ärendehantering under den borgerliga ministären mellan 1991 och 1994, in till regeringskansliets slutna rum. Detta genom ett bemyndigande givet av riksdagen till regeringen att hantera ärendet. Privatiseringsbeslutet behövde inte längre underställas riksdagens godkännande utan blev en exklusivitet för regeringen.

Samtidigt fanns en omfattande politisk sprängkraft invävd i detta beslut (mer om det i kapitel tre). De potentiella aktörerna var många. Frågan är hur regeringen valde att bemöta dessa intressen. Resultatet är intressant som *“ett slags mått på den exekutiva maktens politiska beslutsamhet.”*²⁵ Här ställs regeringsmaktens autonomi under prövning.

Utgångspunkten är således beslutsfattarens perspektiv, här regeringen. Jag utgick tidigare från att aktörer med intressen att bevaka i bankfrågan därmed också har ett intresse av att försöka påverka regeringen. Detta eftersom regeringen är den formella beslutsfattaren. På motsvarande sätt kan en regering agera gentemot andra aktörer. Följande matris illustrerar regeringens tänkbara agerande gentemot en annan aktör:

*Figur 2.1. Regeringens agerande gentemot annan aktör.*²⁶

	Påverkas	Inte påverkas
Påverka	<i>Förhandling</i>	<i>Förankring</i>
Inte påverka	<i>Anpassning</i>	<i>Forcering</i>

Med ovanstående figur kan vi utläsa hur regeringen kan svara mot de påverkansförsök som andra aktörer riktar mot regeringen, men även i vilken utsträckning regeringen påverkar dessa aktörer. Minst inflytande har en aktör som utsätts för en *forcering* från regeringen. En forcering innebär att regeringen driver igenom sin egen ståndpunkt utan att uppmärksamma aktörens intressen. Regeringen tar sannolikt själv initiativ till beslutet och har en tydlig uppfattning om sin egen vilja. Den tar inte hänsyn till andra aktörers synpunkter och är inte intresserad av att beakta dessa. Den har heller inget intresse av att diskutera sitt ställningstagande. Här ställs särskilda krav på kategoriseringen. En forcering kräver att inga samtal kring det specifika ärendet förekommer mellan regeringen och den aktuella aktören före beslutet.

En *förankring* ger ett visst mått av inflytande för en utomstående aktör. Förankringen innebär att regeringen samtalar med aktören om ärendet. Regeringen är mån om att aktören skall

²⁵ Hermansson 1993, 454.

²⁶ Ibid, 47.

acceptera regeringens vilja och är därför inte beredd att ändra sig. Aktörens "medverkan" kan dock skänka beslutet legitimitet. Regeringen lyssnar till den andre aktörens synpunkter men lämnar inget vidare utrymme för förändringar. Här krävs att samtal förekommer, att regeringen lyssnar på synpunkter men inte är mottaglig för dessa.

Ett större inflytande över en beslutsprocess har den aktör som får delta i en *förhandling* med regeringen. En förhandling innebär att regeringen samtalar med aktören, lyssnar och är mottaglig för synpunkter. Regeringen visar öppenhet och har inte låst sin position från början. Det finns ett förhandlingsutrymme och möjligheter till ömsesidig påverkan. Regeringen har dock en tydlig förhandlingsposition och ett önskat utfall. Här avkräver jag det empiriska materialet att det finns ett förhandlingsutrymme.

Störst inflytande över regeringen har den aktör som åstadkommer en *anpassning*. En anpassning innebär att regeringen tydligt låter sig påverkas av aktören. Regeringen har ingen uttalad position i frågan och är inte drivande. Den är mycket mån om att aktören skall vara delaktig och medges stora möjligheter att påverka. Alternativt förmår inte regeringen stå emot en stark aktör och tvingas till en anpassning.

Märk här de problem som uppstår med att bedöma regeringens ingångsvärden i beslutsprocessen i förhållande till dess utfall. Är det möjligt att i efterhand avgöra vad som var regeringens avsikter i beslutsprocessens inledningsskede? Eller kommer utfallet av beslutet att färga bedömningen av regeringens agerande - en form av efterhandsrationalisering? Denna problematik är svårhanterlig men samtidigt oundviklig. Vägledande för analysen är dock att samtliga *spel* mellan regeringen och dess motaktörer utgår från regeringens agerande *ex ante*, d.v.s. ingångsvärdet i diskussionerna och inte dess utfall. Det är ingen lätt uppgift att försöka klarlägga en aktörs ingångsvärde i en beslutsprocess. I vissa fall kan jag bli tvungna att använda utfallet, *ex post*, som indikation på ingångsvärdet. Detta hindrar mig emellertid inte från att ha ambitionen att med hjälp av såväl regeringens egen utsaga som aktörernas föreställningar om regeringens agerande, avslöja regeringens inställning *ex ante*.

En annan aspekt av klassificeringsproblematiken är att regeringen kan möta samma aktör vid upprepade tillfällen och med skiftande utfall. Här kan också en tidigare spelsituation påverka en efterkommande. För analysens vidkommande kommer dock endast regeringens agerande gentemot respektive aktör att klassificeras en gång. Jag gör därför en slags helhetsbedömning av aktörens och regeringens påverkansrelation under hela beslutsprocessen, med fokus på dess slutskede.²⁷ Sammanfattningsvis kan följande kritiska frågor ställas till det empiriska materialet:

1. Förekom samtal mellan regeringen och aktören x? På vems initiativ?

2. Var regeringen mottaglig för synpunkter från aktören x? Fanns en öppenhet i samtalen eller handlade det om envägskommunikation från regeringens sida? Fanns ett förhandlingsutrymme?

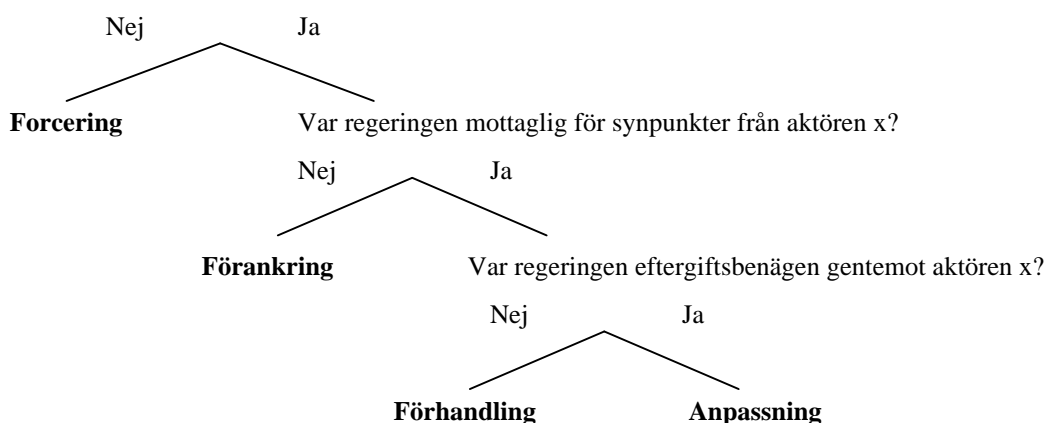
²⁷ Jfr Assarsson 1996a, 15ff. Assarsson gör en analys av agerandet före respektive efter beslutet. Jag sätter dock punkt vid beslutstillfället, d.v.s. när regeringen avgör ärendet; Svensson 1997.

3. Var regeringen benägen att ge vika för aktören x? Hade regeringen en tydlig förhandlingsposition från början som den ville få igenom?

Svaren på dessa frågor blir vägledande för analysen. Följande klassificeringsträd blir det verktyg som nyttjas för att avgöra regeringens agerande gentemot andra aktörer, var för sig:

Figur 2.2. Regeringens agerande gentemot aktören x i samband med beslutet.

Förkom samtal mellan regeringen och aktören x före beslutet?



Dessa frågor reser samtidigt ett antal svåra definitions- och avgränsningsproblem. Om en regering samtalar med en aktör men endast informerar om regeringens beslut handlar det då om en forcering eller en förankring? I detta fall finns det förmodligen anledning att undersöka varifrån initiativet kom. Tog regeringen initiativ skulle det falla under rubriken förankring. Tar däremot aktören initiativet är det fråga om en forcering. (Exempelvis om en aktör ringer upp en regeringsrepresentant och får meddelande om regeringens kommande beslut).

Vad avses med mottaglighet för synpunkter? Här skall betonas att detta mått avser agerandets reella innebörd och inte endast det formella yttre. I formell mening är ett rimligt antagande att eventuella samtal nästan alltid innehåller möjligheter för båda aktörerna att yttra sig. Därför skulle ett formellt klassificeringsförfarande per definition leda till ett jakande svar på frågan om regeringens mottaglighet för synpunkter, i de fall då samtal förekommit. Det intressanta är emellertid huruvida regeringen var reellt mottaglig för synpunkter från sin motaktör. Denna insikt kan vi endast nå genom aktörerna själva. Lyssnade regeringen på aktören? Tilläts aktören att komma med synpunkter? Hur upplevdes kommunikationen? Det blir här nödvändigt att ställa de två motparternas utsagor mot varandra.

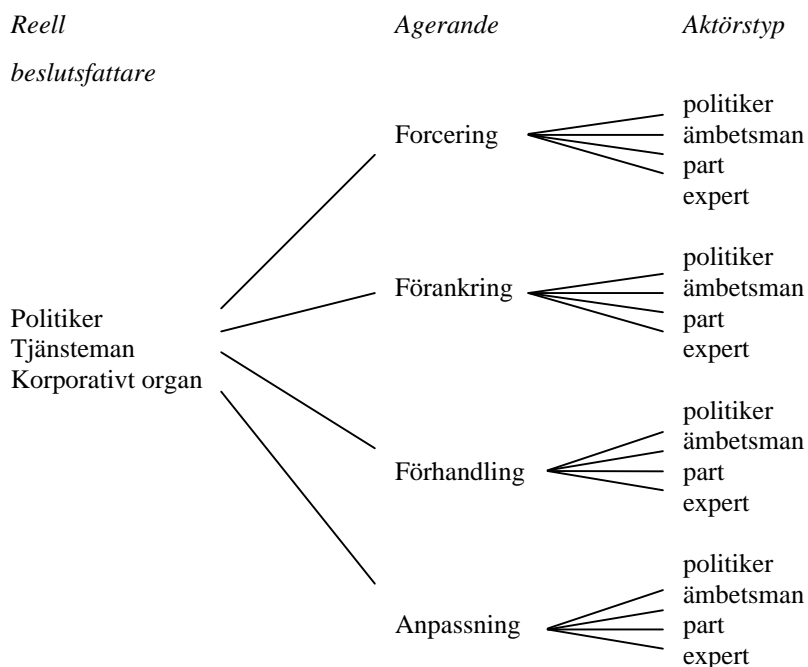
Läsaren är inte heller enbart utlämnad till aktörernas egna utsagor utan också till författarens bearbetningar. Därför kommer framställningen att lämna stort utrymme för aktörernas egna framställningar. Författarens tolkningar och omedvetna vinklingar av materialet kan endast vägas mot argumentationens bärkraftighet. Framtida forskning får pröva dess giltighet.

Denna strävan, att utröna det reella beslutsdeltagandet från aktörernas sida, måste tyvärr ibland mätas med formella mått. För att säkerställa den reella innebörden i de eventuella samtalen mellan regeringen och dess motaktörer hade jag behövt observera händelserna från första parkett när de väl inträffade (helst också utan att själv synas eller höras). Nu tvingas jag att lyssna till deltagarnas upplevelser och personliga tolkningar av händelseförloppet i efterhand. Därför måste stor uppmärksamhet ägnas de efterhandsrationaliseringar och tendentiösa tolkningar som kan prägla aktörerna.²⁸

2.3 Regeringens autonomi

Det är möjligt att betrakta de fyra kategorierna, forcering, förankring, förhandling och anpassning, som olika grader av regeringens autonomi i sitt beslutsfattande. Forcering utgör enligt detta synsätt den största graden av självständigt beslutsfattande hos en regering medan anpassning är dess raka motsats. Där är regeringen i händerna på omgivningen och åtnjuter begränsad autonomi i sitt beslutsfattande. Som ovanstående modell antytt kan en regerings agerande i en och samma fråga skifta från aktör till aktör. Det är därför svårt att entydigt placera regeringen längs denna autonomiskala. För att skapa en översikt över hela beslutsprocessen måste regeringens agerande sammanställas för alla de aktörer som är inblandade. Nedanstående schema kan fungera som en generell modell för demokratiska beslutsprocesser:

Figur 2.3. Grad och typ av horisontellt agerande i demokratiska beslutsprocesser.²⁹



²⁸ Här skiljer sig definitionen av förankring markant från Assarsson 1996a. Beträffande partiintern förankring avser Assarsson de fall då partiledningen tydliggör sin ståndpunkt och i ett meningsutbyte med partiets medlemmar eftersöker deras mening och medger full öppenhet att ändra sig. Översätts detta till vårt fall mellan regeringen (partiledningen) och aktören x (medlemmarna) skulle detta klassificeras som en anpassning alternativt en förhandling. Se Assarsson 1996, 8-15. Detta kan också jämföras med Hermansson 1993 som liksom jag förbehåller termen förankring för en form av opinionsbildning och inte som en form av öppenhet för kritik. Se Hermansson 1993, 455.

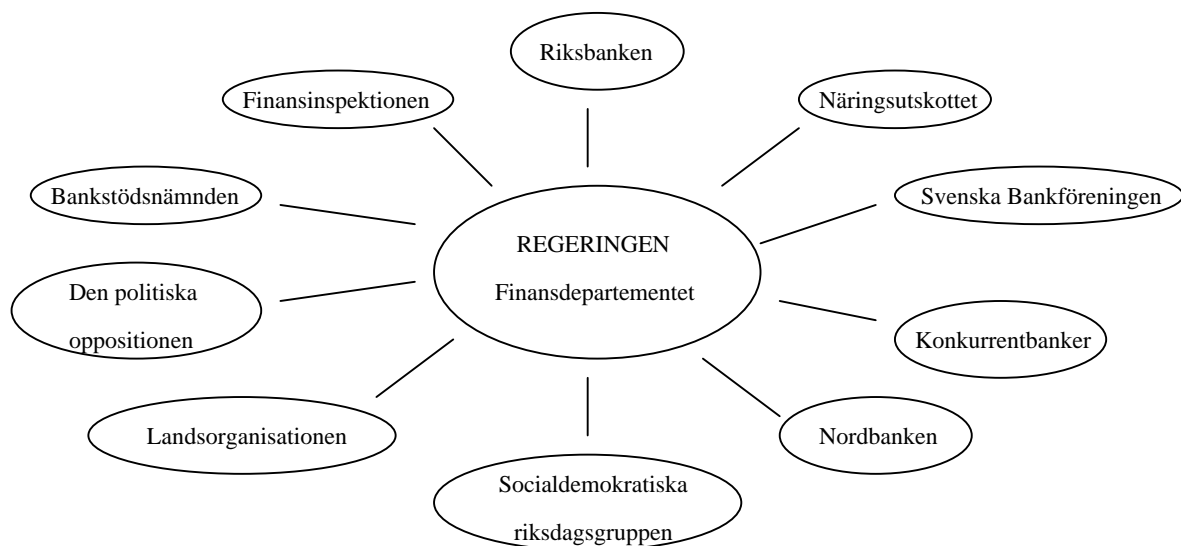
²⁹ Jfr. Ds 1996:37, 16f; Hermansson 1993, 454; Svensson 1997.

Med hjälp av analyschemat ovan skall vi kunna beskriva hur beslutsfattaren agerat gentemot de aktörer som har anknytning till beslutsprocessen. Det *formella* beslutet fattades i det aktuella fallet av regeringen. De *reella* beslutsfattarna begränsar sig därför till att antingen vara *politiker* i form av statsråd och politiska tjänstemän inom departementen. Alternativt är det opolitiska *tjänstemän* som fattat det avgörande beslutet och sedan överlåtit till politikerna att ta det avgörande formella beslutet. I ett annat fall än det jag studerar är det också möjligt att tänka sig att beslutet fattats i ett *korporativt organ*. Det senare har som jag tidigare diskuterat varit en vanlig beslutsmodell i Sverige.

Oavsett vem eller vilka de reella beslutsfattarna visar sig vara, har antingen dessa eller andra i deras ställe agerat gentemot andra aktörer. Dessa aktörer kan bestå av andra *politiker* än de som är direkt inblandade i beslutsprocessen (riksdagsledamöter, företrädare för andra partier, andra statsråd etc.). Det kan också vara högre tjänstemän (*ämbetsmän*) inom myndigheter, det kan vara företrädare för olika partsintressen (*part*) eller någon person som påverkar i egenskap av oberoende *expert*. Till den sistnämnda kategorin räknas exempelvis vetenskapsmän och rådgivande konsulter. Jag återkommer i kapitel fem till hur aktörerna i fallet med Nordbankens utförsäljning skall klassificeras.

Nedanstående figur beskriver de politiska organ, myndigheter eller organisationer som utgör potentiella motaktörer till regeringen i beslutsprocessen kring Nordbanken:

Figur 2.4. Regeringen och dess potentiella motaktörer i Nordbanksärendet



3. Från krisbank till privatiseringsobjekt

3.1 Historiens ironi

Sverige drabbades i början av 1990-talet av den mest djupgående finansiella krisen sedan 1920-talets depression. Betalningssystemet var hotat och den svenska ekonomin utsattes för betydande påfrestningar. Till de värst drabbade av krisen hörde de svenska bankerna vars kreditförluster tvingade staten att ingripa för att rädda somliga av dem undan konkurs. Däribland utmärkte sig den statliga affärsbanken Nordbanken som en av de mest nödlidande. Banken gjorde kreditförluster för åtskilliga miljarder som skattebetalarna senare tvingades betala i form av massiva stödåtgärder.

Den här studien har inte för avsikt att reda ut orsaker till bankkrisen, inte heller varför just Nordbanken drabbades så hårt. De mera grundläggande orsakerna och de mekanismer som kom att leda till 1990-talskrisen måste emellertid sökas i de ekonomisk-politiska förändringar som ägde rum under 1980-talet och början av 1990-talet. Som sådan utgör beslutsprocessen kring Nordbanken en intressant del av krishanteringen. Den säger oss dock mer om beslutsfattandets former och styrelseskickets karaktär än ekonomins funktioner, även om dessa är intimt sammanvävda.

Historiens ironi gjorde att det var en borgerlig regering som pressades till att förstatliga bankväsendet ytterligare då staten 1992 köpte upp de utestående aktierna i Nordbanken. Under den föregående borgerliga regeringsperioden mellan 1976-1982, fick de dåvarande regeringarna hantera strukturella kriser i varvs-, stål-, teko-, och gruvindustrin med omfattande förstatliganden som följd. Nu fick de under bankkrisens bråda dagar se till att den under 1980-talet, av socialdemokratiska regeringar delvis privatiserade Nordbanken, åter blev helstatlig. I grunden fanns dock en ideologisk tydlighet. Förstatligandet var av tillfällig natur och banken skulle säljas i sin helhet så fort möjlighet gavs. Regeringen Bildt såg till att av riksdagen i samband med rekonstruktionen av Nordbanken begära den erforderliga handlingsfrihet som behövdes för att senare kunna sälja banken. Bankkrisens efterdyningar hanterades dock av en socialdemokratisk regering, som efter valsegern 1994 fick avgöra bankens vidare öden. Det är detta skede av beslutsprocessen som denna studie handlar om. För att förstå skeendet efter valet 1994 krävs dock att ärendet sätts in i sitt sammanhang.

3.2 Nordbanken och bankkrisen

Nordbanken har sina rötter i 1900-talets första bankkris. I samband med det tidiga 1920-talets finansiella kris tvingades nämligen staten till en hjälpinsats för att rädda AB Svenska Lantmännens Bank och rekonstruera den av kreditförluster drabbade rörelsen. Banken omvandlades till Jordbrukarbanken och bytte sedemera namn till Sveriges Kreditbank 1951. De politiska ambitionerna med bankverksamheten tilltog under 1960- och 70-talen och en statlig affärsbank sågs av de socialdemokratiska regeringarna som en viktig motvikt till de framväxande privata storbankerna. Banken hade maktbalanserande funktioner och var ett instrument i den statsinterventionistiska politiken. 1974 fusionerade Postbanken med Kreditbanken till PK-banken

som sedermera ändrade namn till Nordbanken efter uppköp av dåvarande Nordbanken 1990. Under 1980-talet påbörjades en stegvis privatisering av banken.³⁰

Upprinnelsen till Nordbankens svåra år finner vi i 1980-talets glada dagar. Den bankkris som därefter vidtog utlöstes till stor del av fastighets- och aktiespekulationer under decenniets senare hälft. Avregleringarna av den finansiella sektorn, tillsammans med skattereformen och den penning- och valutapolitik som drevs, kom att leda till en kraftig kreditexpansion. Bankerna utökade därför sin kreditgivning och den ökade kreditvolymen placerades till stor del i fastigheter och aktier av investerarna. Priserna på fastighetsmarknaden steg kraftigt men redan omkring 1989-1990 började priserna att stabiliseras för att sedan börja falla. Prisrasen på fastigheter kom att leda till en finansiell kris för hela det svenska betalningssystemet. Räntorna sköt i höjden och trycket mot den svenska ekonomin tvingade staten att 1992 gå in och garantera betalningssystemets säkerhet. Med följande konkurser bland finansbolag som Nyckeln och Gamlestaden, blev kreditförlusterna uppenbara också för bankerna. Under perioden 1990-1994 uppgick bankernas samlade kreditförluster till ofattbara ca 200 miljarder kronor. Bankpanik hotade.³¹

För Nordbankens del försämrades situationen av förvärvet av gamla Nordbanken som köptes för 5,7 miljarder kronor. Köpet annonserades den 7 december 1989 och redan under våren 1990 rullades en rad märkliga kreditengagemang upp i banken. I augusti aviserade Nordbanken förestående kreditförluster på 1,7 miljarder kronor, en hisnande summa vid den tiden. Bankens förlustengagemang rullades nu upp på löpande band. I september bröt finansbolagskrisen ut. Finansbolaget Nyckeln ställde in sina betalningar och under 1991 var det Gamlestadens tur. Gamlestaden drog med sig bl.a. industriföretaget Nobel i fallet och Nordbanken, som var huvudbank till Gamlestaden, drabbades hårt av detta. Flera storbanker skulle emellertid drabbas av krisen innan den var över.³²

Kjell-Olof Feldt var finansminister fram till februari 1990. Feldt säger sig ha saknat kännedom om bankens utsatta position.

Förlustkrediterna var väldigt överraskande för din del? (Författaren)

Ja, inte alla. Att det fanns förluster det visste vi men inte omfattningen, storleken och den nästan obefintliga prövningen av kreditobjektens möjlighet att ens förränta lånen. Det chockerade mig verkligen att man hade hanterat det på det sättet.³³

Den före detta finansministern lägger en stor del av skulden på bankens ledning, den ledning som han själv varit med om att tillsätta.

³⁰ För en genomgång av Nordbankens historik, se Larsson & Sjögren 1995, 156ff; Eliasson & Larsson 1992, passim; Reinius 1996, 13ff; *Inbjudan till förvärv av aktier i Nordbanken AB (publ)* 1995, 7ff.

³¹ SOU 1995:4, 152ff; *Ut ur krisen* 1995; Pettersson 1993; Larsson & Sjögren 1995. För en statsvetenskaplig analys av kreditmarknadsavregleringen, se Ds 1996:37.

³² Reinius 1996, kap 1-2; *Ut ur krisen* 1995, 12. SE-banken var huvudbank till Nobel och konsortieledare för ett kreditkonsortium som formats kring Gamlestaden, enligt brev av Palmstierna 97-07-23.

³³ Intervju Feldt 96-12-05.

Problemet fanns i bankens ledning, operativa ledning, och möjligtvis det sätt varpå ordföranden hanterade det kreditutskott man hade som ju var en ren tjänstemannahistoria, förutom ordföranden själv. Men det är klart, vad vi började med i slutet på 1980-talet det var en diskussion i Finansdepartementet hur vi skulle hantera våra ägarroller. Vi hade ju inte bara Nordbanken. Vi hade ett antal övriga bolag och vi upptäckte att vi hade väldigt dåliga resurser för dom. Vad vi saknade var människor med erfarenhet från näringslivet som kunde åtminstone genomskåda en balansräkning, läsa en finansanalys. Ja, det kanske vi hade folk som kunde men inga som kunde föra en dialog med företagsledningarna om innebörden och hur den löpande verksamheten gick, vilka problem de stod inför, strukturella förändringar och annat. Det byggdes då upp en slags ägarenhet i Finansdepartementet men det är alldeles uppenbart att det borde ha gjorts långt tidigare.³⁴

Som verkställande direktör i Nordbanken arbetade den gamla Nordbankens tidigare VD, Rune Barnéus och styrelseordförande var Tony Hagstöm. Finansinspektionen granskade i en rapport under hösten 1990 sammanslagningen mellan PK-banken och Nordbanken. Kritiken var hård och riktades mot bankledningen. Ulla Reinius skriver i sin bok *Stålbadet*, att priset för Finansinspektionens revisionspromemoria var "... *Rune Barnéus huvud på ett fat*".³⁵ Kjell-Olof Feldts efterträdare, Allan Larsson, fick ta på sig uppdraget att städa upp i bankens ledning. I november 1990 träffade finansministern Nordbankens VD och styrelseordförande för att gå igenom Nordbankens situation. Vid detta möte bestämde sig Allan Larsson för att inte ge styrelsen nytt förtroende.

Det var emellertid finansinspektören Anders Sahlén som på eget bevåg kallade upp Rune Barneøes till Finansinspektionen och där lät meddela att han inte hade dennes förtroende. I praktiken innebar det att Barnéus inte kunde stanna som VD. Sahlén informerade i efterhand finansministern om mötet med Rune Barnéus. Trots att finansinspektören inte hade någon formell möjlighet att avskeda en verkställande direktör kunde Barnéus i praktiken inte sitta kvar som VD i en statligt ägd affärsbank utan den statliga kontrollmyndighetens förtroende.³⁶

Den 19 december samma år fattade Rune Barnéus i samråd med Tony Hagstöm beslut om att han inte kunde stanna kvar i banken. Morgonen därefter meddelade han sin avgång. Två dagar senare lät Hagström meddela att ägaren förklarat att man inte hade förtroende för delar av styrelsen. Allan Larsson hade tagit sitt ägaransvar och samtliga styrelseledamöter beslöt att ställa sina platser till förfogande. Banken var nu utan verkställande direktör och styrelsen var på väg ut.

Tid var en osedvanligt knapp resurs vid årsskiftet 1990-91. Nordbanken var extremt illa ute och därtill saknade banken en verkställande ledning. Allan Larsson skall redan på kvällen den 21 december ha tagit kontakt med en gammal trotjänare åt regeringen som deltagit i svåra företagsrekonstruktioner inom tidigare krisbranscher, Björn Wahlström. Denne hade av tidigare regeringar anlitats under slutet av 1970-talet som företagsdoktor i bl.a. förberedelserna inför bildandet av SSAB (då som VD i Norrbottens Jernverk). Wahlström blev senare koncernchef för SSAB och därefter ordförande för LKAB i Kiruna där han lät genomföra en omstrukturering av det

³⁴ Ibid.

³⁵ Reinius 1996, 25. Reinius bok är en vitbok över rekonstruktionen av Nordbanken och har överlämnats till regeringen.

³⁶ Ibid, 28-37. Finansinspektionen bildades 1990 genom en sammanslagning av Bankinspektionen och Försäkringsinspektionen. I praktiken, påpekar Palmstierna i ett brev 97-07-23, kan en VD inte sitta kvar i någon bank utan att åtnjuta Finansinspektionens förtroende. I detta avseende hade Barnéus fall m.a.o. ingenting att göra med att banken var statlig.

statliga gruvföretaget. Under 1980-talet agerade han ordförande i Svenska Varv men avgick när han inte längre trodde på uppdragets möjligheter till framgång. Wahlström saknade själv bankerfarenhet men hade arbetat nära bankdirektören Jacob Palmstierna som efter trettio år i S-E-Banken tvingats lämna rörelsen i samband med ett skattemål. Morgonen efter Allan Larssons samtal med Björn Wahlström tog den senare kontakt med Palmstierna. Arbetsuppgiften för Björn Wahlström och Jacob Palmstierna var uppenbar. Palmstierna berättar om ägarens instruktioner.³⁷

Arbetsuppgiften var att restaurera Nordbanken. Ta reda på hur det stod till, för att där tyckte de (ägaren, författarens anm.) sig ha blivit vilseförda. Sedan sköta det utan några som helst operativa direktiv. Hur ni organiserar, vilka ni rekryterar, strategisk inriktning, det är er sak. Det är den nya styrelsens sak att i dialog med ledningen ställa upp mål o.s.v. Vi vill ha så lite rapporter som möjligt men vi vill ha ordning och reda i banken.

Vilket mandat gav ägaren den nya styrelsen? (Författaren)

Ett mycket brett och vitt mandat. I stort sett så dåvarande finansministern Allan Larsson att ni skall samla ihop en liten styrelse. Den skall vara affärsmässig. Individerna skall vara affärsmässiga och inte representera några särintressen vad gäller t.ex. fackföreningar och annat, som det ju hade varit tidigare. Sedan som sagt, skulle den vara liten så att varje individ kände ett ansvar och det viktiga var att man såg till aktieägarnas intressen.

I styrelsen ingick också representanter för stora företag inom näringslivet men även representanter för offentlig verksamhet och det allmänna. En av den nya styrelsens ledamöter var Kjell-Olof Feldt. Feldt ombads av Allan Larsson att ingå i den nya styrelsen, helst som en av två vice ordföranden, vilket dock Feldt avböjde. Det ansågs vara en förtroendeskapande åtgärd att låta Feldt ta plats i styrelsen. En ny styrelse var därmed formerad och till verkställande direktör för Nordbanken valdes senare Hans Dalborg som hämtades från försäkringsbolaget Skandia. Nu skulle banken restaureras.³⁸

3.3 Stödet till Nordbanken

Rekonstruktionen blev svårare än väntat. Kreditförlusterna växte ohejdat. Krisen accelererade ända fram till kronans fall i november 1992. I augusti 1990 hade alltså den dåvarande bankledningen flaggat för kreditförluster på 1,7 miljarder kronor. Två månader senare var siffran uppe i 3,0 miljarder kronor och i början av 1991, efter en genomgång av kreditportföljen av Jacob Palmstierna, hela 5,2 miljarder kronor. När sedan Penser-krisen bröt ut under sommaren 1991 fanns bara en utväg för bankledningen. Det var att be ägaren om pengar.³⁹

³⁷ Ibid, 39-43. Intervju Palmstierna 96-11-26.

³⁸ Intervju Feldt 96-12-05; intervju Palmstierna 96-11-26. Styrelsen bestod förutom ovan nämnda av NCC:s ordförande Bernt Magnusson, Volvos ekonomidirektör Staffan Rydin, VD:n i Gärsnäs AB Leif H Hjärke, dåvarande kommunalrådet Margot Wikström liksom Arlandachefen Barbro Fischerström och det statliga förvaltningsaktiebolaget Fortia:s tidigare VD Olof Rydh. Under åren har styrelseledamöter kommit och gått vilket inte nämnvärt påverkar den beslutsprocess som skildras här. Två personbyten skall dock uppmärksammas. Björn Wahlström avgick i september 1992 som styrelseordförande i Nordbanken sedan en längre tids medial uppmärksamhet kring ett bolag (NLK Celpap) där Wahlström var ordförande. Wahlström anklagades för att ha myglat till sig biståndspengar som skulle gå till polsk skogsindustri. Även socialdemokraternas ekonomiske talesman Allan Larsson ingick i den mediala anklagelseakten. Wahlström efterträddes av Jacob Palmstierna. Se Reinius 1996, 161-169. Uppmärksammas bör även att Kjell-Olof Feldt lämnade Nordbankens styrelse 1994 (för uppdrag i Riksbanken) och efterträddes av LO-ekonomen Dan Andersson. Andersson sitter enligt Jacob Palmstierna i styrelsen på Göran Perssons uttryckliga önskan (brev 97-07-23).

³⁹ Nordbanken hade genom Erik Pensers bolag Gamlestaden stora engamang i finansmannens rörelse. När likviditetsproblem uppstod i Gamlestaden drabbades Nordbanken hårt av detta och Penser-krisen är ett kapitel för sig i

Den 3 september påbörjades diskussionerna om ett statligt ägartillskott. Betänk att aktörerna nu befann sig mitt i en valrörelse och att socialdemokraterna av opinionsmätningarna att döma stod inför ett svidande valnederlag. Risken att ett regeringsskifte skulle inskänka möjligheterna för banken att få några pengar från staten, gjorde bankledningen ivrig att få till stånd en uppgörelse. På en presskonferens i början av september signalerade Hans Dalborg att kreditförlusterna skulle uppgå till 10 miljarder kronor. Bottenproppen var fortfarande urdragen.

Banken begärde av ägaren att få ett kapitaltillskott på 6 miljarder kronor. De fick 5 miljarder kronor. Detta skulle visa sig vara en grov underskattning av bankens kapitalbehov. Reinius skriver: *“Felbedömningen av situationen i november 1991 sitter idag som en tagg i hjärtat på de ansvariga. Det man inte såg var krisens koppling till realräntans utveckling.”*⁴⁰ Jacob Palmstierna vittnar om detta.

Vi skall konstatera att första gången som staten gick in och hjälpte till, tog ägaransvar, det var i december 1990 när de byter styrelse. Och det var ju också en oerhört klar signal. Nytt folk, nya principer, red upp det här. Ni har vida mandat. Sen så nästa gång staten agerade som ägare var ju efter Penserkrisen, d.v.s. i september 1991 när vi går till Allan Larsson igen och säger att vi behöver en nyemission. Det fick vi, vi ville ha sex miljarder men det blev bara fem. Det var liksom vad staten tyckte att de kunde gå med på och det var naturligtvis ett missgrepp från vår sida att vi så kolossalt underskattade problemen. Löftet övertogs ju av borgerligheten för det var ju en regeringsväxling i september. *De facto* hade vi emellertid samlingsregering i finansfrågor under den borgerliga regeringen.⁴¹

Socialdemokraterna förlorade valet 1991 och en borgerlig fyrpartiministär tog över regeringsmakten. Till statsminister valdes moderatledaren Carl Bildt och finansminister blev folkpartisten Anne Wibble. Den 20 december 1991 tecknade så staten nya aktier i Nordbanken genom en riktad nyemission värd 5,2 miljarder kronor. Den statliga ägarandelen steg därmed från 70,6 procent till 77,3 procent av aktiekapitalet. Till historien hör att de 5 miljarder kronor som Allan Larsson offentligt aviserade i kapitaltillskott innan valresultatet sopat honom av taburetten, häcklades av oppositionen. Regeringen anmäldes till konstitutionsutskottet för ovarsamhet med statens pengar av moderaten Anders Björck och folkpartisten Birgit Friggebo. När KU sedan behandlade frågan 1992 hade samma anmälare satt sina namnteckningar under den proposition som Larsson skrev valveckan 1991. Den enda skillnaden var en markering från den nya borgerliga regeringen att man i princip ogillade det statliga bankägandet. Som förvaltare av det statliga ägandet spelades återigen en ideologiskt renlärig borgerlig regering ett spratt av de praktiska omständigheterna. Mot sin vilja skulle man senare tvingas till ytterligare statsinterventionistiska ingrepp i banksystemet.⁴²

rekonstruktionen av den statliga banken. Erik Pensers affärer med Nordbanken har efterdyningar än idag i form av rättsliga processer. För en intressant genomgång av Penseraffären, se Reinius 1996. Se även DN 96-10-20; SvD 96-10-20.

⁴⁰ Reinius 1996, 49-79. Citatet från sidan 77.

⁴¹ Intervju Palmstierna 96-11-26.

⁴² Prop 1991/92:21; NU 1991/92:4; Prot 1991/92:28. Om stödet till Nordbanken, se *Inbjudan till förvärv av aktier i Nordbanken AB (publ)* 1995, 8ff. För Konstitutionsutskottets behandling av ärendet, se KU 1991/92:30, även bilaga A33.

I samband med denna första stödåtgärd i den alltmer förlusttyngda banken vädrade således det föredragande statsrådet, finansministern Anne Wibbe, sin principiella inställning till det statliga bankägandet:

Min principiella inställning är att staten inte bör äga en bank. Initiativ skall tas till en breddning av ägandet i Nordbanken, både inom och utom landet. Detta kräver dock att Nordbankens aktier blir fria aktier, vilket inte kan genomföras omedelbart. Jag förordar därför att regeringen inhämtar riksdagens bemyndigande att sälja statens ägarandel i Nordbanken.⁴³

Den socialdemokratiska oppositionen motionerade med anledning av propositionen *mot* en ideologiskt motiverad utförsäljning av de statliga Nordbanksaktierna. Socialdemokraterna menade att staten mycket riktigt måste bredda ägandet men att det borde ske på ett sådant sätt att bankens ställning stärktes och att konkurrensen på marknaden befrämjades.⁴⁴ Därmed manifesterades åter skiljelinjen i synen på det statliga ägandets funktion mellan de politiska blocken i svensk politik.

Det bemyndigande som regeringen begärde och erhöll, innebar att regeringen kunde välja tidpunkt för att sälja statens aktier i Nordbanken utan att begära riksdagens tillåtelse. Bankens öde var nu i händerna på en regering som inget hellre ville än att staten skulle avveckla sitt ägande. Såväl banken som regeringen var dock i sin tur i händerna på de ekonomiska omständigheter som hotade betalningssystemet i grunden. Skruvstället drogs åt allt hårdare om den svenska ekonomin.

Nyemissionen från december hade givit banken andrum, men inte mer. Under 1992 började räntan att stiga och kreditförlusterna accelererade från en redan hög nivå. Bankledningen förstod att kapitaltäckningsgraden skulle hotas redan till halvårsskiftet om utvecklingen fortsatte i samma riktning. I bankledningen stod det alltmer klart att två ingredienser behövdes för att ordna en lösning. Dels ett ytterligare kapitaltillskott, dels att lyfta ut de värsta problemkrediterna ur rörelsen. Här föddes tanken på Securum. Likväl hade styrelseordföranden Björn Wahlström inför Näringsutskottet försäkrat dess ledamöter att det kapitaltillskott som begärdes i december var tillräckligt. Näringsutskottets ordförande Birgitta Johansson (s) menar dock att det inte fanns några alternativ till att bevilja nya pengar.

Hur reagerar ni när man (banken, författarens anm.) kommer och säger att vi behöver mer och mycket mer pengar? (Författaren)

Det var påfrestande. Det var det.

Vilka alternativ växte då fram? (Författaren)

Det fanns inga alternativ.⁴⁵

Ytterst var det dock regeringen som avgjorde frågan om ett nytt kapitaltillskott. Under våren och sommaren vidhöll regeringen sin principiella aversion mot ett generellt ingripande i betalningssystemet. Regeringen var i detta läge beredd att ta ett ägaransvar för Nordbanken på

⁴³ Prop 1991/92:21, 7. Riksdagen beslutade i enlighet med det begärda bemyndigandet, Prot 1991/92:28.

⁴⁴ Mot 1991/92:N1.

⁴⁵ Intervju Johansson 96-11-22.

samma sätt som andra ägare förväntades ta ansvar för sina banker. Därför inriktades åtgärderna än en gång mot en selektiv stödsats till Nordbanken.

Den 10 juni 1992 lade regeringen fram en proposition om rekonstruktion av den krisdrabbade banken. Staten löste in alla utestående aktier i Nordbanken till en kostnad av ca. 2,3 miljarder kronor och 10 miljarder kronor tillsattes i form av ett ägartillskott för omstruktureringen av Nordbanken. Samtidigt bildades Securum AB för att hantera de mest nödlidande lånen. Securum kapitaliserades med totalt 24 miljarder kronor och fick en statlig garanti om ytterligare 10 miljarder. I och med kapitaltillskottet antog regeringen att banken kunde koncentrera sina personella resurser på normal bankverksamhet och att resultaten skulle förbättras genom att refinansieringskostnaderna för problemkrediterna skulle bäras av Securum istället för banken. Ännu ett bemyndigande att sälja de aktier som staten nu förvärvade begärdes och erhöles av riksdagen.⁴⁶

Socialdemokraterna yrkade även vid detta tillfälle på att avslå propositionens begärda bemyndigande till regeringen att utan riksdagens ytterligare hörande få genomföra en utförsäljning av aktier i Nordbanken. De socialdemokratiska ledamöterna i näringsutskottet reserverade sig mot utskottsmajoritetens stöd för propositionen.⁴⁷ Socialdemokraterna var med andra ord inte motståndare till en utförsäljning av Nordbanken vid de två tillfällena bemyndiganden om detta begärdes av riksdagen. Däremot motsatte de sig det sätt på vilket utförsäljningen skulle ske. Det skulle sedan visa sig att när de själva hamnade i regeringsställning efter valet 1994, hade de inte för avsikt att förankra privatiseringen av Nordbanken hos övriga partier i riksdagen. Bemyndigandet stod fast och partiet såg ingen anledning att ändra på detta.⁴⁸

De två banker som drabbades värst av finanskrisen var statliga Nordbanken och privatägda Gota Bank. Staten förvärvade i december 1992 samtliga aktier i Gota Bank sedan moderbolaget Gota AB hade gått i konkurs. Problemlånen överfördes till avvecklingsbolaget Retriva vars institutionella motsvarighet i Nordbankens fall var Securum. Notan för bankkrisen beräknades av regeringen i början av 1995 till 65 miljarder kronor. Av dessa pengar var 16,2 miljarder kronor kapitaltillskott direkt till Nordbanken och 24 miljarder kronor avsedda för Securum. Totalt uppgår statens samlade åtagande för Nordbanken och dess tillhörande problemkrediter till ca. 42 miljarder kronor. Återvinningen skulle ske genom privatisering.⁴⁹

⁴⁶ Prop 1991/92:153; NU 1991/92:36; Prot 1991/92:128. Se även Reinius 1996, 141-154. Det har i den efterföljande diskussionen spekulerats i huruvida detta gigantiska tillskott med offentliga medel var väl tilltaget. Det är dock tveksamt om banken hade kunnat återvända en tredje gång. Enligt Palmstierna hävdade regeringen: "...att det går inte att komma tillbaka och det sa Olle Wästberg (statssekreterare i Finansdepartementet, författarens anm.) väldigt klart, att nu skall vi ta i så att vi inte behöver se er här med tiggargastaven igen." Intervju Palmstierna 96-11-26.

⁴⁷ Reservationen fogades till betänkande NU 1991/92:36. Se Mot 1991/92:N59.

⁴⁸ Här anförs Bankstödsnämnden som det samrådsorgan där förankringen av privatiseringen gjordes hos oppositionen. Detta förklarar enligt Birgitta Johansson och Odd Engström varför (s) ansåg att bemyndigandet inte skulle tas tillbaka. Intervju Johansson 96-11-22; intervju Engström 97-01-20.

⁴⁹ Reinius 1996; *Ut ur krisen* 1995, 17-23. Jag kommer inte att mer ingående diskutera turerna kring dessa avvecklingsbolag, sk. *Bad Banks*.

3.4 Bankstödsnämnden

Under den finansiella krisens mest intensiva skede hösten 1992, träffade den borgerliga fyrpartiregeringen en rad överenskommelser med den socialdemokratiska oppositionen för att gemensamt reda upp situationen i landet. Ett utfall av krisuppgörelsen från den 24 september var att det svenska kreditsystemets åtaganden gentemot insättare och långivare skulle garanteras genom ett statligt bankstödsåtagande. Den borgerliga regeringen tvingades till slut att tillgripa ett generellt stöd för hela det svenska betalningssystemet. Detta var upprinnelsen till den sk. bankgarantin som kom att administreras av en särskild myndighet inrättad för att fylla detta statliga åtagande, *Bankstödsnämnden*.⁵⁰

Den 18 december 1992, d.v.s. en månad efter att den fasta växelkursen övergivits, bemyndigade riksdagen den borgerliga regeringen att inrätta en särskild myndighet med uppgift att förvalta systemet för statligt stöd av banker och vissa kreditinstitut. Bankstödsnämnden inrättades den 1 maj 1993 och i samband med dess bildande överfördes statens aktieinnehav i Nordbanken till nämnden att förvalta. Det rådde bred parlamentarisk enighet om inrättandet av nämnden.⁵¹

Bankstödsnämnden skulle ledas av en styrelse om högst sju ledamöter varav en skulle utses till generaldirektör och en annan till styrelseordförande. Samtliga ledamöter skulle utses av regeringen. Vissa beslut skulle kräva godkännande av regeringen såsom i ärenden om stöd till banker och vissa kreditinstitut, samt i frågor av större vikt exempelvis en försäljning av Nordbanksaktier.⁵²

Bankstödsnämnden skulle också samråda med Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgäldskontoret i frågor av särskild vikt för det finansiella systemet. Regeringen utsåg den 5 februari 1993 socialdemokraten Odd Engström till ordförande i Bankstödsnämnden och departementsrådet Stefan Ingves till generaldirektör. I april 1993 utsågs övriga ledamöter: Peggy Bruzelius, Laila Freivalds, Hans Jacobson, Göran Persson och Marcus Storch.⁵³

Bankstödsnämndens funktion var att rädda betalningssystemet till varje pris. Enligt Odd Engström fanns ingen gräns för vad det fick kosta, alternativet var hela tiden sämre. Med "fri

⁵⁰ Prop 1992/93:135; *Ut ur krisen* 1995, 16f. Krisuppgörelserna mellan den borgerliga regeringen och den socialdemokratiska oppositionen behandlas av exempelvis Assarsson, 1996a, Lewin 1996. För en populärversion, se Isaksson 1994.

⁵¹ Prop 1992/93:135; NU 1992/93:16; Prot 1992/93:48. Se även Prop 1992/93:100(8E9); NU 1992/93:24; Prot 1992/93:96; Lag om Bankstödsnämnden i Prop 1992/93:245; NU 1992/93:35; Prot 1992/93:124; redogörelse för vidtagna åtgärder i Skr 1992/93:251; NU 1992/93:37; Prot 1992/93:124. Om Bankstödsnämnden även SOU 1993:28. Ytterligare redogörelser för Bankstödsnämndens verksamhet avges i Skr 1993/94:61, Prop 1993/94:100(8) och Skr 1993/94:238. Om förlängning av bankstödet, Prop 1995/96:70; NU 1995/96:6; Prot 1995/96:33 & 34. Om avveckling av bankstödet, Prop 1995/96:172; NU 1995/96:25; Prot 1995/96:98 & 101; Ds 1995:67. I samband med Bankstödsnämndens avskaffande 1 juli 1996 återfördes förvaltningen av statens aktier i Nordbanken till Finansdepartementet. Skr 1996/97:20.

⁵² Prop 1992/93:135.

⁵³ Skr 1992/93:251. Även Bankstödsnämnden har genom åren genomgått stora personella förändringar som jag inte kommer att belysa. Intresset för Bankstödsnämnden rör dess förvaltande av statens Nordbanksaktier och dess förhållande till regeringen i samband med privatiseringsbeslutet. Nämnas bör att skatteministern Bo Lundgren i samband med bildandet av Bankstödsnämnden fick ett samlat ansvar inom regeringen för krishanteringen och rekonstruktionen av den finansiella sektorn. Uppdraget att leda Bankstödsnämnden tillföll Odd Engströms lott sedan en tilltänkt kandidat entledigats av skatteministern Bo Lundgren p.g.a. en jävssituation. Intervju Engström 97-01-20.

dragningsrätt på statens checkräkning” skulle banksystemet räddas. “100 miljarder, 200 miljarder. Det fanns inga limiter.”⁵⁴

Utan att engagera sig djupare i den politiserade debatten kring krisåren i början på 1990-talet är det ändå möjligt att datera vändningen till den 19 november 1992 då den fasta växelkursen för den svenska kronan övergavs. Först då började räntan att falla. För Nordbankens del skedde rekonstruktionen genom avskiljandet av Securum och därmed bankens svåraste problemkrediter, samt rationaliseringar av verksamheten. Därtill skall läggas de fusionsplaner som växte fram sedan ledningen konstaterat att bankens kontorsnät var i djup obalans. I mellansverige och i norr hade Nordbanken bra täckning medan södra Sverige var betydligt svagare. Detta lade grunden för Nordbankens uppköp av Gota bank, som skedde vid årsskiftet 1993/94. Redan under 1993 förbättrades resultatet kraftigt. Köpet av Gota bank gav en ytterligare skjuts uppåt för statens bank.⁵⁵

Ett nytt riksdagsval skulle hållas hösten 1994 och det innebar naturligtvis viss osäkerhet för bankledningen hur en eventuell ny regering skulle hantera banken. Frågan var om en ny socialdemokratisk regering var lika villig att låta banken vandra till Stockholms fondbörs som den sittande borgerliga regeringen. Bankstödsnämnden som förvaltade bankkrisen diskuterade rimligtvis hur statens stödpengar skulle återvinnas. Men återvinningen, innebar den automatiskt försäljning av statlig egendom?

Bland annat. Nu blev det här mycket enkelt i slutändan därför att vi ställde upp en princip, nämligen att de som ägde bankerna där problemet uppstod också är ansvariga för att lösa problemen. Och det lyckades vi till 100 procent med att genomföra. [- - -] Jag skulle tro att vad gäller det statliga bankäventyret så slutar det i återvinningstermer i plus-minus-noll. Där återvinns allting genom utförsäljning.⁵⁶

Under 1995 skulle Nordbanken påbörja sitt återtag till börsen. Det skedde efter att sociademokraterna vunnit valet 1994 och Ingvar Carlsson blivit statsminister. Till sin finansminister hade han valt Göran Persson som i sin tur utsett Leif Pagrotsky till statssekreterare vid Finansdepartementet med ansvar för bl.a. finansmarknadsfrågor. Återvinningens tid stundade. Bankkrisen hade kostat skattebetalarna miljardtals kronor och det av krisen prövade svenska folket förväntade sig upprättning.

Här möter vi dock än en gång det till synes paradoxala handlande som stundtals präglar politiken. Under 1980-talet hade dåvarande PK-banken delvis privatiserats av den socialdemokratiska regeringen. När nittiotalskrisen kopplade strypgrepp om den svenska ekonomin blev den borgerliga ministären Bildt, tvungen att göra avkall på sina systemskiftesambitioner. Den statligt delägda banken fick istället köpas upp i sin helhet i den största räddningsaktionen någonsin i landet. Privatiseringsregeringen förstatligade det svenska bankväsendet. Hur gick det ihop?

⁵⁴ Intervju Engström 97-01-20.

⁵⁵ Reinius 1996, kapitel 5. Uppköpet av Gota bank har sin egen historia. Gota förvaltades liksom Nordbanken av Bankstödsnämnden och såldes genom ett auktionsförfarande. Den borgerliga regeringen var principiellt mot att en statlig bank skulle köpa en annan statlig bank. Nordbanksledningen förefaller ha övertygat Bankstödsnämnden (som i sin tur övertygade regeringen) att försäljningsvärdet av Nordbanksaktierna skulle överstiga de två bankernas sammanlagda värde. Intervju Engström 97-01-20; brev Palmstierna 97-07-23.

⁵⁶ Ibid.

Därtill efterträddes den borgerliga regeringen av en socialdemokratisk, som återupptog sin åttiotalspolitik och fortsatte privatiseringen av den statliga banken. Den politiska världen var till synes upp och ner. Låt oss nu därför rekapitulera händelsförloppet utifrån de olika regeringarnas perspektiv och utfästelser om ägandet i banken.

3.5 Socialdemokratin och bankfrågan

Det visar sig således att socialdemokratin varit drivande såväl vid inrättandet av en statlig affärsbank som vid dess avveckling. Hur kan det komma sig? Det statliga övertagandet av Jordbrukarbanken på 1920-talet skedde under en tid då socialdemokraterna drev frågan om en statligt ägd affärsbank. Samtidigt förefaller det som att den övervägande anledningen till förstatligandet var att säkra betalningssystemet. Rekonstruktionen har därför tolkats som ett utslag för pragmatisk politik snarare än ideologiskt programförverkligande.⁵⁷

Bakom Post- och Kreditbanken låg däremot *planhushållningstänkandet* och socialdemokratin såg möjligheter till att stärka konkurrensen inom bankväsendet genom att utveckla den statliga verksamheten. Partiets ståndpunkt i ägandefrågan skall ses mot bakgrund av det uppbrott från den socialiseringsdoktrin som socialdemokratin gjorde under 1930-talet. Planhushållningstänkandet förpassade då socialiseringen som ett mål i sig till att bli blott ett tänkbart medel i partiets reformistiska strävan. En pragmatisk inställning till olika former av ägande blev resultatet av uppgörelsen med den marxistiska ödestron.⁵⁸ Den inslagna vägen har karaktäriserats som en form av *funktionssocialism* där ägandet underordnas kontrollen av olika verksamheter. För socialdemokratin innebar partiets val av den reformistiska politiken att kontrollen av näringslivets funktioner (och inte nödvändigtvis ägandet) blev det väsentliga.⁵⁹

Det har däremot funnits stora ambitioner inom socialdemokratin att med hjälp av en statlig affärsbank motverka "kapitalets makt". Inte minst har ungdomsförbundet drivit frågan hårt. Ett totalt förstatligande av bankväsendet stod länge på SSU:s program och långt in på 1980-talet hade dessa idéer inverkan på regeringspolitiken. Vid partiets kongresser har banksocialiseringen varit en återkommande frågeställning, särskilt under 1960- och 1970-talen. Det visar sig dock att partistyrelsen vid varje tillfälle lyckats avstyra kraven på socialiseringar.⁶⁰

Den ideologiska debattens styrka gjorde avtryck även i den praktiska politiken under 1980-talet. När PK-banken delvis privatiserades i olika omgångar under decenniet, betonade den socialdemokratiska finansministern Kjell-Olof Feldt vikten av att bibehålla banken i statlig

⁵⁷ Larsson & Sjögren 1992, 156. Jfr Öberg 1986 som skildrar det socialdemokratiska partiets diskussioner kring banksocialiseringen vid partiets kongresser. Öberg redogör bl.a. för partiets ideologiska debatt under seklet. Se s. 36-41.

⁵⁸ Socialdemokratin och ägandet studeras med fördel i Lewin 1967; Lewin 1992 (1984), kapitel 6; Bergström 1988, 29-55; Tilton 1991 (1990), 254; 263-269; Schäfer 1984; Assarsson 1996b. Betydelsen av statligt ägande som maktbalansering och upphävande av privat ägarkoncentration diskuteras i Ds 1989:23, 47ff; 92f. Där ställs socialdemokratiens argument om maktbalans i relation till borgerlighetens ägarspridningstänkande.

⁵⁹ Funktionssocialismen diskuteras av Adler-Karlsson 1967. Se även Schäfer 1984, 54f. Hermansson 1993 återför begreppets teoretiska fundamentet till Östen Undén trots att funktionssocialismen ofta förknippas med Nils Karleby, se sidan 391.

⁶⁰ Öberg 1986. Per-Ola Öberg visar hur partistyrelsen valt olika strategier vid olika partikongresser för att hantera kraven på ett förstatligande av bankväsendet.

majoritetsägo. 1984 tog regeringen det första initiativet till en börsintroduktion av banken i syfte att tillföra nytt kapital på annat sätt än via statsbudgeten. Det statliga ägandet minskade till 85 procent av aktiekapitalet. Men regeringen betonade att man inte hade för avsikt att förlora statens majoritetsägo.

Jag vill emellertid kraftigt stryka under att det inte kan komma i fråga att minska statens ägarandel i sådan grad att bankens karaktär av statlig affärsbank går förlorad. Staten bör givetvis även i fortsättningen vara majoritetsägare av banken och bör inte avyttra någon del av sitt nuvarande aktieinnehav. En så begränsad minskning av ägarandelen som det här är fråga om ligger enligt min mening med bred marginal inom vad som kan accepteras.⁶¹

Alltjämt hade det statliga bankägandet en funktion i den socialdemokratiska ekonomiska politiken. Den breda marginalen Feldt talade om 1984 skulle visa sig vara tillräckligt tånjbar för att inkludera ytterligare en nyemission 1988, då PK-banken åter hamnade på regeringens bord. Under stor uppståndelse drev socialdemokraterna frågan om PK-bankens förvärv av Carnegie Fondkommission från finansmannen Erik Penser i utbyte mot bankaktier. Statens direkta ägande i banken skulle därmed minska till 67 procent. Fortfarande motsatte sig emellertid den socialdemokratiska regeringen en total utförsäljning av banken till skillnad från den borgerliga oppositionen.⁶²

Socialdemokraterna har med andra ord haft ambitioner att med en statlig bank underlätta den aktiva näringspolitiken och det övriga reformarbetet, samt balansera den privata maktkoncentrationen inom banksektorn. Det socialdemokratiska partiets interna oenighet i banksocialiserings-, sedermera bankprivatiseringsfrågan, ger beslutsprocessen kring den statliga affärsbanken en intressant politisk inramning. Det finns med den historiska tillbakablicken i färskt minne, en till synes segdragen tvekamp mellan de som vill driva partiet mot mer av statsinterventionism i bankväsendet och de som vill rulla tillbaka det statliga engagemanget.

Kjell-Olof Feldt för fram två huvudsakliga motiv till börsintroduktionen under 1980-talet. Dels var det en statsfinansiell fråga. Banken var i behov av mer kapital vilket man från regeringens sida inte var beredd att släppa till. Att börsnotera banken var helt enkelt ett sätt att tillföra banken nytt kapital. Dessutom ville regeringen "*ställa banken under mer av marknadens övervakning.*" Med privata delägare i banken skulle den utsättas för marknadens granskning och därmed skärpa kraven på banken. Men Feldt, mer än någon annan, kunde notera att "*det var inget populärt beslut i mitt parti.*"⁶³

I samband med den här första börsintroduktionen så säger du uttryckligen att banken skall vara statligt majoritetsägd även fortsättningsvis och det säger du även i samband med Carnegieaffären. Det var ett övergripande mål trots allt, att behålla banken i statlig ägo. Hur ser du på det löftet, var det din övertygelse eller var det p.g.a. det starka mostånd som fanns inom partiet? (Författaren)

⁶¹ Proposition 1983/84:70, 4. Se även NU 1983/84:12; NU 1983/84:23; Prot 1983/84:105.

⁶² Prop 1987/88:178; NU 1987/88:44; Prot 1987/88:120; Prot 1987/88:138.

⁶³ Intervju Feldt 96-12-05. Vi skall notera ett särskiljande drag mellan 1980-talets börsintroduktion och den som skedde 1995. 1984 lade regeringen fram ärendet som en proposition och var därmed tvungen att ha sin riksdagsgrupps stöd. 1995 hade regeringen redan ett bemyndigande att börsintroducera banken och behövde därför inte tröska ärendet genom riksdagen.

I huvudsak så var det det löfte som jag hade gett riksdagsgruppen att visserligen så introducerar vi nu PK-banken på börsen. Vi får privata ägare. Men det innebär inte att staten släpper kontrollen över banken. Det var ett löfte som avgavs efter en lång debatt i riksdagsgruppen om detta. Det fanns många som var emot.

Uppenbarligen avhjälpte inte det privata delägandet banken från att göra våghalsiga och förlustbringande affärer. Marknadens övervakning till trots så drog banken på sig problemkrediter som senare skulle få den på fall. Om det berodde på för svagt privat deläggande, eller bristande styrning från huvudägarens sida, alternativt ren okunskap och spekulationsiver från bankledningens sida, låter sig inte utredas inom ramarna för detta arbete. Feldt överlämnade 1990 den ekonomisk-politiska taktplanen till Allan Larsson. Larsson började med att städa upp i bankledningen och plockade sedan in den välkände företagsdoktorn Björn Wahlström för att reda upp situationen i banken. Men vilka utfästelser fick den nya ledningen av finansministern beträffande bankens framtid?

Ekonomijournalisten Ulla Reinius hävdar att Björn Wahlström, med stöd av Jacob Palmstierna och Hans Dalborg, redan vid årsskiftet 1990/91, drev tesen att Nordbanken skulle privatiseras. Under våren skall enligt Reinius, vilket också bekräftas av Palmstierna och Feldt, tre socialdemokratiska finansministrar ha varit bjudna på lunch hos Nordbanken. Två före detta, Kjell-Olof Feldt och Gunnar Sträng, tillsammans med den sittande Allan Larsson. Trojkan i bankledningen skulle diskutera Nordbankens framtid med den socialdemokratiska ekonomisk-politiska trojkan. Lunchen är inte intressant enbart som en anekdot utan även genom den viktiga signal som bankledningen vid detta tillfälle fick om framtiden. Feldt fick förhinder och kom aldrig men likväl skall en delvis utförsäljning av Nordbanken ha diskuterats vid lunchen.⁶⁴

Innebörden av regeringsskiftet 1991 var uppenbart för bankledningen. *“Du skall minnas att vi fick en borgerlig regering 1991 och att den borgerliga regeringen ville bli av med oss ägarmässigt var ju självklart, ideologiskt.”*⁶⁵ En utförsäljning var dock utesluten under de värsta krisåren som nyligen skildrats, så frågan blev återigen en socialdemokratisk angelägenhet efter valet 1994.

3.6 Privatiseringsbeslutet

Torsdagen den 2 februari 1995 diskuterades Nordbanken på allmän beredning i regeringen. Regeringen beslutade vid detta sammanträde att skjuta på utförsäljningen av Nordbanken. Likväl uttryckte regeringen sin ambition att på sikt sälja hela banken. Det var den viljeyttring som blev utfallet av regeringssammanträdet. Ett principbeslut var fattat av den socialdemokratiska regeringen om att staten på sikt skulle avveckla sitt ägande i Nordbanken. 1980-talets utfästelser om att banken skulle kvarstanna i statlig majoritetsägo var nu historia.

⁶⁴ Intervju Feldt 96-12-05; intervju Palmstierna 96-11-26. Jfr Reinius 1996, 70f. Palmstierna berättar hur Sträng vid kaffet skall ha sagt att *“fyrtiofem procent kan vi ju sälja me«samma .”* Den fd. finansministern uppdagade själv sitt överilade uttalande: *“Och så kom han på att han inte längre var finansminister så han sa, eller hur Allan?”*. Nu blev någon omdelbar försäljning inte aktuell p.g.a. bankens finansiella ställning och socialdemokraterna förlorade sedan valet på hösten 1994.

⁶⁵ Intervju Palmstierna 96-11-26

Samma månad publicerade Finansdepartementet en skrift, *Ut ur krisen*, där den nya socialdemokratiska regeringen redogjorde för sin bankpolitik. Det rädde inte längre någon oklarhet om partiets hållning i privatiseringsfrågan. Banken skulle avyttras i sin helhet för att ge skattebetalarna tillbaka åtminstone en del av de pengar som staten gått in med under bankkrisens bråda dagar. Samtidigt avvisade regeringen tanken på att använda Nordbanken som ett instrument för att styra räntorna.

Det vore i praktiken helt omöjligt för en regering att, på det sätt som föreslagits, detaljreglera ett företags verksamhet. Det skulle skapa otydlighet om styrelsens och företagsledningens ansvar samtidigt som det inte finns någon garanti för att man skulle nå det uppsatta målet. Genom att Nordbanken får nya och starka ägare kan den bidra till att konkurrensen inom storbanksektorn hålls vid liv. Nordbanken ska vara en stark bank som konkurrerar på marknadsmässiga villkor.⁶⁶

Från regeringstillträdet efter valet fram till regeringssammanträdet i början av februari utarbetade således den socialdemokratiska regeringen sin "nya" bankägarpolitik. Detta ställningstagande riktades mot de kritiker inom den egna rörelsen som hävdade att staten borde nyttja banken för att räntekonkurrera med de andra storbankerna. Intressant nog fanns det alltså en opinion inom socialdemokratien för att behålla banken i statlig ägo.⁶⁷ Hur starka dessa meningsyttringar egentligen var (och alltså är) låter sig inte lätt utläsas i mediabruket, men det ställer oss inför det faktum att beslutet om en utförsäljning togs trots internt motstånd. Försökte regeringen att övertyga dessa privatiseringsmotståndare om nödvändigheten i avyttringen eller forcerades frågan utan förankring i rörelsens förgreningar?

Den 2 mars beslutade regeringen att uppdra åt Bankstödsnämnden att förbereda en försäljning av aktier i Nordbanken. Av beslutet framgår att Bankstödsnämnden den 3 mars 1994 fått ett uppdrag av den borgerliga regeringen att genomföra upphandling av konsulter för rådgivning till staten inför försäljning av statens aktier i Nordbanken. I detta skede övertog nu den socialdemokratiska regeringen stafettpinnen.⁶⁸

Den 19 september 1995 gav regeringen i uppdrag åt Bankstödsnämnden att sälja Nordbanksaktier som ett första led i privatiseringen efter bankkrisen. Bankstödsnämnden rekommenderade regeringen i en rapport några dagar tidigare att sälja 30 procent av aktierna i banken. Denna rekommendation följde regeringen och angav i sitt beslut att Bankstödsnämnden skulle genomföra försäljningen under oktober månad 1995. Gemensam presskonferens hölls den 19 september i Rosenbad där finansminister Göran Persson deltog tillsammans med Nordbankens VD Hans Dalborg och Bankstödsnämndens ordförande Hans Jacobsson. Den första delprivatiseringen var i hamn. Krisavvecklingen gick nu in i sitt slutskede. Nu skulle bankstödspengarna återvinnas.⁶⁹

⁶⁶ *Ut ur krisen* 1995, 30f. Om regeringens beslut, se Pressmeddelande Nordbanken 95-02-02; Veckans affärer 1995:6, 14f.

⁶⁷ Se Mot 1994/95:Fi208 av Lena Klevenås (s) som ville behålla Nordbanken i statlig ägo. Lena Klevenås stod inte ensam bakom sin motion utan pekar ut en socialdemokrat från Alingsås, Lennart Andreasson, som hjärnan bakom motionen. Intervju Klevenås 96-12-12. Se även Arbetet Nyheterna 95-03-07 för en debattartikel av Andreasson med samma innehåll.

⁶⁸ Regeringsbeslut 95-03-02, Fi95/1629.

⁶⁹ Regeringsbeslut 95-09-19, Fi95/1629; Pressmeddelande Finansdepartementet 95-09-19; Pressmeddelande Bankstödsnämnden 95-09-19; *Inbjudan till förvärv av aktier i Nordbanken AB (publ)* 1995; Bankstödsnämnden, Rapport 95-09-16. Rapporten lyder under sekretesslagen (1980:100), varför delar av den inte delgivits författaren. Före

3.7 Beslutets institutionella ramar

Vi kan nu sammanfatta de formella förhållanden som omger beslutsprocessen. Riksdagens bemyndigande från juni 1992 innebar en handlingsfrihet för regeringen att fatta beslut om utförsäljning. Därmed fanns inga krav på riksdagens godkännande. Samtidigt finns i regeringsformen en anvisning om ett allmänt remissförfarande vid beredningen av regeringsärenden. Det är dock en tolkningsfråga vad som i varje enskilt ärende skall betraktas som *“behövliga upplysningar och yttranden”*. Vidare är det en tolkningsfråga i vilken omfattning det är behövligt att enskilda och sammanslutningar skall ges möjlighet att yttra sig. Regeringsformens svaga reglering av remissförfarandet, lämnar regeringen ett tolkningsföreträde kring vad som är behövligt. Därmed finns inga krav på bred delaktighet i beredningsprocessen.

Vi kan också konstatera att den statligt helägda Nordbanken formellt överfördes från Finansdepartementet till Bankstödsnämnden i samband med den senare myndighetens tillkomst i maj 1993. Nordbankens aktieinnehav hade alltså tidigare förvaltats av Finansdepartementet men överfördes nu till Bankstödsnämnden. En ny huvudman övertog därmed statens ägarfunktion. Rent formellt ägdes dock banken fortfarande av Finansdepartementet men förvaltades av Bankstödsnämnden. Beslutsmakten om statens aktieinnehav var med andra ord fortfarande under demokratisk kontroll. Ett beslut om förändringar i statens aktieinnehav måste alltså fattas av regeringen.

Inom Finansdepartementet fanns en finansmarknadsavdelning under finansrådet Claes Thimréns ledning där bankfrågor behandlades. Departementet hade inom denna avdelning en särskild bankenhet med ett knappt tiotal anställda tjänstemän. Vidare fanns en enhet för finansiell ekonomi med ungefär lika många anställda. Utöver dessa tjänstemän kunde naturligtvis departementets politiskt anställda också delta och driva ärendehantering framåt.

Hur agerade regeringen, här representerad av Finansdepartementets politiska ledning och tjänstemän, gentemot utomstående aktörer med intressen att bevaka i beslutsprocessen kring Nordbanken? Efter den ovanstående genomgången av beslutsprocessen i stort, är det nu hög tid för att fördjupa analysen kring den fas i beslutskedjan där bankens öde som statlig instans slutgiltigt (?) avgörs. Den efterföljande analysen snävar in perspektivet till månaderna efter valet 1994 fram till principförklaringen från regeringen i februari 1995. Regeringens reella maktutövning i Nordbanksärendet ställs inför empirisk prövning.

försäljningen i oktober 1995 lämnade banken en extra vinstutdelning till staten på 2 miljarder kronor. En andra reduktion av det statliga ägandet i banken genomfördes i form av ett s.k. inlösenförfarande. Banken återköpte statliga aktier i syfte att minska det totala antalet aktier och därmed också det statliga ägandet (från 65,5 till 58 procent). Se Pressmeddelande Finansdepartementet 1996-09-11.

4. Regeringens agerande i beslutsprocessen

4.1 Regeringen som kollektiv aktör

Analysen av regeringens agerande i samband med beslutet att sälja Nordbanken, utgår från den skiss över potentiella motaktörer som redovisades i kapitel 2 (se figur 2.4, s. 22). Jag betraktar med andra ord regeringen som en enhetlig kollektiv aktör. Det är regeringen som agerar mot utomstående aktörer och det är regeringen som svarar på dessa aktörers försök att påverka beslutsprocessen. Vilka medel och metoder som såväl regering som andra aktörer nyttjar för att påverka beslutet är en empirisk fråga. Jag har dock postulerat att utomstående aktörer med identifierbara intressen i Nordbanksärendet, har motiv att försöka påverka och därmed delta i beslutsprocessen.

Att betrakta regeringen som en enhetlig aktör är en grov förenkling av verkligheten och skall tolkas som en analytisk abstraktion. Den bygger dels på de författningsmässiga ansvarsförhållanden som fastslagits. Regeringen är kollektivt ansvarig för sitt beslutsfattande. Dels bygger den också på min föresats att studera regeringens agerande gentemot *externa* aktörer. När jag ställer frågan om regeringen är självständig i sitt beslutsfattande är frågeställningen främst riktad mot utomstående aktörer.

I själva verket kommer jag emellertid att även försöka klargöra den regeringsinterna hanteringen av ärendet. Detta för att veta vilka aktörer inom regeringskansliet som agerade på regeringens vägnar. Självklart också för att uppfylla en annan av studiens huvudsakliga målsättningar, nämligen att beskriva det reella beslutsfattandet i fallet med Nordbanken. Jag vill veta vem eller vilka inom regeringskansliet som fattade beslutet att den statliga affärsbanken skulle säljas i sin helhet.

Det analytiska klassificeringsschema som utarbetades i kapitel 2 (se figur 2.2, s. 20) ligger till grund för hur vi skall betrakta regeringens agerande gentemot varje enskild aktör. Av de potentiella aktörer som tidigare omnämnts kommer dock inte alla att studeras lika noggrant. Det beror på att det i samtal med nyckelpersoner framkommit att somliga aktörer inte är relevanta för beslutsprocessens framåtskridande och analysen kring dessa aktörer har därför avbrutits.

4.2 "Den stora glädjedagen"

Den självklara motaktören för regeringen var naturligtvis Nordbanken själv, eller snarare bankens ledning och styrelse. Hur bankledningen såg på en börsnotering råder det ingen tvivel om. Nordbankens styrelseordförande Jacob Palmstierna vittnar om detta:

Antingen är vi helägda av staten och då kan vi vara ett instrument i näringspolitiken etc., eller är vi inte helägda. Det är det som är det viktiga. Om de har 99 procent eller 5 procent spelar ur den här synvinkeln inte så väldigt stor roll. Så länge vi är helägda så kan vi ses som en del av staten. Den dag vi har en liten andel ägda av någon annan så måste staten ta hänsyn till minoriteten och då måste de behandla banken precis på samma sätt som de behandlar andra banker.⁷⁰

⁷⁰ Intervju Palmstierna 96-11-16.

Regeringsskiftet 1994 innebar för bankledningens vidkommande ett orosmoment då man inte kunde vara säker på den nya regeringens inställning i frågan. Därför var det säkerligen med viss spänning bankens ordförande Jacob Palmstierna i november 1994 kallades till Finansdepartementet. Bankordföranden träffar då finansministern och hans statssekreterare. Det här är Palmstiernas minnesbild av mötet:

Då var det alltså socialdemokratisk regering igen och jag kallades upp till Persson. Det var han och Pagrotsky och jag, och han frågar hur det står till med banken. Jag berättar hur det står till och så där, och så minns jag mycket väl att han tittade på mig och så sa han, det här är ju en bra bank. Ja, sa jag. Det är en bra bank, nu. Då säger han, den skall vi sälja. Men det säger du inte ett förbannat dugg om för att det skall regeringen bestämma. Sen bestämmer regeringen det tre månader senare. I februari publiceras det men jag får alltså av Persson veta att den skall vi sälja, vilket var en oerhört viktig signal. Sen så utvecklades ju det till att bli ett sätt för staten att få igen sina pengar.

De sa uttryckligen att nu skall vi sälja hela banken, men vi väljer tidpunkten? (Författaren)

Just det. Persson säger, den skall vi sälja.

Var det på regeringens initiativ som ni då blev inbjudna till Göran Persson och Leif Pagrotsky? (Författaren)

Javisst. Jag menar, han som finansminister, ny finansminister, vill då höra hur det står till med statens helägda bank och då kallar han upp mig naturligtvis. Då berättar jag och så säger han så här. Det är ju det som är..., då var vi ju inte alls i kris men det var ett kritiskt avgörande både för oss och... För att jag menar, då fick vi bekräftelse på att även den nya regeringen, den socialdemokratiska regeringen, vill sälja banken. Att borgarna som sagt ville det var ju solklart.

Leif Pagrotsky har inte en lika tydlig minnesbild av detta möte men bekräftar utfallet i stora drag. På en direkt fråga om han kan minnas detta samtal säger han:

Jag kan möjligen konsultera anteckningar och sånt för att precisera datum och så men jag har minnen, jag har minnen av sådana samtal men jag kan inte riktigt bekräfta att det var just när du säger. Men om han (Palmstierna: författarens anm.) säger det så är det säkert korrekt. Han hade ju inte så många sådana sammanträffanden så han har ingen möjlighet att blanda ihop det förmodar jag. Man jag har minnen av att vi till bankens ledning berättade hur vi ser på det här och detta var det synsätt vi hade. Och det bekräftades då av också regeringskretsen i övrigt senare när frågan kom upp.⁷¹

Här framgår att regeringen avgör frågan i ett skede då finansministern och hans statssekreterare redan har sin ståndpunkt färdigutarbetad och informerad hos bankledningen. Vi kan inte med säkerhet säga om regeringen diskuterat frågan före denna sammankomst. Det framgår dock av detta att finansministern måste ha drivit frågan i regeringen för att få den i hamn.

Bankstödsnämnden och dess kontrakterade konsulter gjorde bedömningen att det var ett bra läge att sälja hösten 1994. I Finansdepartementet gjorde man en annan bedömning. Trots att Bankstödsnämnden sedan bildandet i maj 1993 förvaltrade statens aktier, arbetade man inom departementet med dessa frågor enligt dåvarande statssekreteraren. *“Det var jag och det var Göran Persson och det var andra tjänstemän där”*, hävdar Pagrotsky.⁷² Det fanns med andra ord tjänstemän inom departementet som arbetade med frågan?

⁷¹ Intervju Pagrotsky 97-01-10.

⁷² Ibid.

Jadå, visst. Det är klart, jag menar, aktierna låg i Bankstödsnämnden. De hade hand om det dagliga utövandet av ägarfunktionen och utövandet av aktieägandets funktioner men det är klart att departementen följer ju vad som händer i sina myndigheter. Och chefen för finansmarknadsavdelningen, som är den aktuella avdelningen i departementet, satt i Bankstödsnämndens styrelse. Och sedan hade vi ju tjänstemän på den avdelningen som för min räkning gjorde egna oberoende analyser och försökte kritiskt granska konsulternas bedömningar och sådant.⁷³

Frågans beredning sker således inom Finansdepartementet av departementets egna tjänstemän. Har då bankledningen agerat för att påverka utfallet? Det här är Pagrotsky's svar på frågan: Vilka kontakter hade ni med bankledningen och hur försökte de påverka er när det gällde privatiseringen?

Ja dom, dom gjorde ingen hemlighet av sin uppfattning och dom redovisade argumenten men de var inte påstridiga och det var inga försök att pressa fram något ställningstagande. Det var mycket lojalt och korrekt hanterat från bankledningens sida enligt min uppfattning. Det är deras skyldighet att om vi är inne i en sådan här process att redovisa vad de tycker och de redovisade olika aspekter från deras horisont som de tyckte talade för försäljning. Och vi lyssnade på det och vägde in det i vårt beslut.

Statssekreterarens minnesbild är den om den lojala bankledningen.

Självklart, det har aldrig varit några problem med ägar..., till skillnad från en del andra affärer på senare tid i den här branschen så har det varit fullt korrekt arbetsfördelning mellan bankens ledning och styrelse och ägaren.⁷⁴

Hur pass angelägna var ni att bankledningen skulle dela era privatiseringsplaner i de här samtalen ni hade då om att..., ni ville informera om vilken politik ni förde eller...? (Författaren)

Nej, vi valde att också lyssna på banken och jag menar, om ägaren till en så stor och viktig tillgång som Nordbanken, om ägaren regeringen byter besättning. Då tycker jag väl det är naturligt om man träffas och presenterar sig och sin verksamhet och att banken kommer upp och presenterar sig och sin verksamhet det är inget konstigt. (...) Att ägaren då berättar att ägaren själv tänker sig att fatta det och det beslutet som är ett typiskt ägarbeslut, det är väl inget konstigt.

Gör då bankledningen samma bedömning? Enligt Jacob Palmstierna skall den första indikationen om en utförsäljning (som tidigare redovisats i kapitel 3.5) ha kommit redan i samband med styrelsens tillträde vid årsskiftet 1990/91. Därefter tycks frågan mest ha handlat om tidpunkt och storlek på första utförsäljningen. Frågan aktualiseras först i och med att banken är restaurerad.

Man kan alltså säga att er ståndpunkt är klar ganska tidigt. Ni anser ju att banken är privatiseringsfärdig redan 1994, i slutet av 1994? (Författaren)

Nej. Vi anser att vi skall få ett beslut. Vi sa inte att vi var privatiseringsfärdiga. Vi sa på hösten 1994 att om vi får signalen skall vi göra banken beredd och färdig så att du kan fatta beslutet, tryck på knappen, och så gjorde vi också. I februari 1994, nej februari 1995, då var vi färdiga för att finansministern skulle besluta och då sa han, okej vänta. Och sen sa vi om igen, när siffrorna var färdiga i mitten på augusti för halvåret att, okej nu är vi beredda igen. Och då blev det.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Intervju Pagrotsky, 97-01-10. Här syftar sannolikt statsrådet Pagrotsky på det gräl som uppstod i samband med att Göran Perssons efterträdare, Erik Sbrink, uttryckt sin brist på förtroende för styrelsen i Statshypotek efter det att denna förordat ett samgående med Skandia. Detta skedde i december 1996 sedan det stod klart att staten skulle sälja sina aktier i Statshypotek. Se Veckans Affärer 1997:6.

Du tonar verkigen ner er egen roll som drivare av policy, att ni har legat på regeringen i någon mening att nu måste vi ut. Det verkar snarare tvärtom som att regeringen kommer till er och frågar, vad tycker ni? Er ståndpunkt är färdig, sen... (Författaren)

Men alltså tidpunkten. För oss var inte det allra viktigaste tidpunkten. Där är vårt intresse underordnat. Vårt intresse är att vi skulle vara fullständigt klara över att vi skulle säljas och återgå till att åter vara en börsnoterad bank. Det var det viktiga beskedet till oss och det fick vi i februari bekräftat av regeringen, det vill säga jag hade ju fått det i november, och det var ju den stora glädjedagen kan du säga. Jag menar, därmed så visste vi att vi kunde på marknadsmässiga villkor attrahera duktiga människor och säga till kunderna att, håll ut vi kommer att bli marknadsnoterade. (...) Så att i så motto var vi pådrivande men vi är, och där är jag mycket bestämd, det var inte vår sak att göra den avgörande bedömningen exakt när man skulle sälja. Vi skulle ha banken redo. Ansvar för när försäljningen skulle ske, skulle dom ta och det gjorde dom också.⁷⁵

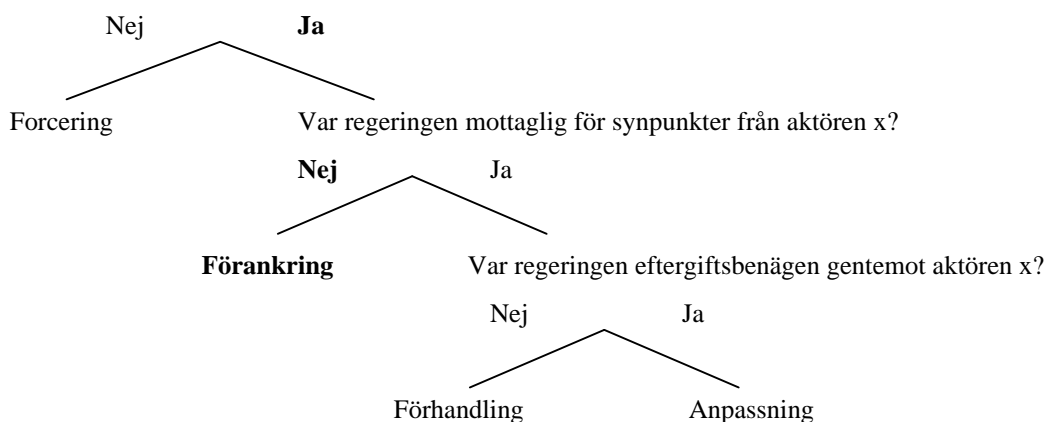
Bankledningen förefaller därmed ha varit tämligen nöjd med den viljeyttring från regeringen, som alltsedan Allan Larssons tid som finansminister gått i privatiseringens tecken. När så Jacob Palmstierna i november 1994 får veta att även den nytillträdde regeringen har för avsikt att sälja banken, har bankledningens önskan gått i uppfyllelse. Banken hade återhämtat sig efter krisårens kapitaltillskott, bildandet av Securum och köpet av Gota. Nu var tiden mogen för en utförsäljning. Den nya ordföranden efter Björn Wahlströms hastiga avgång fick nöjet att återföra banken till börsen och än en gång sälla sig till de "riktiga" bankdirektörernas skara.

4.2.1 Regeringens agerande gentemot banken

Regeringens agerande gentemot Nordbanken kan karaktäriseras som en *förankring*. Regeringen har samtalat med företrädare för banken och varit mån om att bankledningen skulle acceptera regeringens vilja. Däremot har man inte lämnat något förhandlingsutrymme såväl beträffande privatiserings-beslutet i stort som detaljerna kring första utförsäljningen med avseende på tidpunkt och storlek. Detta kan illustreras med det i kapitel 2 redovisade klassificeringsträdet.

Figur 4.1. Regeringens agerande gentemot Nordbanken i samband med beslutet.

Förkom samtal mellan regeringen och aktören x före beslutet?



⁷⁵ Intervju Palmstierna, 96-11-26.

Vi kan konstatera att regeringen utövat sitt ägaransvar gentemot Nordbanken och tagit det viktiga beslutet om en privatisering tämligen oberoende av den verkställande ledningen och av den sittande styrelsen för företaget. Det kanske mest uppseendeväckande med detta resultat är det beslutsförtroende som ändå bankledningen tycks ha visat inför de politiska beslutsfattarna. Dess lojala inställning till ägaren illustrerar en relation där inte bara den politiskt tillsatte ägaren tagit ansvar för sitt företag utan också där företagets ledning och styrelse lojalt förlitat sig på ägarens ansvarstagande för företagets framtid. Kanske hade bilden varit en annan om inte beslutsutfallet blev vad det blev och om inte försäkringarna om att banken skulle börsnoteras, återkommande upprepats av olika finansministrar. Vad hade hänt om inte Gunnar Sträng vid den beryktade banklunchen på våren 1991, hade tvingat Allan Larsson att medge att regeringen kunde tänka sig att sälja *“fyrtyofem procent me’samma”*?

4.3 Partiintern “lobbyism”

En regering är i allmänhet handlingsförlamad utan sin riksdagsgrupps fulla stöd. Arbetet inom riksdagsgrupperna präglas av regeringspartiernas respektive oppositionspartiernas skilda uppgifter i det parlamentariska systemet. I allmänhet är handlingsutrymmet för riksdagsgrupperna större för partier i opposition än för regeringspartier. I opposition finns nämligen utrymme för ett friare arbete inom riksdagsgruppen. En partigrupp tillhörande ett regeringsparti har däremot som sin främsta uppgift att stödja regeringen. Disciplinen bland riksdagsmännen är genomgående väldigt hög och präglas av partilojalitet även om kulturerna kan skifta något mellan de politiska partierna.⁷⁶ Samtliga partigrupper sammanträder i plenum varje tisdag eftermiddag eller kväll och diskuterar ställningstaganden i frågor av större betydelse.⁷⁷

Det ärende som här studeras blir inte självklart förmål för diskussion inom riksdagsgruppen eftersom ärendet inte skulle avgöras av riksdagen. Sedan bemyndigandet 1992 hade regeringen egenhändig beslutsmyndighet. Den aktuella frågan var emellertid av sådan politisk dignitet att ett självsvåldigt regeringsagerande riskerade att splittra riksdagsgruppen. Då PK-banken skulle börsintroduceras första gången 1984 var frågan förmål för en lång debatt i den socialdemokratiska riksdagsgruppen. Dåvarande finansministern Kjell-Olof Feldt har vittnat om frågans politiska sprängkraft (se kapitel 3.5).

Vi vet mot bakgrund av bankfrågans tidigare behandling i riksdagen, de socialdemokratiska partikongressernas heta debatter kring bankägandet och ägandefrågans centrala position i den svenska politiska debatten, att en socialdemokratisk regering svårligen kan förbise den interna opinionen i centrala frågor kring det statliga ägandet. Detta motiverar att vi studerar regeringens agerande gentemot sin egen riksdagsgrupp, som utgör länken mellan regeringen och väljarna. Har

⁷⁶ Den betydelse enskilda riksdagsmän kan få genom att gå emot partilinjen i en enskild fråga illustreras av den folkpartistiske riksdagsmannen Ture Königson från Göteborg. I januari 1959 deklarerade Königson att han inte kunde rösta emot den socialdemokratiska regeringens förslag om obligatorisk tjänstepension. Königsson lade ned sin röst vid voteringen i kammaren och regeringsförslaget vann då med 115 röster mot oppositionens 114. Se Lewin 1992 (1985), 293f.

⁷⁷ Birgersson & Westerståhl 1992 (1980), 156.

frågan om utförsäljning av den statliga affärsbanken varit föremål för diskussion i den socialdemokratiska riksdagsgruppen?

Vi har här en rad personer att tillfråga eftersom s-riksdagsgruppen består av samtliga socialdemokratiska riksdagsledamöter vid tidpunkten. Kjell-Olof Feldt lämnade regeringen 1990 och säger sig inte veta hur man gick tillväga 1995.⁷⁸ Odd Engström lämnade sina politiska förtroendeuppdrag i samband med att han blev ordförande för Bankstödsnämnden 1993. Även han säger sig ingenting veta om den partiinterna diskussionen.⁷⁹ Statssekreteraren i Finansdepartementet vid den aktuella tidpunkten, Leif Pagrotsky, säger sig visserligen vara ”välkommen” i riksdagsgruppen men att han inte var där alla gånger. På frågan om han känner till om ärendet diskuterats i riksdagsgruppen svarar han:

Det är möjligt att den har det. Det diskuterades ju lite i massmedia i och med att kvinnoförbundet hade något uttalande eller skrev en artikel eller något sådant. Men riksdagsgruppen har ju också diskuterat när vi höll på med finanskrisen, att de tillgångar som man får i knät på grund av krisen skulle avyttras när så kunde ske. När det var marknadsmässigt lämpligt eller vad formuleringen var. Det har riksdagsgruppen diskuterat och ställt sig bakom den delen. Så att där är ju huvudsynsättet fastslaget men det att man skulle sälja hela och inte bara den delen av banken, det kan jag inte riktigt erinra mig hur det har diskuterats.⁸⁰

Näringsutskottets ordförande, Birgitta Johansson, menar att ärendet diskuterades i riksdagsgruppen när beslutet väl var fattat och hade meddelats offentligt.⁸¹ Den socialdemokratiska riksdagskvinnan Lena Klevenås är dock av motsatt uppfattning. Klevenås skrev som framgick av kapitel 3 (se not 67) en motion i januari 1995 om att Nordbanken inte skulle säljas. I februari fattade regeringen beslutet om att banken skulle säljas och dessutom säljas i sin helhet. Klevenås säger sig sakna insyn i hur beslutsfattandet skett:

Ja, det har jag ju ingen aning om. Den sker i slutna rum i regeringen. Det är ingen debatt vad jag vet. Ingen debatt i riksdagsgruppen, ingen debatt i något partidistrikt eller i någon arbetarkommun eller någonstans. Det liksom går över huvudet på de flesta.⁸²

Lena Klevenås menar att eftersom frågan var ett regeringsärende och inte ett riksdagsärende så finns ingen skyldighet för regeringen att redovisa sitt ställningstagande för riksdagsgruppen.

Så regeringsbeslut diskuterar man inte i riksdagsgruppen även om de är så pass känsliga som i den här frågan? (Författaren)

Nej. Det är de som är insatta och intresserade som tycker att frågan är känslig. De flesta riksdagsledamöter är så fullt uppe i arbetet i sin sektor, med sitt utskott. Det är som jag ser det den största faran med politiken att vi är sådana experter på delfrågor och jobbar med vårt och så litar vi på våra kompisar.

⁷⁸ Intervju Feldt 96-12-05.

⁷⁹ Intervju Engström 97-01-20. Odd Engström lämnade Bankstödsnämnden i februari 1994 för att arbeta som Jageral inför folkomröstningen om ett svenskt EU-medlemskap och fortsatte därefter sin karriär inom det privata näringslivet.

⁸⁰ Intervju Pagrotsky 97-01-10. Pagrotsky referar troligtvis till ett uttalande från S-kvinnors kongress den 26-27 augusti 1995, där ombuden ställde sig bakom kravet att Nordbanken inte borde säljas ut. Se S-kvinnor 1995:9.

⁸¹ Intervju Johansson 96-11-22. Birgitta Johansson kan emellertid inte bekräfta denna uppgift eftersom hon saknar minnesanteckningar från den tiden.

⁸² Intervju Klevenås 96-12-12. Klevenås har konsulterat sina minnesanteckningar och inte hittat någon diskussion om Nordbanken från den här tiden. Brev Klevenås 96-12-23.

Lena Klevenås poängterar också betydelsen av att riksdagsgruppen kommer in relativt sent i beslutsprocessen i de fall där de gör det. *“Människor tror att vi pratar politik i riksdagsgruppen. Det gör vi ju nästan aldrig utan vi godkänner ju förslag som redan är färdiga. Så det är ju så sent i processen.”*

Det förefaller med andra ord som att regeringen fattade beslutet om en utförsäljning av Nordbanken utan att tillfråga sin riksdagsgrupp. Precis som Lena Klevenås här antyder har regeringen ingen skyldighet att tillfråga riksdagsgruppen. Det är också möjligt att se det som Leif Pagrotsky gör, att riksdagsgruppen redan i stort accepterat en utförsäljning i samband med att man behandlade frågorna om bankkrisen. Hur kan då en enskild riksdagsledamot påverka sin egen regering eller enskilda statsråd i de frågor som delegerats till regeringen av riksdagen och sedan är utom dess kontroll? Lena Klevenås igen:

Att påverka Persson det får jag ju göra inte via en motion eller en interpellation eller en fråga, utan jag får se till att jag har en väldigt klok tanke som jag tror på. Så måste jag nå Persson eller hitta någon väg att nå honom med denna tanke bakvägen, helt prestigelöst, så att han får den i sig på något sätt utan att det är någon..., ja, det får inte vara någon offentlighet och det får inte vara någon prestige. Utan jag får liksom ge honom mina tankar bakvägen hela tiden om de ska kunna slå rot.

Man “lobbar” alltså mot sin egen regering? (Författaren)

Ja, oh ja! Man måste “lobba” mot sin egen regering. Det måste man göra och det måste man ju göra utan att någonsin sätta ministern på skampålen på något sätt.⁸³

Den socialdemokratiske riksdagsledamoten Sylvia Lindgren satt vid den aktuella tidpunkten i Finansutskottet (som senare övertagit bankfrågorna från näringsutskottet). Sylvia Lindgren menar att riksdagsledamöterna själva får föra upp frågor på dagordningen som är av intresse. Ansvar vilar på den enskilda ledamoten, inte regeringen.

Jomen visst har det här diskuterats på riksdagsgruppen. För jag menar, det har ju även s-riksdagsledamöter möjligheter att ta upp hur man ser på Nordbanken och det har ju också varit diskussioner och föremål på vartenda partidistrikt.

Men har alltså regeringens företrädare och framför allt då Göran Persson som var finansminister, har de tagit den här diskussionen med riksdagsgruppen? Har man haft ett intresse av att diskutera det innan man går ut med det här beslutet? (Författaren)

Jag menar, för mig är det väl lite märkligt om det är så att man... Man har ju tagit fram en sådan här som alla haft tillgång till. (Lindgren avser skriften *Ut ur krisen*, författarens anm.) Om det är någon som har velat diskutera det så har det ju funnits alla möjligheter att göra det, t.ex. på riksdagsgruppen. Visst har det funnits det.⁸⁴

Det har med andra ord funnits en *möjlighet* att diskutera. Att som enskild riksdagsledamot föra upp frågan på riksdagsgruppens dagordning. Ingen av de tillfrågade har emellertid kunnat styrka att någon diskussion verkligen förekommit i den socialdemokratiska riksdagsgruppen. Åtminstone inte med anledning av den principförklaring regeringen antog i februari 1995, där man

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Intervju Lindgren 97-03-07.

sa att hela Nordbanken på sikt skulle säljas. Beträffande de normativa aspekterna av denna tågordning kan vi bland de socialdemokratiska riksdagsledamöterna urskilja två skilda uppfattningar. Om ståndpunkterna är numerärt jämbördiga eller om det finns ett samband mellan förespråkare för respektive motståndare mot privatiseringen, med uppfattningen om frågan hanterats i laga ordning, kan inte denna analys uttala sig om. Det förefaller dock vara så.

4.3.1 Regeringens agerande gentemot riksdagsgruppen

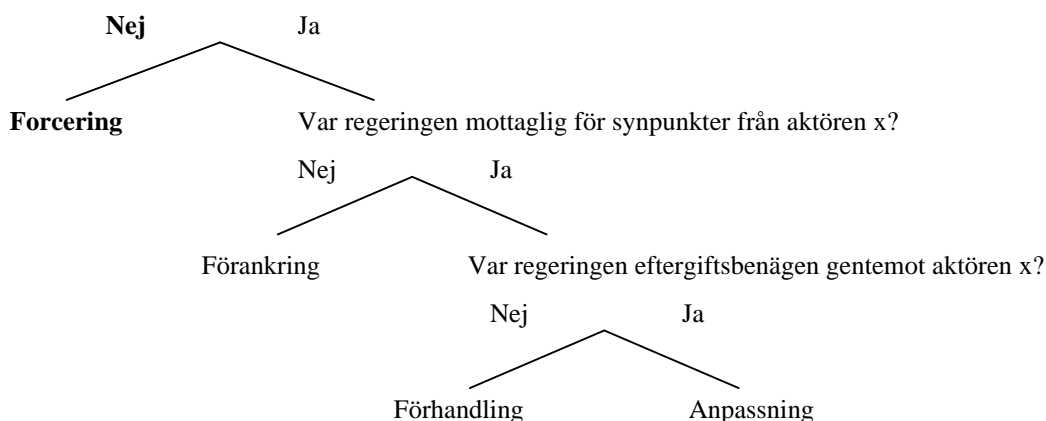
Regeringens agerande gentemot riksdagsgruppen kan karaktäriseras som en *forcering*. Den socialdemokratiska riksdagsgruppen har inte konfronterat regeringen beträffande dess ställningstagande att banken skulle säljas i sin helhet. Två tolkningar är alltså möjliga. Antingen var det en medveten regeringsstrategi att mörka frågan. Alternativt en ren underlåtenhet från riksdagsgruppens sida att inte föra upp frågan på dagordningen. Oavsett vilken tolkning som är den riktiga förefaller det dock som att inga samtal förekommit mellan regeringen och riksdagsgruppen i samband med beslutet. Därför är det också en forcering. Intentionen bakom regeringens agerande är dock oklar.

Detta illustrerar problemet med att undersöka maktens andra dimension, d.v.s. dagordningsmakten och alla de frågor som inte kommer upp på dagordningen. För att betrakta regeringens agerande som en maktutövning krävs intentionalt handlande men i detta fall kan det även handla om ett inflytande från regeringens sida då agerandet kan ha varit oavsiktligt. I kapitel 5 diskuteras faktorer som talar för att regeringen agerat med avsikt.

Regeringens agerande kan illustreras med följande klassificeringsträd:

Figur 4.2. Regeringens agerande gentemot riksdagsgruppen i samband med beslutet.

Förkom samtal mellan regeringen och aktören x före beslutet?



Regeringens agerande är inte överraskande men väl så intressant. Riksdagsgruppens sammanträden är uppenbarligen inget forum för diskussion av regeringens interna angelägenheter. Någon styrning från riksdagsgruppens sida i frågor av den här karaktären förekommer tydligen inte.

4.4 Från utskottsmakt till nämndemakt

I riksdagen var det Näringsutskottet som handlade frågorna kring bankkrisen. Näringsutskottet beslutade om kapitaltillskotten till Nordbanken 1991 och 1992 och utskottet tillstyrkte också regeringens proposition om inrättandet av Bankstödsnämnden. På den parlamentariska arenan utgjorde således Näringsutskottet det beredande organ där såväl regeringspartiet som oppositionen var representerade. Vilken möjlighet hade egentligen utskottet att påverka händelseförloppet?

Näringsutskottets ordförande vid den aktuella tidpunkten, socialdemokraten Birgitta Johansson, menar att Nordbankens äventyr som statligt företag egentligen avgjordes i samband med krisuppgörelserna och inrättandet av bankstödet. Johansson menar att det var underförstått att återvinningen av de stödpengar som staten skjutit till skulle återvinnas genom utförsäljning.

Nu tolkar jag det som att redan 1992 i samband med bankstödet tog man ett principiellt beslut om att banken måste säljas för att återvinna pengarna? (Författaren)

Ja, just det. Men vi skulle inte sälja den förrän den var rekonstruerad så att den gick att sälja till ett bra pris. Man skulle alltså inte rea bort den.⁸⁵

Birgitta Johansson betonar också den parlamentariska enighet som omgärdade denna uppfattning. De socialdemokratiska utskottsledamöterna motsatte sig dock att regeringen skulle bemyndigas att utan riksdagens hörande få besluta om utförsäljningen, "*så att inte borgarna över en natt sprang och sålde banken*".⁸⁶ Denna uppfattning vidhölls vid det andra kapitaltillskottet 1992.

Näringsutskottet beslutar sedan om inrättandet av Bankstödsnämnden i mitten av december 1992. Detta var som bekant ett utfall av krisuppgörelserna mellan den borgerliga regeringen och den socialdemokratiska oppositionen. Efter det att statens aktier överförts till Bankstödsnämnden, vars ledamöter enligt Johansson "*var en konstruktion av uppgörelser*", har Näringsutskottet inte längre någon del av ärendebehandlingen. De beslutsmässiga aspekterna, som i praktiken innebar att utskottet kringkars sina påverkansmöjligheter, kommenterar utskottets ordförande på följande sätt:

Jag tror att i den här typen av frågor som rör finansmarknaden, går det inte att ha en öppen och långdragen diskussion som man har i ett utskott utan där måste ägaren bestämma. Jag menar, så gör ju ägaren i alla andra typer av företag och staten som ägare har gjort sina bedömningar.⁸⁷

Näringsutskottet har m.a.o. inte deltagit i det avgörande skedet av beslutsprocessen. Frågan hade då lyfts från utskottets bord till Bankstödsnämndens. Däremot kan vi inte utesluta att enskilda utskottsledamöter haft ett finger med i spelet.

⁸⁵ Intervju Johansson 96-11-22.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

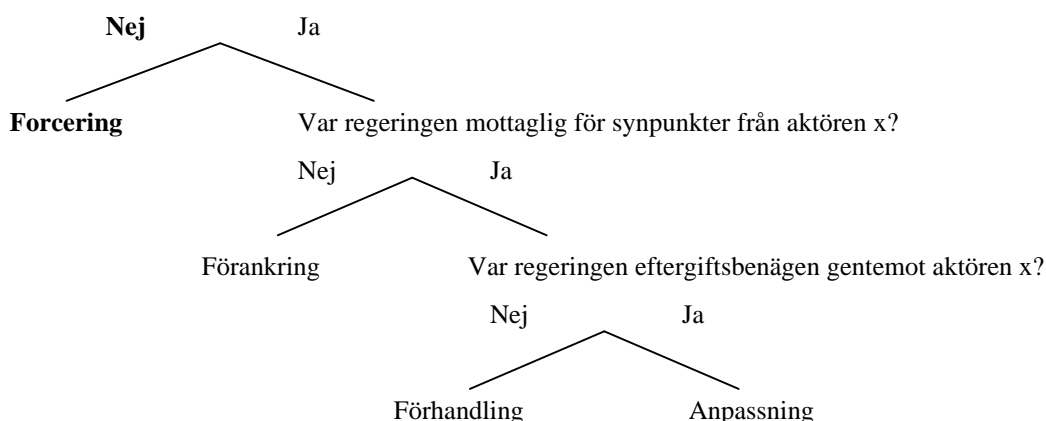
4.4.1 Regeringens agerande gentemot Näringsutskottet

Att Näringsutskottet inte längre handlade frågor om statens handhavanden inom banksystemet när beslutsprocessen kom in i det avgörande skedet, var ett utfall av överenskommelserna mellan den borgerliga regeringen och socialdemokraterna senhösten 1992. Därför låter sig agerandet svårligen tolkas som ett utfall av en efterkommande socialdemokratisk regerings avsiktliga bortmanövrerande av Näringsutskottet från beslutsinflytande. Frågan om regeringens intention med sitt agerande är därför ifrågasatt. Här handlar det snarare om ett inflytande än en maktutövning.

Agerandet mot Näringsutskottet måste emellertid tolkas som en *forcering* eftersom utskottet inte deltagit i beslutsprocessens slutskede. Vi kan illustrera regeringsagerandet med följande klassificeringsträd:

Figur 4.3. Regeringens agerande gentemot Näringsutskottet i samband med beslutet.

Förkom samtal mellan regeringen och aktören x före beslutet?



När Bankstödsnämnden upprättades och statens aktier i Nordbanken överfördes till nämnden, skedde det på Näringsutskottets bekostnad i inflytandehänseende. Men hade Bankstödsnämnden något reellt inflytande över regeringens beslutsfattande?

4.5 Myndigheten med fri dragningsrätt på statens checkräkning

Den för bankkrishantering specialinrättade myndigheten, Bankstödsnämnden, drog igång sin verksamhet när de stora kapitaltillskotten till Nordbanken redan var avklarade. Bankstödsnämnden hade dock till uppgift att förvalta statens aktier i Nordbanken och utövade därmed den statliga ägarfunktionen. Trots nämndens kombination av politiska och opolitiska tjänstemän är det möjligt att betrakta Bankstödsnämnden som en enhetlig aktör, förvisso med myndighetsansvar och direkt koppling till Finansdepartementet och därmed regeringen. Den fråga som infinner sig är om Bankstödsnämnden varit policydrivande i Nordbanksfrågan. Har Bankstödsnämnden utvecklat och drivit några ståndpunkter i fråga om Nordbankens framtid?

Bankstödsnämnden fick ett mycket vidsträckt handlingsutrymme. Ekonomiskt fanns inga limiter. Finanskrisen måste redas upp oavsett kostnad. Med "*fri dragningsrätt på statens*

checkräkning” skulle banksystemet räddas.⁸⁸ Till arbetande styrelseordförande valdes socialdemokraten Odd Engström och som generaldirektör tillsattes en opolitisk ämbetsman, Stefan Ingves, som kom från Finansdepartementet. “Vi blev då, så att säga, ett tandempar och där arbetsfördelningen då blev att jag fick ta stötarna utåt och han ledde arbetet inåt i Bankstödsnämnden.”⁸⁹

Ni satt ju då att förvalta statens ägande i en enorm krissituation men hur såg ni på de långsiktiga strategierna när det gällde just ägarfrågan? (Författaren)

Det diskuterade vi inte. Vi bara utövade det ämbete och den makt som för ögonblicket var lagda på oss.

Så Finansdepartementet, de hade alltså inte några kontakter med er när det gällde långsiktigt... (Författaren)

Nej och det var inte tid för det. Det var ett akut krisarbete. Det var under utomordentligt kaotiska former vi arbetade. Vi hade styrelsesammanträden som var tolv timmar långa. Vi arbetade under fruktansvärd tidspress. Det handlade om att överleva de närmaste dygnen utan att förskingra skattebetalarnas pengar genom dåliga beslut och vi visste inte förrän efteråt om vi hade fattat bra beslut. Vi fattade beslut utan det underlag som man har rätt att begära därför att bankerna kunde inte redovisa sina balansräkningar. Vi visste inte hur landet låg o.s.v., o.s.v. Det fanns inte utrymme för den sortens strategiska beslut. Däremot om vi hade stannat och gått in i det här långsammare förvaltningsskedet så utgår jag från att det hade utspelat sig en dialog mellan oss och regeringen om det långsiktiga ägandet liksom säkert en diskussion om den optimala bankstrukturen i Sverige.

Men ni fick ju i uppdrag, har jag förstått, av den borgerliga regeringen att förbereda en privatisering genom att plocka in konsulter för förberedelser när det gällde prospektskrivande o.s.v.? (Författaren)

Ja, det pågick nog en viss aktivitet där men det är ingenting jag mer i detalj kan påminna mig. På slutet började väl en sådan aktivitet. Inte minst var bankens ledning själv aktiv i diskussionerna om en privatisering eller partiell privatisering och vi hade väl kommit en bit på väg.⁹⁰

Odd Engström menar att dessa diskussioner rullar igång någon gång vid nyår 1993 i samband med försäljningen av Gota bank. Engström lämnade sedan Bankstödsnämnden i februari 1994 eftersom han såg sitt uppdrag som slutfört då den akuta krisen var överstånden. Odd Engström vittnar om att bankledningen var drivande i privatiseringsfrågan och att kontakterna med Finansdepartementet skedde via Bankstödsnämnden. “*De diskuterade det nog mer med oss än med departementet.*” Hur ser då regeringssidan på Bankstödsnämndens agerande?

Bankstödsnämnden, kan man säga att de har drivit den här frågan i och med att man har under den tid man förvaltade aktierna förberett prospekt för utförsäljning och så vidare? Har de så att säga tryckt på i Finansdepartementet för att få utförsäljningen till stånd? (Författaren)

Nej det tror jag inte man kan säga. Jag menar, deras uppdrag var ju att förbereda en försäljning och det gjorde dom ju och om man kallar det att, en sådan process är ju i och för sig en viss påtryckning. Det har ju en viss rörelseenergi i processen. Men det tycker jag inte, det är för konspiratoriskt att de skulle ha drivit en viss riktning eller så. Däremot hade ju dom, hade Bankstödsnämndens styrelse, uppfattningen att det var ett bra läge att sälja hösten 1994. Att de priser som man då kunde få ut på marknaden var bra priser som man skulle passa på att slå till på. Det var ju inte vår bedömning i departementet och i efterhand kan man ju konstatera att de hade fel. Och det var ju också konsulternas bedömning och de betraktas ju som auktoriteter. Och när de sa att nu gäller det att passa på, ett gyllene tillfälle eller sånt, så litade de på det. Men vi i departementet gjorde en annan bedömning.⁹¹

⁸⁸ Intervju Engström 97-01-20.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Intervju Pagrotsky 97-01-10.

Det förefaller därmed som att samtal har förekommit mellan Bankstödsnämnden och Finansdepartementet. Som en direkt under departementet lydande myndighet och med starka personbindningar in i departementet har samtalen varit tämligen öppna. Vi skall i detta sammanhang notera att det faktum att myndigheten var ny med helt igenom handplockad personal, säkerligen bidragit till samarbetsklimatet. Styrningsproblematiken var begränsad och myndighetens tydliga ändamål var väl uttalat och hade tillkommit under brett politiskt samförstånd.

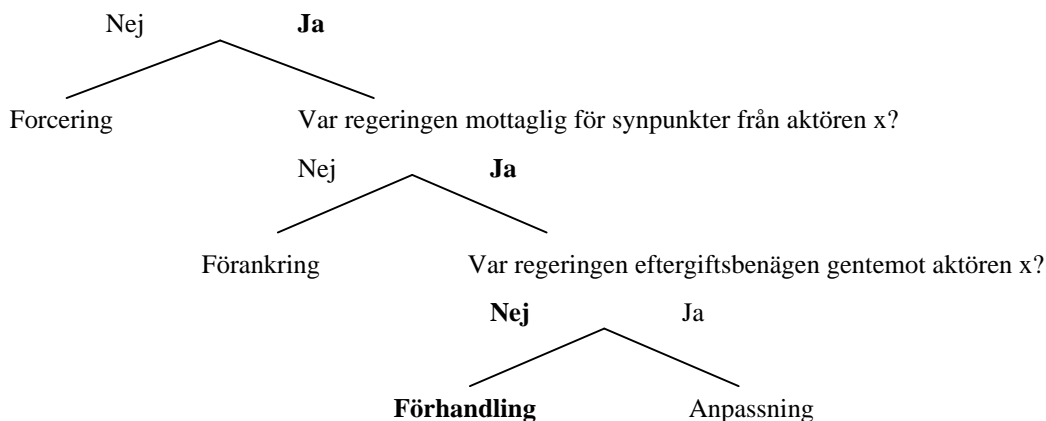
4.5.1 Regeringens agerande gentemot Bankstödsnämnden

Regeringens agerande gentemot Bankstödsnämnden kan karaktäriseras som en *förhandling*. Här ställs vi dock inför betydande tolkningsproblem. Enligt de kriterier vi satt upp för respektive kategori av beteenden, kräver en förhandling för det första att samtal väl förekommit. Det har det uppenbarligen gjort i Bankstödsnämndens fall. För det andra krävs att regeringen i dessa samtal skall ha varit mottaglig för synpunkter, vilket det mesta tyder på att regeringen också varit. Betänk att om det istället varit en förankring hade regeringen enbart nöjt sig med att informera om vad den kommit fram till. Här tycks dock mer förtroliga samtal än så ha förekommit. Exempelvis lämnade Bankstödsnämnden en rapport till regeringen i samband med den första delförsäljningen i september 1995. Den följde regeringen till punkt och pricka.

Att regeringen därtill också skall ha varit eftergiftsbenägen är mindre troligt. Vi ser i efterhand att regeringen gick emot Bankstödsnämndens uppfattning om en tidigare utförsäljning så det handlar uppenbarligen inte om att lägga sig platt från regeringens sida. Jag föredrar därför att benämna det som en förhandling, där regeringen lyssnat till Bankstödsnämndens argument men inte visat en övertro på nämndens lösningar. Vi riskerar emellertid i fallet med Bankstödsnämnden att glida ifrån själva kärnfrågan i denna studie genom att fokusera på tekniska detaljer kring en redan beslutat utförsäljning istället för det avgörande principbeslutet att banken skulle säljas. Eftersom vi tidigare undrat över hur det kom sig att principbeslutet innebar att *hela* banken skulle säljas (och inte endast delar av den), får vi ändå anse att Bankstödsnämnden deltagit i en förhandling.

Figur 4.4. Regeringens agerande gentemot Bankstödsnämnden i samband med beslutet.

Förkom samtal mellan regeringen och aktören x före beslutet?



4.6 “Bankkrisen har skapat en politisk trötthet på bankdirektörer”

- LO drar sig ur.

Vid sidan om de politiska partierna finns en rad organisationer som vill påverka det politiska beslutsfattandet. Kontakter med myndigheter och politiker tillhör organisationernas opinionsbildande verksamhet. Det är en väsentlig del av de flesta organisationers verksamhet som är ämnad att påverka politiken.⁹²

I Sverige har fackföreningsrörelsen varit starkt knuten till socialdemokratin via Landsorganisationen. LO kan sägas utgöra en av arbetarrörelsen två grenar. Den fackliga och den politiska grenen av arbetarrörelsen har haft ett nära samarbete även om påfrestningar stundtals skakat samarbetet. I frågan om LO:s inflytande över regeringens bankpolitik måste vi inledningsvis fråga oss vad LO egentligen anser om staten som bankägare. Förändringarna började på allvar under 1980-talet. Hur såg LO på den politik som då fördes när det gällde den statliga banken?

På den tiden tyckte LO att det var bra att det fanns en statlig bank. Att det fanns ett tredje block, ett alternativ. [- - -] Tidigare har man tyckt att banksystemet var maktmässigt viktigt. Nu för tiden är man mindre intresserad av bankerna än man var tidigare. Man har alltså mindre förhoppningar om banksystemet än man hade tidigare.⁹³

LO-ekonomen Dan Andersson menar att bankkrisen skapat en politisk trötthet. Att privatisera Nordbanken uppfattas inte som ett problem av fackförbundsledare. Bankerna har inte givit så mycket men kostat desto mer och konkurrensen är idag bättre än den var tidigare. Betydelsen av ett statligt bankäggande har alltså enligt LO avtagit. Likväl torde Landsorganisationen ha ett intresse av att framföra sina synpunkter till regeringen?

Hur har kontakterna skett mellan LO och regeringen när det gäller bankpolitik? (Författaren)

Det är aldrig några diskussioner. Jo, jag har av och till diskussioner med olika personer i Finansdepartementet och regeringsledningen om bankfrågor. Men LO pratar i princip sällan, nästan aldrig, bankfrågor. LO pratar och äter middag ett par gånger om året med Nordbankens ledning och det är mest kommersiella relationer. Vi som är en storkund i banken. Den sortens konversationer finns, men bankfrågor är ingen stor sak för LO. Det var för tio år sedan då vi hoppades man skulle få en löntagarägd bank men nu är det ingen stor sak.⁹⁴

Dan Andersson påstår med andra ord att LO inte drivit någon bankägarpolitik gentemot regeringen. Har regeringen en motsvarande uppfattning? Vi ställer frågan till Leif Pagrotsky:

Har LO konsulterats i frågan när det gäller privatiseringen? (Författaren)

Vår position den var ju väl känd. Den var ju offentligt redovisad och jag själv har inte deltagit i det men det tror jag LO-ledningen var väl medveten om. Jag tror inte de hade någon annan åsikt.

Och de har inte försökt trycka på i den här frågan? (Författaren)

⁹² Jfr. diskussionen kring korporatismen. Se också Birgersson & Westerståhl 1992 (1980), 70f.

⁹³ Intervju Andersson 96-12-20.

⁹⁴ Ibid.

Inte vad jag känner till.⁹⁵

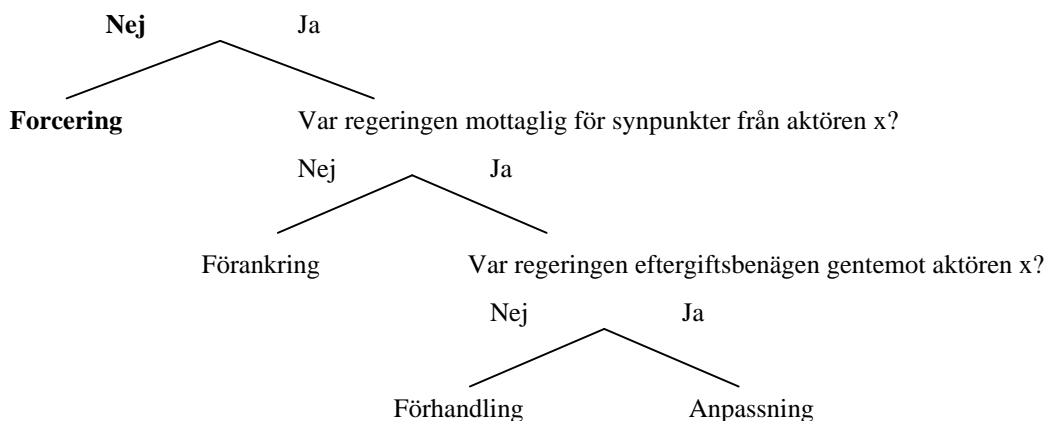
Därmed tycks privatiseringsfrågan ha passerat utan att LO haft inflytande över beslutsutfallet. Dan Andersson ger uttryck för en tämligen ljum inställning till det statliga bankägandet. Det var uppenbarligen ingen stor fråga för Landsorganisationen.

4.6.1 Regeringens agerande gentemot LO

Regeringens agerande gentemot LO kan karaktäriseras som en *forcering*. Inga samtal har förts mellan LO och regeringen kring privatiseringsärendet. LO uppvisar en ljum inställning till hela frågeställningen. Regeringen tycker sig inte ha något ansvar att rådfråga LO. Detta kan illustreras med följande klassificeringsträd:

Figur 4.5. Regeringens agerande gentemot LO i samband med beslutet.

Förkom samtal mellan regeringen och aktören x före beslutet?



Riktigt tvärsäkert kan vi emellertid inte avfärda att en dialog förekommit mellan LO och regeringen. Som vi sett avfärdar inte heller Pagrotsky kategoriskt att sådana samtal förekommit. Dan Andersson hävdar också att det inte är han personligen som befattar sig med remisser och bankfrågor i LO. Andersson tillstår att han är “nära bekant med flera av dem som sitter i Finansdepartementets ledning” men betonar betydelsen av att “hålla koll på vilken sorts relation man har”.⁹⁶ Som styrelseledamot i Nordbanken, som ägaren närstående rent politiskt och som personligen bekant med personer i Finansdepartementets ledning, krävs att man håller reda på vilken hatt man har på sig. Mer än att informella kontakter förekommer kan jag inte bistå läsaren med i detta avseende.

4.7 Regeringens agerande gentemot andra aktörer

En utförsäljning av statens aktier i Nordbanken var sannolikt av stort intresse även för andra konkurrerande banker. I de efterforskningar som gjorts har det dock inte från någon av de

⁹⁵ Intervju Pagrotsky 97-01-10.

⁹⁶ Intervju Andersson 96-12-20. Bankfrågorna sköts inom LO av Per-Ola Edin.

intervjuade aktörerna framkommit att några andra än de aktörer som ovan granskats, har deltagit i beslutsprocessen. Det finns exempelvis ingenting som tyder på att andra banker eller att branschorganisationen, Svenska Bankföreningen, skall ha deltagit. På en direkt fråga svarar Leif Pagrotsky: "*Inte vad jag vet.*"⁹⁷ Pagrotsky om någon borde känna till detta.

Svenska Bankföreningen är dock inte tillfrågad. Det är inte heller andra enskilda konkurrentbanker, Finansinspektionen, Riksbanken eller den politiska oppositionen (jfr figur 2.4, s. 22). Vi kan dock med viss säkerhet sluta oss till att före det att regeringen fattade sitt beslut, d.v.s. innan finansministern förde fram frågan vid regeringssammanträdet i februari 1995, har ingen av de nyss uppräknade aktörerna varit inblandade med ett undantag, den politiska oppositionen. Övriga aktörer har möjligtvis i efterhand, alternativt genom andra (läs Bankstödsnämnden) deltagit i förberedelserna av utförsäljningen. Eftersom dessa aktörer inte är tillfrågade och att jag därför inte kan ställa aktörens skildring av händelsförloppet mot regeringens, kommer inte dessa aktörer att klassificeras enligt analys-schemat. I realiteten bör det dock handla om forceringar.

Då det gäller den politiska oppositionen utgör Bankstödsnämnden något av en medlande länk mellan regeringen och oppositionen. Bankstödsnämnden var i stor utsträckning ett samarbetsorgan över blockgränserna för att hantera bankkrisen. Leif Pagrotsky vittnar om samförståndet kring bankkrisen:

Har privatiseringen diskuterats med andra berörda parter än bankledningen? (Författaren)

Ja, i och med att vi hade Bankstödsnämnden så var de andra parterna i krishanteringens med i samtalen, d.v.s. de borgerliga partierna, de gamla regeringspartierna.

Så oppositionen har konsulterats när det gäller privatiseringen? (Författaren)

Ja, alltså vi hade ju ett samråd om hanteringen av hela finanskrisen och det skedde i det här fallet i Bankstödsnämnden. Jag har ett minne av att jag också vid vårt ställningstagande i februari informerade de andra partierna om vad vi hade kommit fram till.

Även Bankstödsnämndens ordförande Odd Engström, delar uppfattningen att det rådde samförstånd om krishanteringens. Det var dock en begränsad företeelse. I själva verket ville man skjuta frågan ifrån sig.

Situationen när det gäller just hanteringen av bankkrisen, den har ju beskrivits som någon slags samregerandets situation? (Författaren)

Ja, vad gäller själva bankkrisen var man överens om ett par saker. Ett, att vi ställer ut en *in blanco* garanti. Två, att vi skall inrätta en särskild myndighet som skall ha det uppdraget. Det är ju vad man gör. Något annat gör man inte. Samlingen bestod av det att man skrev fram pengar. Man skrev fram en myndighet och sa, lös det här åt oss.⁹⁸

Det närmaste socialdemokratins och de borgerliga regeringspartierna kom en samlingsregering under krisåren i början av 1990-talet var Bankstödsnämnden. Den var ett utfall av uppgörelserna hösten 1992, förvisso områdesmässigt avgränsad, men ändå en institutionell innovation. Här rådde samregerandets princip på myndighetsnivå.

⁹⁷ Intervju Pagrotsky 97-01-10.

⁹⁸ Intervju Engström 97-01-20.

4.8 Regeringens interna agerande

Den föregående analysen har studerat regeringens agerande gentemot externa aktörer. Men även inom regeringskansliet påverkar enskilda aktörer varandra. Kanslihuset är ingen stor byråkratisk apparat i vilken ärenden stoppas in och enligt en på förhand bestämd mall skickas ut i form av färdiga beslut. På departementen och vid statsrådsberedningen arbetar politiska och opolitiska tjänstemän, var och en med egna värderingar och arbetsmetoder. Med egna personliga nätverk och påverkansrelationer.

När ett ärende, som i fallet med Nordbanken, ligger under Finansdepartementets områdesansvar innebär det att det under departementets politiska ledning finns ett antal tjänstemän som kan bli inkopplade i ärendet. I fallet med Nordbanken har jag ringat in beredningssfären till två sakenheter inom departementets finansmarknadsavdelning. Utöver statssekreteraren och statsrådet är det gissningsvis inte mer än en handfull personer som varit inblandade i någon betydande omfattning. Det är också statsrådet som har det politiska ansvaret för att föra frågan upp i regeringen och försvara regeringens ställningstagande utåt. Det beredande departementet har därför ett försteg relativt de andra departementen genom sitt områdesansvar och genom den beredningsprocess som föregår beslutet i regeringen. Som jag tidigare antytt har också finansministern i allmänhet en särställning i förhållande till övriga statsråd.

I fallet med Nordbanken blev utförsäljningen ett beredningsärende redan under den borgerliga regeringen. Denna redan iscensatta process övertog den socialemokratiska departementsledningen efter valet 1994. När ärendet blev föremål för regeringens allmänna beredning den 2 februari 1995 var det inget beslutsärende annat än att regeringen skulle som sin mening acceptera finansministerns ställningstagande. Finansrådet Hans Jacobsson menar att beslutet inte var ett regeringsbeslut utan att finansministern förankrade sin egen viljeriktning i regeringen.

Det var inget beslut utan en viljeriktning som finansministern uttrycker efter att han försäkrat sig om att han har de övriga i regeringen med sig. Det är inte juridiskt bindande på något sätt. Man kan inte gå till domstol med det. Bindande endast i den mån regeringen själv känner sig bunden.⁹⁹

Den regeringsinterna behandlingen tycks därför ha handlat mest om att övriga statsråd, inklusive statsministern, accepterade finansministerns beslut att Nordbanken skulle säljas i sin helhet vid ett senare tillfälle. Varför finansminister Göran Persson valde just detta tillfälle för att föra fram ärendet på allmän beredning är oklart. Det är också okänt hurvida regeringen var oenig i frågan.¹⁰⁰

Det analyschema som använts för att klassificera regeringens agerande gentemot andra externa aktörer är per definition olämpligt för att karaktärisera den regeringsinterna behandlingen (givet den avgränsning vi gjort av regeringen som innefattande hela regeringskansliet). I termer av

⁹⁹ Intervju Jacobsson 97-03-05.

¹⁰⁰ Enligt Kjell-Olof Feldt skall det ha funnits "personer i regeringen" som tyckte det var bättre "att hämta hem vinsterna istället och förränta de i statsbudgeten än att få en rabatterad försäljning och leva på det kapitalet". Feldt antyder med andra ord att regeringen var oenig men vill inte nämna några namn. Intervju Feldt 96-12-05.

regeringsagerande förefaller dock finansministern närmast ha *förankrat* sitt beslut i regeringen. Om Göran Persson medgav något förhandlingsutrymme kan egentligen endast de direkt inblandade aktörerna vittna om. Vad vi däremot vet är att finansministern redan i november 1994 informerade bankledningen om att Nordbanken skulle säljas i sin helhet. Finansministern förefaller ha besuttit en hög grad av autonomi i förhållande till den övriga regeringskretsen i ärendet med Nordbanken.

Vilken beredning har ärendet varit föremål för inom Finansdepartementet? Leif Pagrotsky menar att en statssekreterargrupp under den borgerliga regeringen arbetat med att förbereda en privatisering. Det fanns med andra ord ett arbete pågående inom departementet när det åter fick en socialdemokrat som chef. Dessutom hade Bankstödsnämnden bedrivit ett arbete där konsulter kontrakterats och prospektförberedelser inletts. I Bankstödsnämnden hade dock partierna insyn varför dessa frågor var oomtvistade. *“Det var öppet och transparent. Det var inget konstigt med det”*, hävdar Pagrotsky. Förberedelsearbetet skedde trots att inget privatiseringsbeslut var fattat utan arbetet bedrevs så att man skulle kunna fatta ett beslut. *“Att på ganska kort varsel genomföra en försäljning.”* När frågan sedan skall avgöras efter valet 1994 är Leif Pagrotsky en av dem som tar tag i frågan. Vem eller vilka är då de reella beslutsfattarna när principbeslutet tas? Frågan går till dåvarande statssekreteraren Leif Pagrotsky:

Vilka är det som tar tag i frågan efter valet? Jag antar att du personligen... (Författaren)

Ja, jag var en av dom. Det var ju mitt ansvarsområde som statssekreterare men alla viktiga ställningstaganden till slut var ju ministrarnas. Det kan inte en statssekreterare göra men det var ju på mitt ansvar att frågan bereddes och fördes framåt.

Så det är Göran Persson som för upp frågan i regeringen? (Författaren)

Ja, just det.¹⁰¹

Göran Persson för upp frågan i regeringskretsen i februari 1995. Redan i november 1994 var emellertid Jacob Palmstierna uppkallad till Finansdepartementet och träffade där Göran Persson och Leif Pagrotsky (se kapitel 4.2).

Det finns ingenting som tyder på att frågan skall ha behandlats i regeringskretsen tidigare än när beslutet väl fattades av regeringen i februari 1995. Vem som väckte frågan eller vem som fattade det avgörande beslutet kan vi naturligtvis aldrig med exakthet avgöra. Beslutskretsen är dock kraftigt avgränsad. Den ny tillträdde finansministern och hans närmaste tjänsteman hade därmed avgjort den statliga affärsbankens öde.

¹⁰¹ Intervju Pagrotsky 1997-01-10. Leif Pagrotsky förnekar att han skulle ha fattat det avgörande principbeslutet i februari -95 om bankens privatisering vilket Ulla Reinius hävdar (se Reinius 1996, 250). Pagrotsky säger: *“Nämen, så går det ju inte..., det ligger ju inte på en statssekreterares ansvar att ta så viktiga ställningstaganden. Så det är nog en missuppfattning.”*

5. En autonom regeringsmakt?

5.1 Makt och deltagande i beslutsprocessen

Den kanske mest offensiva och systemförändrande programförklaring som den borgerliga fyrpartiministären åstadkom under mandatperioden 1991-1994 var det så kallade *privatiseringsprogrammet*. Målsättningen var att under ett par års sikt avyttra 34 statliga företag och därtill också den statliga affärsbanken Nordbanken. Detta program gav den borgerliga regeringen dess ideologiska signum.¹⁰²

Precis som under de borgerliga regeringsåren i slutet av 1970-talet och under 1980-talets inledning kom emellertid den ideologiskt präglade programförklaringen på skam när den skulle omsättas i praktisk politik. De ekonomiska förutsättningarna för omfattande systemförändringar visade sig högst ogynnsamma då strukturella problem uppstod i tunga basindustrier i slutet av 1970-talet. Med krisbranscher som teko-, varvs-, gruv- och stålindustrin blev facit för de borgerliga regeringarna ett massivt förstatligande av tidigare privata företag istället för de utförsäljningar som utlovats.

Inför valet 1991, av valforskarna i Göteborg omnämnt som "*det mest omvälvande valet i modern svensk historia*",¹⁰³ hade den borgerliga fronten samlats till ett än mer omfattande program för statliga utförsäljningar av företag. Ödet besegrade dock de borgerliga systemförändrande krafterna än en gång. Förvisso lyckades regeringen Bildt, med moderate näringsministern Per Westerberg som ansvarigt statsråd, att sälja stora statliga företag eller delägda företag som ASSI, Pharmacia, SSAB, Procordia, Celsius med flera. Till stora delar kunde därför privatiseringsprogrammet förverkligas och statliga tillgångar för cirka 23 miljarder kronor avyttrades under mandatperioden. Detta trots att ett moratorium infördes beträffande utförsäljningar i samband med krisuppgörelserna hösten 1992.¹⁰⁴

Då det däremot gällde Nordbanken blev bank- och valutakrisen alltför besvärande även för den borgerliga privatiseringsregeringen. Att sälja banken när hela det svenska kreditmarknadssystemet var hotat var en omöjlighet. Vem vill köpa en bank som står på ruinens brant? Istället fick de borgerliga statsråden enas om att göra banken helstatlig igen för att på sikt kunna ta nya tag mot en privatisering. Väljarna förde dock åter socialdemokrater till taburetterna och bankens framtida öde blev därmed än en gång en socialdemokratisk angelägenhet efter valet 1994. Här vill jag dock påminna om den speciella situation som råder inom bank- och kreditmarknadssektorn alltsedan krisåret 1992. De borgerliga partierna hade i samförstånd med den socialdemokratiska oppositionen utverkat en handlingsplan för att reda upp finanskrisen där aktionen för att rädda Nordbanken ingick. Därmed präglades detta politikområde av ett brett samförstånd. Bankstödsnämnden, som var en myndighetsinnovation i krisuppgörelsernas kölvatten, var ett uttryck för detta samregerande kring bank- och kreditmarknadspolitiken.

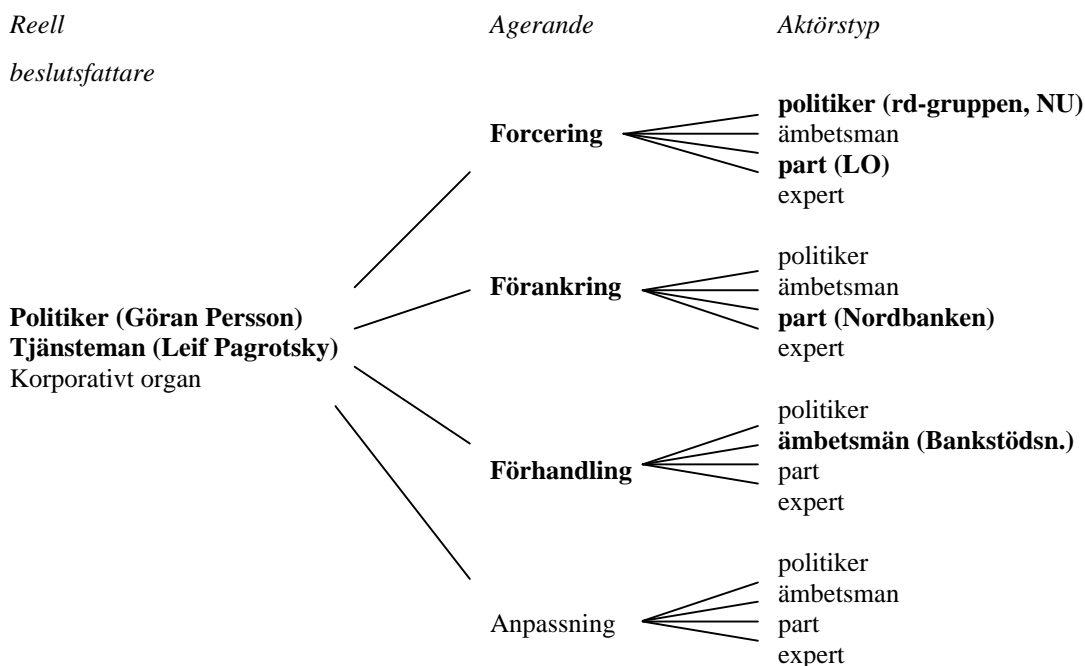
¹⁰² Privatiseringsprogrammet 1992 (urgivet av Näringsdepartementet), se prop 1991/92:69.

¹⁰³ Gilljam & Holmberg 1993, 234.

¹⁰⁴ Persson, 1996. Om moratoriet, se exempelvis Assarsson, 1996a.

Arbetet inom Nordbanken präglades under åren i början av 1990-talet av den krisavveckling som påbörjats i samband med att bankens förra styrelse fått kalla handen av finansinspektören och finansministern vid årsskiftet 1990-91. När så valet 1994 var över restes åter frågan om den nya regeringen skulle kasta loss från samregerandet kring bankväsendet och forma Nordbankens framtid efter sin egen vilja med sin nyvunna politiska styrka. Den här studien har försökt bringa klarhet i hur den socialdemokratiska regeringen agerade för att driva privatiseringen i hamn. Resultaten kan nu sammanfattas.

Figur 5.1. Grad och typ av horisontellt agerande i beslutsprocessen om Nordbanken.



Fotnot: NU är Näringsutskottet, LO är Landsorganisationen och rd-gruppen är riksdagsgruppen (den socialdemokratiska). I figuren illustreras endast regeringens agerande gentemot de aktörer som varit representerade i intervjuerna.

I figur 5.1 markerar fet stil utfallet av analysen. Av de aktörer som granskats ingående finner vi att regeringen blott förhandlat med en av dessa. Det är Bankstödsnämnden som i sin egenskap av ansvarig myndighet för bankfrågor under den här tiden, tillika förvaltare av statens aktier i Nordbanken, haft ett reellt inflytande över beslutsutfallet. (Här betraktas Bankstödsnämnden som en myndighet bestående av *ämbetsmän*.) Vi skall dock minnas att regeringen trotsade Bankstödsnämndens rekommendationer att sälja Nordbanksaktier i ett tidigare skede än vad som blev fallet. Regeringens bedömning var att staten skulle få bättre betalt om man väntade till hösten 1995 med en utförsäljning. Detta skulle visa sig vara en riktig kalkyl. Bankstödsnämndens reella inflytande kan därför betraktas som tämligen begränsat.

Det viktiga är dock att regeringen var villig att lyssna på och ta intryck av Bankstödsnämnden. En anledning till att regeringen betraktade Bankstödsnämnden som en viktig instans i beredningsprocessen är förmodligen nämndens starka personkopplingar med såväl

Finansdepartementet som den politiska toppen inom det socialdemokratiska partiet. Därtill skall läggas det tunga ansvar som ålagts Bankstödsnämnden i samband med krisuppgörelserna. Regeringen förde en dialog med Bankstödsnämnden och det är också det kriterium jag satt upp för klassificeringen. Regeringen antas ha varit mottaglig för synpunkter från Bankstödsnämnden men inte varit särskilt eftergiftsbenägen.

Gentemot Norbanken och dess ledning har regeringen visat mindre intresse av att lyssna på synpunkter. Regeringen kan sägas ha förankrat sitt privatiseringsbeslut i och med mötet mellan finansministern, statssekreteraren och bankdirektören i november 1994, då beslutet om en utförsäljning meddelades till Nordbanken. En typisk förankring. Nordbanken betraktas här som en *part*.

Däremot måste vi hålla en eventuellt mer långsiktig påverkan från bankledningen som en öppen möjlighet. Det skulle innebära att banken under en längre tid drivit utförsäljningsfrågan som tids nog slagit rot i regeringskansliet. Denna långsiktiga påverkan rör maktens tredje dimension och låter sig inte alldeles lätt utforskas. Det finns dock mycket som pekar mot att debattklimatet i Sverige i samverkan med internationella influenser, alltsedan 1980-talet drivit på den avreglerings- och privatiseringssvåg som är vår samtids politiska signum. Huruvida detta har påverkat den socialdemokratiska regeringen i sitt beslutsfattande senhösten 1994 går inte att utläsa av det begränsade material jag tagit del av och med den analysapparat jag begagnar. Det går dock inte att bestrida att det idag är en norm inom svensk politik att staten inte skall äga bank. Samtliga partier till höger om socialdemokratin omfattas av denna norm även om gränslinjen förmodligen skär genom och inte bortom det socialdemokratiska partiet.

Denna genomkorsande gränslinje inom socialdemokratin kan vara en av förklaringarna till att de två viktiga instanserna inom den egna rörelsen, partiet och facket, inte fick ta del av regeringens överväganden innan beslutet fattades. Riksdagsgruppen symboliserar i denna undersökning partiet. Riksdagsledamöterna är väljarnas representanter och LO-ledningen för fram fackföreningsrörelsens samlade åsikter. Men varken riksdagsgruppen eller LO-ledningen har samtalat med regeringen innan beslutet var ett faktum. (Riksdagsgruppen betraktas i analysformatet som bestående av *politiker* medan LO utgör en *part*.)

Regeringen har därför utsatt dessa aktörer för en forcering. Det kan sedan diskuteras huruvida det är möjligt för en regering att i enskilda frågor springa och lyssna till enskilda riksdagsledamöters inställning i frågor som hanteras av regeringen (jag tänker här på bemyndigandet regeringen fick under den borgerliga mandatperioden att sälja banken). Än mindre kan man kanske förvänta sig att en socialdemokratisk regering skall vända sig till LO och be om deras åsikter i alla tänkbara frågor. Vi bör därför inte förvänta oss ett initiativ från regeringen. Kanske kan man dock vänta sig att regeringen, vilket varit en grundtes i denna studie, på grund av frågans politiska laddning, har ett intresse av att åtminstone förankra frågan hos dessa aktörer. Så har inte skett.

Det är än mer troligt att riksdagsgruppen och LO har ett intresse av att föra fram sina åsikter och därför tar initiativ till samtal med regeringen. Så har heller inte skett. Anledningen kan kanske sökas i den relativt slutna värld regeringskansliet utgör. Utomstående aktörer vet inte alltid i vilket

skede en beredningsprocess befinner sig. Ibland inte ens att olika ärenden är uppe på regeringens dagordning. Det lär dock inte vara fallet i den här frågan. Det var sedan bankkrisens bråda dagar väl känt för alla intresserade att Nordbanken skulle genomgå förändringar oavsett om en borgerlig eller en socialdemokratisk regering vann valet 1994. Vi får helt enkelt tro på Dan Andersson när han säger att LO är mindre intresserad av bankfrågor idag än man var tidigare.

Vad riksdagsgruppen beträffar hävdar ju Sylvia Lindgren att de som ville också hade möjlighet att föra upp frågan på dagordningen. Ingen gjorde det. Här har dock privatiseringsmotståndaren Lena Klevenås en annan uppfattning. Hon menar att allt sker över huvudet på riksdagsledamöterna liksom över partiet i övrigt. Kanske var moståndet så pass svagt att det inte fanns en tillräcklig gnista för att tända en debatt? Vi skall minnas att det socialdemokratiska partiet gjorde ett mycket framgångsrikt val 1994 men att regeringen stod inför svåra ekonomiska och politiska ställningstaganden. Upprörda partimedlemmar brydde sig förmodligen mer om sänkta nivåer i arbetslöshetsförsäkringen och socialförsäkringarna, nedskärningar i kommuner och landsting och den växande arbetslösheten än försäljningen av en bank, som några år tidigare tvingat samma skattebetalare att skyffla in pengar för att betala bankdirektörernas spekulationsförluster.

Den utomordentligt utsatta position som de svenska statsfinanserna befann sig i vid den aktuella tidpunkten är naturligtvis avgörande för acceptansen bland partiets medlemmar och väljare. Genom att sälja Nordbanken kunde tiotals miljarder återvinnas och förstärka statskassan. Det var därför förmodligen mycket lättare för finansministern att motivera en dylik statsfinansiell förstärkning, mot bakgrund av de gågna årens misskötsel av den statliga banken, än genom ytterligare pålagor på skattebetalarna i form av skattehöjningar och standardsänkningar genom nedskärningar i bidragsnivåer och offentlig verksamhet.¹⁰⁵

Det troligaste är att regeringen i denna fråga, företrädd av finansministern, väljer att inte ta en djupare diskussion kring utförsäljningen av Nordbanken. Det är ett medvetet val. Finansministern vill inte få ytterligare en uppsplitande diskussion där partiet slits mellan två läger. Under denna tid pågick en stor diskussion om det socialdemokratiska partiets bipolarisering i "förnyare" och "traditionalister", vars mediala uppmärksamhet knappast gynnade regeringen eller partiet i övrigt. Nordbanksfrågan besitter i detta perspektiv karaktären av en utomordentlig vattendelare. Det statliga ägandet har varit en central skiljelinje i svensk politik och här uppenbarade sig nu ett företag på väg till börsen som symboliserade allt vad socialdemokratiska ambitioner med statlig ägarkontroll inneburit. Att även fortsättningsvis förvalta eller att sälja, det var frågan? Kampen mellan en "klassisk" socialdemokratisk politik eller en "modern" mer marknadsliberal variant kunde på förhand tänkas bli långdragen och uppsplitande för det socialdemokratiska partiet. Nu blev det inte så. Regeringen lyckades att föra frågan i hamn utan mer än några få krusningar på ytan.

Av övriga aktörer med ett tänkbart intresse att delta i beslutsprocessen (jfr figur 2.4, s. 22) kan vi inte med säkerhet utesluta att de på ett eller annat sätt haft ett finger med i spelet. I figur 5.1

¹⁰⁵ Se *Konvergensprogrammet*, 1995, där regeringen redovisar Sveriges ekonomiska politik och målsättningen att nå de av EU uppsatta konvergenskraven. Här framförs försäljningar som ett sätt att snabbare minska statsskulden.

har inte dessa aktörer illustrerats p.g.a. osäkerheten i resultaten. Det sannolika utfallet är dock att regeringen förankrat privatiseringsbeslutet hos den politiska oppositionen (*politiker*) och att detta skedde indirekt via Bankstödsnämnden. Övriga aktörer har sannolikt utsatts för forceringar. Hit räknas Svenska Bankföreningen och andra konkurrentbanker (*parter*) samt Riksbanken och Finansinspektionen (*ämbetsmän*). De två sistnämnda myndigheterna har eventuellt haft en indirekt påverkan på beslutsprocessen via Bankstödsnämnden men sannolikt inte i någon nämnvärd omfattning.

Den uppmärksamme läsaren kan nu identifiera två instanser inom det socialdemokratiska partiet som analysen förbigått. Det är partistyrelsen och verkställande utskottet (VU). Dessa två partiinterna instanser på elitaktörsnivå består av framstående partiföreträdare av vilka en del ingår i regeringen. Det kan med andra ord vara svårt att göra en gränsdragning mellan dessa instanser. Det huvudsakliga skälet till att regeringens agerande gentemot partistyrelsen och VU förbigåtts är emellertid rent praktiskt. Av de intervjuade aktörerna säger sig nämligen ingen ha haft någon insyn i hur frågan hanterades av dessa instanser.

Formellt kan man betrakta VU som partistyrelsens exekutiva organ. Sannolikt har VU diskuterat partiets ställningstagande i Nordbanksfrågan, framför allt i samband med krisuppgörelserna. Vilka återverkningar detta har haft på regeringens agerande är okänt. Här reser sig nya frågeställningar: Hur beroende eller självständig är en socialdemokratisk regering av VU och partistyrelsen? Vilket manöverutrymme har regeringen? Dessa frågor förblir obesvarade.

Jag vill dock betona det faktum att förbiseendet av den partiinterna beslutsprocessen inte utgör något allvarligt grundskott mot mina slutsatser beträffande regeringens agerande gentemot *externa* aktörer. Att analysera även den partiinterna delen av beslutsprocessen skulle tillföra analysen en ytterligare dimension men låter sig inte göras inom ramarna för detta arbete. VU och partistyrelsen kan betraktas som horisontella elitaktörer, helt i enlighet med studiens huvudsakliga analysobjekt. De kan emellertid också betraktas som vertikala instanser inom det socialdemokratiska partiet och därmed utanför studiens fokus. Med det senare betraktelsesättet skulle man dock ifrågasätta även behandlingen av riksdagsgruppen, som ju då rimligtvis också vore en vertikal instans. Enligt min uppfattning har dock riksdagsgruppen en särställning genom att den agerar på den parlamentariska arenan.¹⁰⁶

Att det därutöver funnits andra aktörer på arenan utöver de som kartlagts i denna studie, håller jag för osannolikt. Ingenstans i de skrifter, dokument eller vid intervjuer med nyckelaktörerna, har det framkommit någonting som tyder på att andra aktörer skall ha deltagit.

5.2 Regeringens interna arbete

Analysschemat i figur 5.1 fokuserar på regeringens agerande mot externa aktörer. Regeringen betraktas som ett kollektiv i enlighet med gällande författning. Men även en regering består av kött och blod. Regeringens interna påverkansmönster är därför en eftersatt del av analysen. Vad som inte framgår av analys-schemat i figur 5.1 är således hur de reella beslutsfattarna, som befann sig i

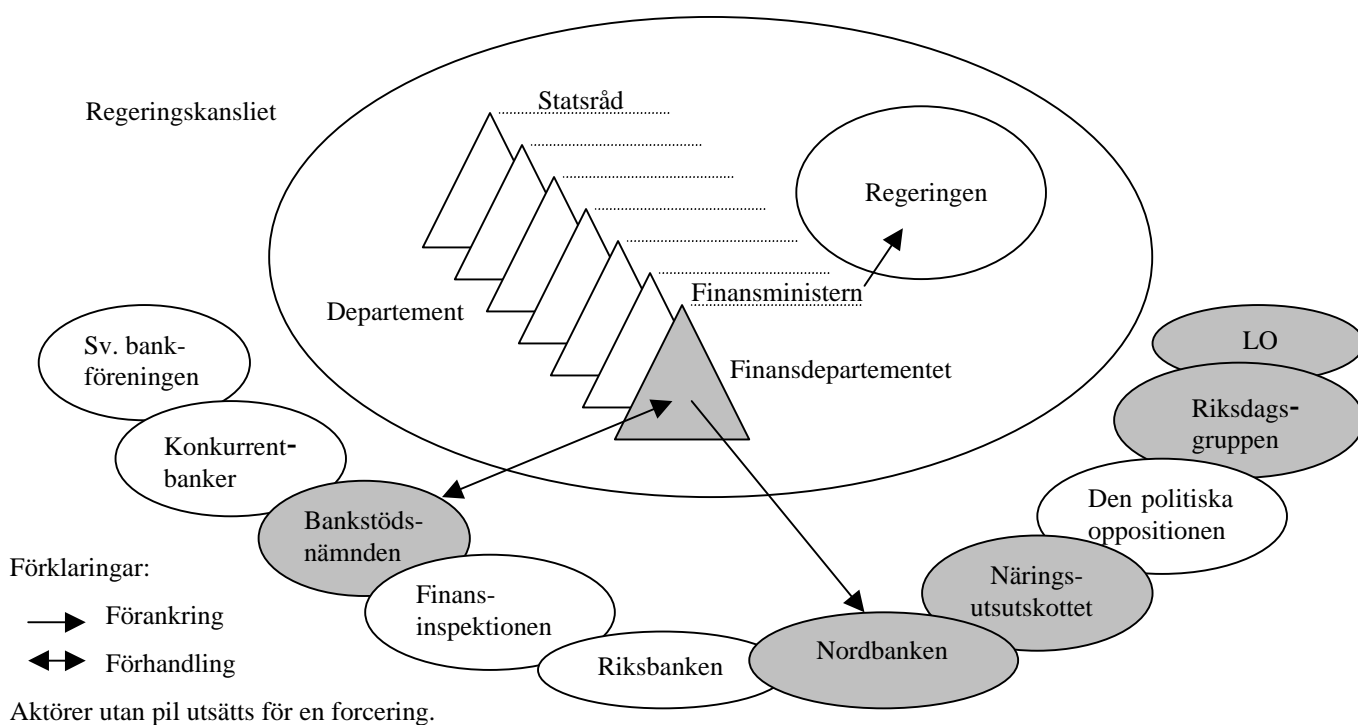
¹⁰⁶ Här rekommenderas Assarsson 1996b, som behandlar just den partiinterna beslutsprocessen i samband med krisuppgörelserna hösten 1992.

Finansdepartementet, agerade gentemot sina kollegor i regeringen och vid de andra departementen.

Ärendet var uppe på regeringens allmänna beredning den 2 februari 1995. Föredragande var finansministern Göran Persson som enligt finansrådet Hans Jacobsson, fd. generaldirektör för Bankstödsnämnden, ville få regeringen att acceptera finansministerns beslut. Jag har inte vidtalat någon som deltog vid den allmänna beredningen. Det finns därför anledning att resa ett varningens finger för hållbarheten i resonemanget om den regeringsinterna behandlingen. Det mesta tyder dock på att finansministern blott *förankrade* sitt beslut om en framtida utförsäljning av Nordbanken vid regeringens allmänna beredning den 2 februari 1995. Om det fanns ett reellt förhandlingsutrymme för de övriga regeringskollegorna vid regeringssammanträdet kan endast de deltagande aktörerna vittna om. Enligt analysen var dock ärendet i praktiken avgjort när regeringen behandlade ärendet. Hade emellertid några andra statsråd eller statsministern blåst till strid vid regeringssammanträdet kanske historien fått ett annat utfall. Av erfarenhet vet vi dock att finansministrar har en särställning bland statsråden.¹⁰⁷

Figur 5.2 ger en förenklad bild av påverkansrelationerna inom regeringskansliet samt mellan externa aktörer och regeringen i den aktuella beslutsprocessen. Det beredande departementet, Finansdepartementet, sköter här regeringens kontakter med de externa aktörerna. Enligt den föregående analysen har regeringen endast förankrat sitt beslut hos Nordbanken och förhandlat med Bankstödsnämnden. Övriga aktörer har utsatts för avsiktlig eller oavsiktlig forcering. Observera att de aktörer som inte varit representerade i intervjuerna (vita ovaler) heller inte illustreras med några pilar i figur 5.2.

Figur 5.2 Påverkansrelationer internt och externt vid regeringskansliet i beslutsprocessen om Nordbanken.



¹⁰⁷ Jfr. Feldt 1993, 151-168.

I sin strikt formella mening består regeringen av statsministern och statsråden. Ett statsråd kan vara men är inte nödvändigtvis, chef för ett departement. I figuren ovan illustreras den departementala strukturen av en pyramid där chefen för departementet sitter överst och ingår i regeringskretsen. I figuren illustreras endast sju departement men i verkligheten är de som bekant betydligt fler. Statsrådsberedningen illustreras inte i figuren men skulle även den kunna ingå med en likartad pyramidal figur. Jag vill dock betona att den pyramidal strukturen är en grov förenkling. Relationerna mellan ett departements olika sakenheter och mellan den politiska ledningen, tjänstemännen och de sakkunniga vid departementet är tämligen oklara.¹⁰⁸

Figuren visar den autonoma ställning som departementsledningen vid Finansdepartementet haft i beslutsprocessen kring Nordbanken. Beredningen och det reella beslutsfattande sker inom departementet. Regeringen tar sedan det formella beslutet. Kollegialitet präglar, som jag redogjorde för i kapitel 1, regeringens beslut. Regeringen står m.a.o. enig bakom samtliga beslut oavsett vilket departement som bereder och fattar det reella beslutet i respektive ärende. Detta är en av den svenska författningens ledande principer för att undvika ministerstyre. Regeringsmedlemmar har dock möjlighet att anmäla avvikande mening till regeringsprotokollet vilket i praktiken förekommer mycket sällan.

De metoder för att nå intern enighet som finns inom regeringskansliet är gemensam beredning, allmän beredning, lunchberedning samt delning (dessa diskuteras i kapitel 1). Jag vill inte utesluta att ärendet med Nordbankens privatisering varit föremål för fler av dessa samrådsformer än den allmänna beredning som ledde fram till regeringens principiella ställningstagande. Den intradepartementala såväl som den interdepartementala behandlingen av ärendet är svår att lyfta i offentlighetens ljus eftersom många av de kontakter som sker är informella. De lämnar sällan spår i arkiven. Det är komplicerat att tränga in i regeringskansliets tämligen slutna värld. Förmodligen är det svårt även för de mest inblandade aktörerna att överblicka alla delar av beslutsprocessen. För studiens vidkommande är dock inte den regeringsinterna behandlingen lika central som regeringens kollegialt manifesterade relationer gentemot de externa aktörerna.

5.3 Om agerandets generella giltighet

Vilka slutsatser kan vi dra om det svenska styrelseskicket utifrån fallstudien om Nordbanken. Att generalisera från ett specifikt beslut inom ett avgränsat politiskt område är naturligtvis vanskligt. Fallet med den statliga affärsbanken är heller inget vardagsärende för en svensk regering. Nordbanken har genomgått en av västvärldens mest omfattande företagsrekonstruktioner under de senaste åren. Avskiljandet av bankens problemkrediter till ett särskilt avvecklingsbolag var tillika en innovation sett även i ett europeiskt perspektiv. Inspirationen till Securum (och Retriva för Gota Bank) hämtades från USA.

I beslutsprocessen kring den statliga banken har vi också mött en myndighetsinnovation i form av Bankstödsnämnden. Detta samarbetsorgan institutionaliserade ett politiskt samråd över

¹⁰⁸ Jfr SOU 1997:54.

blockgränserna om frågor kring banksystemet. Därtill skall läggas den ekonomisk-politiska kontext ur vilken beslutet att sälja Nordbanken växte fram. Den finansiella kris som drabbade Sverige i början av decenniet hotade hela betalningssystemet, tvingade politikerna till extraordinära åtgärder för att stärka ekonomin och fick till och med de politiska aktörerna att över blockgränsen räcka varandra händerna för att hålla ihop det ekonomiska systemet. Detta tillhör inte den politiska vardagen och beslutet var därför inget ordinärt regeringsärende.

Det finns också en uppsättning faktorer som har betydelse för en regerings agerande i en beslutsprocess vilka i allmänhet används av aktörerna själva som legitimerande av ett tämligen självständigt agerande. Det handlar om specifika förhållanden i en beslutsprocess som enligt regeringen gör att den inte kan inbjuda till den breda delaktighet som utomstående aktörer i allmänhet önskar. Till dessa faktorer räknas tidspress, komplexitet i beslutsärendet och behov av sekretess p.g.a. marknadspåverkan. *Sekretessargumentet* handlar om att beslut inte kan förankras i bredare kretsar eftersom beslutet kan vara marknadspåverkande. *Tidsspress* som argument är ett uttryck för att det saknades tid till att förankra beslutet. *Komplexitet* i beslutets karaktär är en annan anledning till att inte fler dras in i beslutsprocessen. Till beslutets specifika karaktär kan även läggas faktorer som sociala normer, ideologiska föreställningar, otillräckligt, osäkert eller felaktigt beslutsunderlag, sektoriseringen av frågor eller allt för många andra aktörer.¹⁰⁹

Beträffande beslutsprocessen kring Nordbanken är det min mening att regeringens *möjligheter* att medge bred delaktighet i beslutsfattandet varit betydligt större än vad som blev fallet. Detta skall inte tolkas som ett ställningstagande utan som ett empiriskt konstaterande. Det fanns tid för en bred diskussion kring det statliga bankägandet. Att beslutet av den anledningen förskjutits i ett halvår eller så, hade inte försämrat statens möjligheter att återvinna de summor som nu återvunnits. Tvärtom har bankens värde stigit drastiskt sedan den första börsintroduktionen efter bankkrisen. En bred diskussion skulle sannolikt inte ha ändrat på detta.

Utfallet riskerade dock att bli annorlunda. Om exempelvis den breda delaktigheten hade lett till att regeringen band upp sig för att sälja endast en del av banken och väntade med att besluta om den resterande delen, hade börsvärdet sannolikt inte stigit lika mycket.

Beträffande beslutets behov av sekretess p.g.a. den marknadspåverkan en eventuell öppen diskussion hade kunnat leda till, råder det större tveksamhet. Om diskussionen tagit fart och skett inför öppen ridå hade den i initialskedet främst påverkat marknaden indirekt. Bankmarknadens aktörer hade kunnat dra fördel av, alternativt förlorat på att den statliga bankjätten skulle börsintroduceras.

Nu bygger förvisso hela aktiemarknaden till stor del på förväntningar. De eventuella förväntningar som en bred diskussion hade kunnat skapa innebar sannolikt inget problem för regeringen. Det enda som kan stärka sekretessargumentet är förmodligen om det är troligt att ett annat utförsäljningsförfarande kunde förväntas inverka negativt på Nordbanken och Nordbanksaktien. Här finns återigen möjligheten att ett löfte om ett fortsatt statligt ägande men en partiell privatisering under 1995 kunde ha hållit tillbaka börskursen och därmed inte inbringat lika

¹⁰⁹ Jfr. Ds 1996:37.

stora summor till statskassan. Det finns emellertid anledning att inte överdriva betydelsen av detta argument. Utfallet av en bred diskussion kunde för det första ha blivit exakt detsamma, d.v.s. att hela banken skulle säljas. För det andra är det sannolikt inga stora långsiktiga effekter som eventuellt hade uppstått genom ett rådslag.

Regeringen stod inför en *trade-off* mellan att å ena sidan ta en bred diskussion men samtidigt riskera vissa negativa effekter för Nordbanksaktien, eller å andra sidan forcera frågan och därmed istället riskera internt missnöje inom partiet. Regeringen valde det senare.

Ett tredje argument för att inte ta en bred diskussion skulle kunna vara beslutets komplexitet. Detta argument har ingen bärighet i sammanhanget. Bankägandet har diskuterats av olika aktörer inom och utanför socialdemokratien sedan sekelskiftet och bankkrisen i början på 1990-talet förändrade inte detta. Ville man göra frågan till något annat än en teknisk fråga var det fullt möjligt att knyta an till frågeställningens djupa ideologiska dimension. Det ville dock inte regeringen av lätt insedda skäl. Det är förmodligen också därför vi kunnat konstatera att regeringen forcerat ärendet gentemot mot såväl riksdagsgruppen som LO medan regeringen behandlat aktörer som Nordbanken och Bankstödsnämnden med större öppenhet.

Sammanfattningsvis finns det inga allvarliga invändningar mot att regeringen hade *möjlighet* att ta en bred diskussion om Nordbankens framtida öde. Denna slutsats stärker det valda fallets generella giltighet. En rad argument som inskränker regeringens möjlighet att inbjuda till bred delaktighet i beslutsprocessen har därmed prövats och till stora delar avfärdats. Det betyder dock inte att mitt fall är generellt giltigt. Fortfarande finns alla de omständigheter som ger beslutet sin specifika karaktär och som komplicerar möjligheterna till generaliseringar. Ett av de allvarligaste, förutom den kriskontext som tidigare diskuterats, är det faktum att frågan var ett rent regeringsärende. Regeringen var bemyndigad av riksdagen att fatta ett självständigt beslut och i liknande fall, d.v.s. vid utförsäljningar av andra statliga företag där regeringen givits ett bemyndigande, förekommer i allmänhet inga breda diskussioner. Min poäng har hela tiden varit att frågans ideologiska dimension skapade större krav på bred delaktighet än i andra jämförbara fall. Detta är också kritiskt för fallets generella giltighet. En regering kanske inte framstår som autonom i lika hög utsträckning i de fall där regeringen är tvungen att inhämta riksdagens gillande för att få igenom ett beslut. Bedömningen överlåtes till läsaren att göra.

5.4 Ett nytt styrelseskick?

Studier av påverkansrelationer, makt och inflytande i politiska beslutsprocesser, syftar i allmänhet till att konfrontera den politiska verkligheten med de teoretiska idealen. Den här undersökningen har medvetet undvikit att diskutera demokratiska ideal och istället haft som föresats att bidra till vår kunskap om den politiska verkligheten. Att beskriva det levande styrelseskicket utmålades som en övergripande uppgift för denna studie.

Demokratiskt beslutsfattande i Sverige har under decenniers tid beskrivits i termer av samförstånd, bred delaktighet och konsensus. Förhandlingsparlamentarismen har i svensk tappning inbjudit även organisationer, myndigheter och andra att delta i beslutsprocesserna. Sedan 1970-

talet har emellertid mönstret delvis förändrats. Maktutredningen pekade på ett antal trender som sedan 1970-talet kraftigt undergrävt den tidigare så karaktäristiska svenska modellen.¹¹⁰

Korporatism som modell för beslutsfattande bygger på ett byte mellan staten och intresseorganisationerna där organisationerna vinner politiskt inflytande mot att disciplinera sina medlemmar. Om denna modell nu inte längre är karaktäristisk för det reella beslutsfattandet har det implikationer för maktförhållandena i samhället. Utan kännedom om hur de nya beslutsfärerna eller nätverken ser ut, vilka som deltar och hur de arbetar, kan vi heller inte uttala oss om maktförhållandena i samhället. Statsvetaren Torsten Svensson fann att riksbankschefen och bankens tjänstemän spelade centrala roller i samband med beslutet om kreditmarknadsavregleringen 1985. Svensson placerar rent av de politiska aktörerna i knät på Riksbankens experter.¹¹¹ Fanns en motsvarande expertis inom Nordbanken eller andra centrala statliga organ som var drivande i privatiseringsbeslutet?

Så tycks inte vara fallet. Den här studien har visat att regeringen istället agerat självständigt. Regeringsmaktens autonomi skall dock ses mot bakgrund av de speciella förhållanden som rådde i krisens efterföljd. Handlingsutrymmet för den politiska verksamheten var kraftigt kringskuret. Oavsett vilken regering som skulle träda till efter valet 1994, så stod det tidigt klart att en stor statsfinansiell sanering var oundviklig. För att uppnå detta rådde bred parlamentarisk enighet om att det statliga stödåtagandet skulle återvinnas, däribland stödet till Nordbanken. De centrala aktörer som kommit till tals i denna studie har uppvisat en påfallande enighet om det okomplicerade med en utförsäljning av banken. Det var den enkla delen av krisavvecklingen. Eller som Kjell-Olof Feldt uttrycker det: *“Det betraktas inte som så där förfärligt politiskt intressant att äga en bank. Snarare politiskt farligt att äga en bank.”*¹¹²

Den självständigt arbetande regering som här skildrats, trotsar tidigare konventioner för hur beslutsfattandet sker. Regeringen har trumfat igenom sin egen uppfattning utan att höra flertalet av de andra berörda aktörernas åsikter. Denna iakttagelse står i bjärt kontrast till Bengt Jacobssons skildring av regeringen som reaktiv snarare än pro-aktiv.¹¹³

I vilken uträkning är det relevant att hävda att en svensk regering inte själv är drivande i beslutsprocesserna, inte själv sätter sin egen dagordning, utan istället svarar mot utomstående aktörers krav och önskemål? Bengt Jacobsson som studerade svensk näringspolitik i en delstudie till maktutredningen fann att regeringen snarare reagerar än proagerar. Studien om beslutsprocessen kring Nordbanken tyder alltså på motsatsen. Regeringen uppvisar en beslutsfattande självständighet som rimligtvis inte endast kan betraktas som en reaktion på utomstående aktörers krav. Här har snarare en pro-agerande regering gjort sig gällande, förvisso genom ett starkt statsråd och ett välvilligt inställt objekt för det politiska beslutets konsekvenser i form av Nordbanken.

¹¹⁰ SOU 1990:44, 389ff.

¹¹¹ Ds 1996:37.

¹¹² Intervju Feldt 96-12-05.

¹¹³ Jacobsson 1989.

Vi kan däremot inte gardera oss för en eventuell påverkan över en längre tidsperiod och i mer subtila former än de som här har skildrats. Inom maktens tredje dimension kan mycket väl grundläggande normer och det politiska debattklimatet ha gjort privatiseringen politiskt korrekt och oundviklig. Då det däremot gäller den konkreta maktutövningen i beslutsprocessen, avgränsad i tid och i rum, tyder det mesta på att regeringen agerat autonomt. Som vi skall se i nästa stycke (5.5) är det somliga aktörers mening att den till synes pro-aktiva strategin i själva verket döljer en långsiktig politisk reträtt som i högsta grad är reaktiv.

Innan vi närmare betraktar socialdemokratins agerande vill jag dock knyta an den empiriska analysen till den teoretiska diskussionen mellan förespråkare för olika ideala beslutssituationer. I sina mest extrema former böljar de demokratiska idealen mellan massdeltagande och elitkonkurrens. Verkligheten är sällan så glasklar.

Det demokratiska beslutsfattandet har i denna studie betraktats utifrån en elitdemokratisk modell. Studien har fokuserat på horisontella relationer mellan olika elitaktörer. Därmed inte sagt att detta skänker det politiska beslutsfattandet sin legitimitet. En modell som fokuserat mer på vertikala relationer hade utgått från medborgarnas aktiva deltagande i politiken. Skall vi nu döma styrelseskickets karaktär efter dessa normativa ideal måste vi alltså beakta att perspektivvalet redan från början påbjuder ett levande styrelseskick bestående av eliternas deltagande. Detta eftersom endast elitaktörer studerats.

Ett bredare deltagande från aktiva medborgare hade emellertid kunnat upptäckas även med den horisontalfokuserade analysmodell som tillämpats. Nämligen om regeringen påbjudit en bred diskussion om Nordbankens framtid. Så har inte skett och vi kan därför sluta oss till att den empiriska verkligheten i praktiken står betydligt närmare funktionalisternas competitionsmodell än normativisternas participationsmodell. Det levande styrelseskicket präglas mer av elitkonkurrens än massdeltagande.¹¹⁴

5.5 Utförsäljningen som krisavveckling eller privatiseringskupp?

Hur skall vi tolka den socialdemokratiska regeringens beslut från 1995 att sälja Nordbanken? Skall det främst ses som en nödvändig åtgärd för att återvinna pengar till statskassan och för att tydliggöra ansvarsförhållandena mellan bankstyrelsen å ena sidan och regeringen å den andra? Var med andra ord utförsäljningen ett led i en krisavveckling? Eller skall beslutet snarare karaktäriseras som ytterligare ett uttryck för det socialdemokratiska partiets ideologiska nyorientering, med rötter i 1980-talets påbörjade omprövning av privatiseringar som metod för att effektivisera offentlig verksamhet och samhällets ekonomiska funktioner? Handlade det om en privatiseringskupp från regeringens sida?

Från regeringens sida vill man gärna framhålla sin pragmatiska ådra och betona trofastheten till partiets obundenhet i ägandefrågan. Partiföreträdarna vill med andra ord gärna avdramatisera

¹¹⁴ Lewin 1970, diskuterar normativisternas participationsmodell och funktionalisternas competitionsmodell. Det breda folkliga deltagandets styrelseskick står i kontrast mot ett styrelseskick som bygger på konkurrerande politiska eliter. Lewin förespråkar dock en hybrid, den interaktiva demokratin, som bygger på en intim växelverkan mellan eliten och massan. Jfr. Lundquist 1991.

privatiseringsbeslutet som obetydligt i ett bredare sammanhang. Genom att hänvisa till sin pragmatiska idébas håller de socialdemokratiska regeringsrepresentanterna ryggen fri från att svika ideal. Leif Pagrotsky menar exempelvis att det i utgångsläget i samband med krisen inte fanns någon önskan om att behålla banken helstatlig. Den var då redan börsnoterad och det var endast som ett led i saneringen av banken, under och efter krisen, som huvudägaren också tog det fulla betalningsansvaret för banken. Det innebar dock inte någon återgång till uppfattningen att staten skulle äga en bank. *“Därför var det ju inte något dramatiskt för oss i att när banken är på fötter så skall den säljas.”*¹¹⁵

En annan intressant aspekt av socialdemokratins agerande är de förändringar som föregick privatiseringen i form av avregleringar av viktiga kontrollfunktioner. Det handlar då framför allt om avregleringarna av kredit- och valutamarknaderna. I regeringsställning under 1980-talet valde socialdemokraterna att först släppa på regleringarna, som därmed fränhände staten dess kontrollerande funktioner. I enlighet med det funktionssocialistiska resonemanget sågs ägandefunktionen som underordnad den kontrollerande. När avregleringarna beskar statens kontrollerande funktion valde regeringen sedan att också släppa på ägandefunktionerna. PK-banken var en av de första privatiseringar som socialdemokraterna genomdrev vid nyemissionen 1984. Nu visar det sig att socialdemokraterna bestämde sig för att också överge ägarfunktionen i sin helhet. Det är därför intressant att fråga sig varför partiet valde att först överge de kontrollerande funktionerna och varför man sedan också överger ägandefunktionen? Fanns en genomtänkt strategi hos de politiska aktörerna eller var det snarare ett resultat av en ad-hoc-mässig anpassning efter strukturella omständigheter? Här ställs frågan om politikens utrymme på sin spets.

Odd Engström menar att detta speglar en *“improviserad och oordnad reträtt från den tidigare uppläggningsen”*.¹¹⁶ Engström skidrar en tvehågsenhet inom socialdemokratiet över hur dagens problem skall hanteras. Att *“politiken har förlorat sitt företräde”*, är den fd. vice statsministerns bedömning. Det har dock inte skett på ett genomtänkt sätt utan *“detta har skett ad hoc och under trycket från tillfälliga kriser och har inte varit förknippat med någon idédiskussion”*.

LO-ekonomen Dan Andersson finner även han att utförsäljningen är ett uttryck för en politisk reträtt. Andersson menar att socialdemokratiet har lägre ambitionsnivå idag än tidigare. Partiet drevs mot avregleringar och marknadsliberalism. Tilltron till planhushållningstänkandet har minskat och det statliga självförtroendet är kört i botten. *“Sverige är ett av Europas mest liberala länder nu för tiden”*, enligt Dan Andersson.

Jag betraktar inte detta som särskilt genomtänkta strategiska överväganden utan mera att man drar sig tillbaka och det är också en defensiv strategi. Att det här var dyrt, det här var besvärligt, vi säljer ut. Det är en strategi men ingen genomtänkt strategi utan bara en ren reaktion, en reaktiv strategi utan någon sorts intelligens eller djupsinnigare överväganden.¹¹⁷

¹¹⁵ Intervju Pagrotsky 97-01-10.

¹¹⁶ Intervju Engström 97-01-20.

¹¹⁷ Intervju Andersson 96-12-20.

Mer än någon annan förknippas Kjell-Olof Feldt med det socialdemokratiska uppbrottet från funktionssocialismen. Det var han som initierade 1980-talets partiella privatiseringar. Feldt ser de tidigare så höga ambitionerna med statligt ägande inom finansområdet som uttryck för främst symbolik. Efter krisen har *“frågan tappat en stor del av sin politiska attraktionskraft”*.¹¹⁸ Den fd. finansministern menar att det innan haveriet i början av 1990-talet fanns en föreställning om att det var både enkelt och säkert att äga bank. Idag är illusionerna bortblåsta och Feldts tidiga krav på att även statliga företag måste omfattas av samma marknadsmässiga villkor som privata företag, har vunnit stort politiskt genomslag.

* * *

Beslutet om utförsäljningen av Nordbanken ingår i en lång kedja av ställningstaganden, där nya beslut fortfarande länkas till historien om den statliga affärsbanken. Jag har studerat ärendet med Nordbanken som ett fall av politiskt beslutsfattande. Vi har fått se en självständigt agerande regering som inte inbjudit till någon bred delaktighet i beslutsprocessen. Det fall som studerats illustrerar hur en stark departementsledning kan driva igenom sin politik trots att ärendet besitter en betydande konfliktpotential. Beslutssfären har ringats in till en liten grupp tjänstemän och politiker på Finansdepartementet. Det slutgiltiga ställningstagandet har vilat på finansministern men mycket tyder på att hans statssekreterare varit honom behjälplig i detta.

Vilka befogenheter kan en framstående politiker ge sina rådgivare och i vilken utsträckning bör han lyssna till dem? Det moderna politiska spelet uppvisar ibland påfallande likheter med de klassiska skildringarna. Genomlysningen av beslutsprocessen kring Nordbanken har kastat ljus också på de dunkla förhållandena inom kanslihuset. Här har vi mött en liten skara män vars handlingskraft och beslutsautonomi påminner om det medeltida furstedömet. Den medeltida politikern gavs nämligen av Machiavelli rådet att:

...utvälja några kloka män i sitt rike och ge dem, och endast dem, full frihet att säga honom sanningen, men bara om det han frågar om och inte om något annat. Han bör dock fråga dem om allt och höra på deras råd och sedan själv fatta sitt beslut enligt sin egen åsikt. Han bör uppföra sig så vid dessa rådslag och mot var och en av rådgivarna att de alla känner att de blir mer uppskattade ju friare de talar. Men fursten bör inte höra på någon annan än dem och han måste fullfölja vad han bestämt och stå fast vid sina beslut.¹¹⁹

¹¹⁸ Intervju Feldt 96-12-05.

¹¹⁹ Machiavelli 1991(1531), 117f.

Referenser

A. Otryckta källor

Intervjuer och brev

Intervju, Dan Andersson 96-12-20

Intervju, Odd Engström 97-01-20

Intervju, Kjell-Olof Feldt 96-12-05

Intervju, Hans Jacobsson 97-03-05 (telefonintervju)

Intervju, Birgitta Johansson 96-11-22

Intervju, Lena Klevenås 96-12-12

Intervju, Sylvia Lindgren 97-03-07 (telefonintervju)

Intervju, Jacob Palmstierna 96-11-26

Intervju, Leif Pagrotsky 97-01-10 (telefonintervju)

Brev, Lena Klevenås 96-12-23

Brev, Jacob Palmstierna 97-07-23

Pressmeddelanden

Bankstödsnämnden 95-09-19

Finansdepartementet 95-09-19

Finansdepartementet 96-09-11

Nordbanken 95-02-02

Regeringsbeslut och övriga otryckta källor

Bankstödsnämnden, Rapport 95-09-16

Regeringsbeslut 95-03-02, Fi95/1629

Regeringsbeslut 95-09-19, Fi95/1629

B. Tryckta källor

Offentligt tryck

Departementsserien (Ds)

Riksdagens protokoll med bihang

Statens offentliga utredningar (SOU)

Svensk författningssamling (SFS)

Tidningar och tidskrifter

Arbetet Nyheterna

Dagens Nyheter (DN)

S-kvinnor

Svenska Dagbladet (SvD)

Veckans Affärer

Övriga tryckta källor

Inbjudan till förvärv av aktier i Nordbanken AB (publ). Prospekt upprättat av Nordbanken på uppdrag av Bankstödsnämnden, 1995.

Kommittéväsendets roll och arbetsformer. Stockholm: Riksdagens Revisorers Rapport 1996/97:6.

Konvergensprogrammet. En redovisning av Sveriges ekonomiska politik lämnad till EU i juni 1995. Stockholm: Finansdepartementet, juli 1995.

Samrådsformer i regeringskansliet. Stockholm: Statsrådsberedningen PM 1996:1.

Ut ur krisen. En redovisning av 90-talets finanskris och regeringens bankpolitik. Stockholm: Finansdepartementet, februari 1995.

C. Övriga referenser

Adler-Karlsson, Gunnar 1967 *Funktionssocialism. Ett alternativ till kommunism och kapitalism.* Stockholm: Bokförlaget Prisma.

Asp, Kent 1996 "Åsiktsbildning och maktbegreppet" i Rothstein, Bo & Särilvik, Bo (red) *Vetenskapen om politik. Festskrift till professor emeritus Jörgen Westerståhl.* Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.

Assarsson, Jan 1996a *Krisuppgörelserna och den svenska kronans fall. En studie i partiinternt beslutsfattande.* Uppsala: Opublicerat arbetspapper vid Statsvetenskapliga institutionen.

Assarsson, Jan 1996b *Programrevision i decennieskiftet. En studie i partiinternt beslutsfattande.* Uppsala: Avhandlingsetapp vid Statsvetenskapliga institutionen.

Bergström, Villy 1988 *Socialdemokratin i regeringsställning. Program och ekonomisk politik 1920-1988.* Stockholm: Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning (FIEF).

Birgersson, Bengt Owe & Westerståhl, Jörgen 1992 (1980) *Den svenska folkstyrelsen.* Stockholm: Publica.

Dahl, Robert 1961 *Who Governs? Democracy and Power in an American City.* New Haven: Yale University Press.

Eliasson, Gunnar & Larsson, Mats 1992 *Staten som bankägare: Från Jordbrukarbanken till Nordbanken.* Stockholm: SNS Occasional Paper nr 35.

Feldt Kjell-Olof 1993 "Att styra som minister. Erfarenheter från 70-talets och 80-talets regeringar" i von Sydow, Björn, Wallin, Gunnar & Wittrock, Björn (red) *Politikens väsen. Idéer och institutioner i den moderna staten.* Stockholm: Tidens Förlag.

Gavenka, John 1987 "Makt och deltagande" i Petersson, Olof (red) *Maktbegreppet.* Stockholm: Carlssons Bokförlag.

- Gilljam, Mikael & Holmberg, Sören 1993 *Väljarna inför 90-talet*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Hadenius, Axel 1981 *Spelet om skatten. Rationalistisk analys av politiskt beslutsfattande*. Stockholm: Norstedts.
- Hadenius, Axel 1984 "Att belägga motiv" i Hadenius, Axel, Henning, Roger & Holmström, Barry *Tre studier i politiskt beslutsfattande*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Hermansson, Jörgen 1993 *Politik som intressekamp. Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Hinnfors, Jonas 1995 *På dagordningen? Svensk politisk stil i förändring*. Stockholm: Nerenius & Santénius Förlag.
- Holmberg, Erik & Stjernqvist, Nils 1992 *Sveriges grundlagar med riksdagsordningen*. Stockholm: Riksdagen.
- Isaksson, Christer 1994 "Världens bästa regering..." *Tusen dagar som förändrade Sverige*. Stockholm: Norstedts Förlag.
- Jacobsson, Bengt 1989 *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.
- Larsson, Mats & Sjögren, Hans 1995 *Vägen till och från bankkrisen. Svenska banksystemets förändring 1969-94*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.
- Larsson, Torbjörn 1986 *Regeringen och dess kansli. Samordning och byråkrati i maktens centrum*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, Torbjörn 1995 *Governing Sweden*. Stockholm: Statskontoret.
- Lewin, Leif 1967 *Planhushållningsdebatten*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Lewin, Leif 1970 *Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Lewin, Leif 1992 *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Norstedts Förlag.
- Lewin, Leif 1992 (1984) *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Lewin, Leif 1996 *Votera eller förhandla. Om den svenska parlamentarismen*. Stockholm: Norstedts Juridik.

- Lundquist, Lennart 1991 *Förvaltning och demokrati*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Lundqvist, Lennart J. 1988 "Privatization: Towards a Concept for Comparative Analysis", *Journal of Public Policy*, 1988:8.
- Lundqvist, Lennart J. 1991 "Privatisering - varför och varför inte?" i Rothstein, Bo (red), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Machiavelli, Niccolò 1991 (1531) *Fursten*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Micheletti, Michele 1994 *Staten och det civila samhället. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. Stockholm: Publica.
- Persson, Thomas 1996 *Privatiseringsdebatten. Partierna och statsföretagandet 1976-1996*. Uppsala: C-uppsats vid Statsvetenskapliga institutionen.
- Petersson, Olof 1987 "Introduktion" i Petersson, Olof (red) *Maktbegreppet*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.
- Petersson, Olof 1989 *Maktens nätverk: en undersökning av regeringskansliets kontakter*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.
- Petersson, Olof 1993 *Svensk Politik*. Stockholm: Publica.
- Petersson, Olof 1996 *Svensk Politik*. Stockholm: Publica.
- Petersson, Karl-Henrik 1993 *Bankkrisen inifrån*. Stockholm: SNS Förlag.
- Reinius, Ulla 1996 *Stålbadet. Finanskrisen, Penserkraschen och Nordbankens rekonstruktion*. Stockholm: Ekerlids Förlag.
- Sannerstedt, Anders 1992 *Förhandlingar i riksdagen*. Lund: Lund University Press.
- Schäfer, Joachim 1984 *Från tillväxt till trygghet. Tio års debatt om strukturpolitikens mål och medel*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Svensson, Torsten 1997 *Avregleringens politik*. Uppsala: Opublicerat arbetspapper vid Statsvetenskapliga institutionen.
- Tilton, Tim 1991(1990) *The Political Theory of Swedish Social Democracy. Through the Welfare State to Socialism*. Oxford: Clarendon Press.

Öberg, Per-Ola 1986 *Partistyrelsens agerande på kongressarenan - ett analyschema. Exemplet SAP och banksocialiseringen 1960-1978*. Uppsala: Seminarieuppsats vid Statsvetenskapliga institutionen.

Öberg, Per-Ola 1994 *Särintresse och allmänintresse. Korporatismens ansikten*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

PISA-projektets rapporter

1. Ekman, Marie 1995. *Arbetslivsfonden - en modern förvaltningsform. En jämförelse mellan Stockholm och Uppsala län. (ALF)*
2. Vaverka, Joakim 1995. *Särintressenas inflytande över den lagstiftande processen. En jämförande studie av lobbying i den amerikanska kongressen och ett svenskt riksdagsutskott. (KFB)*
3. Lautmann, Johan 1996. *Arbetslivsfonden: En kaderförvaltning? En studie av organisations- och förvaltningsstyrningen av Arbetslivsfonden. (ALF)*
4. Nyqvist, Charlotta 1996. *Organisationernas inflytande efter avkorporatiseringen.*
5. Hansson, Rikard 1996. *Inlandsbanan. Från försvar till turism på 100 år. (KFB)*
6. Tidestav, Kristina 1996. *Har tjänstemännen för stor makt i målstyrda myndigheter? En studie av brukarnas upplevelser och åsikter om Arbetslivsfonden. (ALF)*
7. Berg, Per-Åke 1996. *Arbetslivsfonden. Resultatet av ett politiskt spel. (ALF)*
8. Bosarfve, Sven 1996. *Byråkratins växt. Fallet Arbetslivsfonden. (ALF)*
9. Johansson, Ursula 1996. *Kön och makt i statsförvaltningen. En jämförelse mellan Arbetslivsfonden i fyra län. (ALF)*
10. Duit, Andreas 1996. *Makten och profeterna. Om partier och opinionsundersökningar.*
11. Wockelberg, Helena 1996. *Verksledningsdebatten. En analys av partiers och intresseorganisationers förvaltningspolitiska idéer.*
12. Vaverka, Joakim 1996. *Demokrati i förändring. En studie av lobbying mot kommunikations-, arbetsmarknads- och jordbrukssektorerna i Sverige. (KFB)*
13. Marcusson, Katja 1996. *Att uppvakta statsråd. (KFB)*
14. Oskarsson, Sven 1997. *Påverka och påverkas. 1994 års reformering av arbetslöshetsförsäkringen.*
15. Book, Cecilia 1997. *Kuppmakare och ideologiskt skifte? Om processen när socialdemokraterna upphävde valutaregleringen.*
16. Tidestav, Kristina 1997. *Förvaltningsstyrelser - En arena för makt- och intressekamp? En studie av vägverkets förvaltningsstyrelse. (KFB)*
17. Öberg, PerOla 1997. *Medborgarnas inflytande och särintressenas makt. Korporatism och lobbying i statsförvaltningen. Rapport till förvaltningspolitiska kommissionen.*

PISA-projektets rapporter

18. Bergström, Jonas 1997. *Korporatismens död. Svenska Arbetsgivareföreningens avhopp från ämbetsverkens styrelser.*
19. Berg, Hans 1997. *Massmedia - folkföreträdare på frammarsch?*
20. Arnberg, Erik 1997. *Avkorporatiseringen, arbetsmarknadsmyndigheterna och arbetsgivarna. En studie av avkorporatiseringens effekter på Malmöhus länsarbetsnämnd 1993-95.*
21. Fogelberg, Petra 1997. *Trafikinformation som informationstrafik. (KFB)*
22. Berg, Per-Åke 1997. *Arbetslivsfondens organisation. Noggrant övervägande eller slump? (ALF)*
23. Hylander, Johannes 1997. *Påverkansförsök mot förvaltningen. En studie av Vägverkets arbetsplaner. (KFB)*
24. Karlsson, Karin 1997. *Olaglig kamp för djurens befrielse. Hur veganer försvarar användandet av olagliga metoder.*
25. Bjerstedt, Staffan 1997. *Särintressen i statliga verksstyrelser.*
26. Oskarsson, Sven 1997. *Frihet, Jämlikhet, Effektivitet. Debatten om lagen om anställningsskydd.*
27. Persson, Thomas 1997. *När socialdemokratin avvecklade det statliga bankägandet. En maktstudie om regeringens agerande vid beslutet att sälja Nordbanken.*
28. Olofsdotter, Sofia 1998. *Välfärdssystem i förändring. En studie av den svenska socialdemokratins syn på pensionsfrågan 1959 & 1994.*
29. Ullén, Lars 1998. *Civil olydnad. En kartläggning av civila olydnadsaktioner i Sverige 1990-1996.*
30. Danielsson, Marianne 1998. *Avregleringspolitiken – exemplet taxi. (KFB)*
31. Hååg, Karin 1998. *Dennisöverenskommelsen i pressen – en studie om opinionsbildning genom media och hur media medierar. (KFB)*

