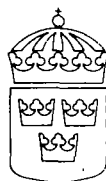


Finansutskottets yttrande

1985/86:2 y

över motioner om försäljning av statliga
företag



FiU
1985/86:2 y

Till näringsutskottet

Näringsutskottet har den 4 februari 1986 beslutat bereda finansutskottet tillfälle att yttra sig över motionerna 1985/86:N216 (yrkande 8), 1985/86:N294, 1985/86:N302 (yrkande 5), 1985/86:N314 (yrkandena 6 och 18) samt 1985/86:N411 om försäljning av statliga företag.

Finansutskottet har beslutat att med detta yttrande också överlämna motion 1985/86:Fi713 (yrkande 4) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär en plan för utförsäljning av statliga företag.

I motionerna begärs hos regeringen dels förslag till plan för försäljning av statliga företag, dels förslag om försäljning av vissa statliga företag, statens vattenfallsverk och Sveriges investeringsbank AB. Utskottet redovisar i detta yttrande sin syn på att bedriva verksamhet i offentlig eller privat regi och några av de samhällsekonomiska och statsfinansiella effekterna av att sälja ut statliga företag och egendom.

Det finns en omfattande statlig företagssektor i Sverige. Den är emellertid inte lika omfattande som i vissa västeuropeiska länder där privatisering och utförsäljning av statliga företag ägt rum i stor utsträckning under senare år. Den brittiska regeringen har sedan år 1979 sålt tolv större företag och avser att under de närmaste åren sälja ut ytterligare ett stort antal företag. Det största företaget av de hittills sålda är British Telecom. Drygt hälften av aktierna i detta bolag såldes i november 1984. Även andra länder har liknande planer. I Japan väntas år 1990 huvuddelen av det nationella järnvägsbolaget och telefonbolaget vara i privat ägo. I Brasilien och i Mexico finns mer än hundra statliga bolag till salu.

Skälen till försäljningarna förefaller vara i huvudsak ideologiska. Privata företag antas bedriva verksamheter mer effektivt och till lägre kostnad för skattebetalarna samtidigt som konsumenterna får större valfrihet.

Utskottet noterar att också i de nämnda motionerna har de ideologiska motiven för att privatisera företag skjutits i förgrunden. I de motioner om försäljning av statliga företag som utskottet yttrade sig över förra året till näringsutskottet framhölls särskilt de statsfinansiella effekterna. De positiva engångseffekterna på statsbudgetens inkomstsida framhålls i år särskilt i motion N294 medan de i andra motioner skjutits i bakgrunden eller inte ens nämnas.

Utskottet vill med anledning av motionerna anföra följande. I alla

samhällssystem finns en offentlig sektor. Till samhällets ansvar räknas av hävd' områden såsom försvar och rättsväsende. I Sverige sträcker sig samhällets ansvar betydligt längre. Till den offentliga sektorn räknas i vårt land utbildning, vård och omsorg samt andra sociala stödinsatser. I regeringens skrivelse 1984/85:202 om den offentliga sektorns förnyelse anfördes att dagens starka offentliga sektor har vuxit fram ur välfärdspolitiken, dvs. att vissa verksamheter som vård, omsorg och utbildning är av så grundläggande betydelse för människornas levnadsvillkor att de bör tillkomma alla medborgare på lika villkor. De görs tillgängliga utifrån medborgarnas egna behov och förutsättningar och utan hänsyn till deras individuella ekonomiska resurser. Till välfärdspolitiken hör också uppfattningen att vissa frågor – som bebyggelsens utformning eller skyddet för miljön – har sådan betydelse för alla människors tillvaro att de bör styras av regler som utformas av medborgarna gemensamt.

Även i motion N294 anfördes att staten har en självklar roll när det gäller ansvar för viss grundläggande service. För vissa uppgifter är det endast staten som kan mobilisera tillräckliga resurser för att lösa särskilda omstruktureringsproblem eller genomföra omfattande utvecklingsprogram. Enligt motionärerna kan det vidare av regionala skäl vara nödvändigt med statlig företagsamhet. Ett statligt ägande är i vissa situationer ett nödvändigt komplement i en marknadsekonomi, anför motionärerna.

Det finns således områden vid sidan av vård, omsorg och utbildning där det ligger i samhällets och medborgarnas intresse att verksamheten bedrivs i offentlig regi. Det är inte rimligt eller önskvärt att enskilda intressen svarar för t.ex. investeringar i infrastruktur såsom järnvägar, post, telekommunikationer, energiproduktion och kraftdistribution. För att få till stånd en utbyggnad inom dessa områden i önskvärd takt och utbredning över hela landet har det krävts mycket stora investeringar som inte skulle kunnat klaras på annat sätt än genom den offentliga sektorns försorg. Det är inte heller önskvärt att inflytandet över utnyttjandet och spridningen av dessa investeringar, eller att prissättningen och kvaliteten av de tjänster som kan erbjudas, skall avgöras av enskilda kommersiella intressen.

Det kan naturligtvis hävdas att den offentliga sektorn i dag arbetar under andra förutsättningar än under uppbyggnadsåren. De stora grundläggande investeringarna är genomförda. Offentliga sektorn fyller redan sin uppgift att erbjuda tjänster till alla medborgare. Kraven på central styrning av verksamheten är därför inte lika hårda som i uppbyggnadsskedet. I ett skede med fullt utbyggd kapacitet träder emellertid andra krav i förgrunden. Möjligheterna att bättre anpassa utbudet av tjänster till individuella behov ökar. I takt därmed stiger kraven på inflytande över verksamhetens utformning från dem som utnyttjar tjänsterna och från medborgarna i allmänhet.

Den offentligt bedrivna verksamheten kan vara ett led i att stärka den enskilde konsumentens ställning. T.ex. har den enskilde elkonsumenten små möjligheter att påverka prissättning eller välja distributör. Om dessa tjänster producerades av enskilda kommersiella intressen utan offentligt inflytande fanns en uppenbar risk att konsumentens svaga ställning skulle utnyttjas. Samma risker finns givetvis med offentligt producerade tjänster och det är

därför mycket angeläget att det finns möjligheter till insyn och kontroll av verksamheten. Den utövas ytterst av riksdagen när det gäller de statliga myndigheterna men också genom förtroendevalda i verksstyrelser, konsumentråd och genom decentralisering av produktion och beslut samt genom att man på andra sätt undersöker och tillgodoser konsumenternas önskemål. Självfallet bör man eftersträva bl. a. genom olika former av försöksverksamhet att utveckla och anpassa verksamheten efter brukarnas önskemål.

I motionerna som finansutskottet har att yttra sig över anförs som skäl för att privatisera och sälja statliga företag till privata intressen att verksamheten bedrivs effektivare i privat regi i den mening att resurserna utnyttjas mer rationellt.

De statliga affärsverken har vid internationella jämförelser visat sig vara mycket effektiva. Kostnaderna för konsumenterna är i flera fall bland de lägsta i världen och i jämförelse med andra länder är nivån på t. ex. svensk tele- och postservice hög. Utskottet vill också i detta sammanhang framhålla att den offentliga sektorns effektivitet handlar om i vilken grad medborgarnas behov av service tillgodoses i relation till de resurser som förbrukas. Det går inte att sätta likhetstecken mellan produktivitet och effektivitet eftersom det mer tekniskt inriktade produktivetsbegreppet enbart mäter antalet prestationer i förhållande till insatta resurser och inte graden av måluppfyllelse. Värdet för medborgarna av verksamheten inom den offentliga sektorn är sålunda inte enbart en fråga om dess produktivitet. De offentliga tjänsternas kvalitet, tillgänglighet och rättvisa fördelning mellan olika medborgare är centrala komponenter i ett välfärdssamhälle. Så kan t. ex. postservice i fråga om öppethållande, lantbrevbärarservice i glesbygd inte styras enbart utifrån vad som är ekonomiskt rationellt.

I motionerna anförs vidare att en privatisering innebär ökad valfrihet. I motion N216 anförs att genom att servicesektorn öppnas för privata alternativ ökar valfriheten så att även vanliga inkomsttagare och inte bara personer med stora ekonomiska resurser och goda förbindelser har möjlighet att välja mellan olika alternativ.

Som utskottet ser det kan en privatisering av tjänsteproduktionen leda till fördelningspolitiska förändringar av icke önskvärt slag. I ett kommersiellt system för förmedling av de offentliga tjänsterna är det de mest köpstarka grupperna som kan få sin valfrihet ökad. För de övriga försämras valfriheten. Enligt utskottets mening måste möjligheten att välja vara något som tillkommer alla, lika självklart som möjligheten att få en kvalitativt god service. En sådan valfrihet skapas inte inom ett kommersiellt system. Det ligger i medborgarnas intresse att service ges i effektiva former utan att därför sociala aspekter på verksamheten försummas. Teleavgifter kan vara desamma oavsett bostadsort. Posttaxan behöver inte differentieras trots att den företagsekonomiska lönsamheten varierar kraftigt från ort till ort och för skilda kundkategorier. En försäljning av statliga kraftverk eller uppdelning och försäljning av delar av televerket skulle försvaga statens möjligheter att påverka taxesättning, utöva kontroll och få insyn i verksamheten. Möjligheterna att ge alla delar av landet en tillfredsställande service skulle också försvåras. Den ökade valfriheten åstadkommes bäst genom förändringar i den offentliga sektorn – den sektor som ägs av medborgarna själva och

förvaltas och styrs av dem själva. Regeringen har i det s.k. förnyelseprogrammet för den offentliga sektorn stakat ut hur förändringar i denna riktning skall kunna genomföras.

Det finns självfallet områden av tjänsteproduktionen, främst teknisk sådan, där det finns få fördelningspolitiska invändningar mot privata alternativ. På dessa områden är det värdefullt om de olika företagsformerna, statligt, kooperativt och privat företagande kan konkurrera på lika villkor. Utskottet anser dock inte att den statliga företagsverksamheten bör säljas ut enbart av det skälet att privata alternativ kan fungera väl inom viss typ av tjänsteproduktion.

Utskottet vill i likhet med vad utskottet anförde förra året (FiU 1984/85:2y) understryka att en omfattande och systematisk försäljning av företag och andra tillgångar enbart med syfte att förbättra budgetsaldot inte bör ske. Det är, som utskottet ser det, olämpligt att sälja ut *reala tillgångar* för att täcka ett underskott i statens *löpande* verksamhet. Även statliga företag bör kunna avyttras om det i det enskilda fallet bedöms motiverat. Men sådana affärer bör sättas in i ett näringspolitiskt sammanhang och inte utnyttjas för att uppnå kortsiktiga budgetpolitiska förbättringar.

Det förtjänar att ånyo understrykas att mot varje *kortsiktig* förstärkning av budgeten som en försäljning av statlig egendom innebär svarar en lika stor *bestående* minskning av den statliga förmögenheten. Försäljningsinkomsterna begränsar visserligen statens upplåningsbehov det aktuella året och ger på så sätt en varaktig besparing i form av minskade ränteutgifter. Besparingseffekten förtas emellertid helt eller delvis av att staten samtidigt går miste om den avkastning som den försålda tillgången skulle ha givit.

I motion N411 anförs att en successiv försäljning av statliga aktier får många positiva effekter såsom minskade räntekostnader för staten, sänkt räntenivå och lägre inflation beroende på att statsupplåningen minskar. Budgetunderskottet minskar och sparandet ökar.

Dessa påståenden torde bygga på förutsättningen att hushållen väljer att dra ned på sin konsumtion för att köpa statliga aktier. I den utsträckning man endast väljer att köpa aktier istället för statsobligationer åstadkommes inte något ökat sparande och sannolikt inte heller några effekter på räntenivå och inflation. Särskilda insatser för att t. ex. skattemässigt stimulera aktiesparandet skulle motverka den avsedda budgeteffekten.

En utförsäljning av statlig egendom skulle minska budgetunderskottet det aktuella året och därmed det statliga upplåningsbehovet på kapital- och penningmarknaden. Försäkringsbolagens, AP-fondernas och andra institutionella placerares kapacitet skulle inte behöva tas i anspråk i samma utsträckning för att finansiera budgetunderskottet. Samtidigt skulle emellertid anspråken på riskkapitalmarknaden öka. Nyemissioner av statliga aktier skulle komma att konkurrera med andra riskkapitalbehov. Indirekt via lån för att finansiera aktieköpen kan detta behov söka sig tillbaka till penning- och kapitalmarknaden. De finansiella effekterna på kreditmarknaden torde därför tämligen snart ta ut varandra.

Det kan inte heller hävdas att en utförsäljning av statlig egendom skapar något realt utrymme för en offentlig expansion, t.ex. för utgiftsökningar eller

skattesänkningar. Den leder endast till en omfördelning av finansiella tillgångar. Utförsäljningar leder inte i sig till någon dämpande effekt på efterfrågan, bytesbalans, produktion eller sysselsättning som i sin tur skulle kunna ge utrymme för en expansion.

Det finns snarare en risk att de företag som köper statliga aktier ser det som ett alternativ till andra realinvesteringar. Det skulle i så fall kunna medföra att investeringar i nytt realkapital skulle minska i motsvarande grad. Därmed skulle den totala kapitalbildningen i samhället minska vilket skulle försvaga tillväxtmöjligheterna i ekonomin på sikt. De realekonomiska effekterna av statlig utförsäljning skulle i så fall leda till en försvagning av den svenska ekonomins tillväxtkraft.

Finansutskottet anser således utifrån sina utgångspunkter att motionerna bör avstyrkas.

Stockholm den 20 mars 1986

På finansutskottets vägnar

Arne Gadd

Närvarande: Arne Gadd (s), Björn Molin (fp), Roland Sundgren (s), Christer Nilsson (s), Rune Rydén (m), Lisbet Calner (s), Lars De Geer (fp), Filip Fridolfsson (m), Arne Andersson i Gamleby (s), Hans Petersson i Hallstahammar (vpk), Arne Kjörnsberg (s), Hugo Hegeland (m), Rolf Kenneryd (c), Marianne Carlström (s) och Olof Johansson (c).

Avvikande mening

Björn Molin (fp), Rune Rydén (m), Lars De Geer (fp), Filip Fridolfsson (m), Hugo Hegeland (m), Rolf Kenneryd (c) och Olof Johansson (c) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 1 börjar med "Utskottet noterar" och på s. 5 slutar med "bör avstyrkas" bort ha följande lydelse.

Utskottet vill med anledning av motionerna anföra följande. Staten har en självklar roll när det gäller ansvaret för viss grundläggande samhällsservice. Detta ansvar innefattar emellertid inte all den verksamhet som i dag bedrivs inom den statliga företagssektorn. Enligt utskottets mening bör statlig företagsamhet begränsas till sådana områden där staten har särskilda skäl att bedriva verksamhet.

Erfarenheterna har visat att det finns speciella problem förknippade med statliga företag. Statens roll som ägare till företag kommer lätt i konflikt med statens huvudsakliga roll i övrigt i samhället. Det har i själva verket blivit en sammanblandning mellan statens båda roller, en sammanblandning som är till nackdel för de statliga företagens möjlighet att utvecklas. Staten har inte kunnat fungera som enbart ägare. Den egentliga ägarfunktionen har därför inte blivit tillgodosedd.

Statligt ägande får inte bli ett självändamål. Lika väl som det är naturligt att förvärva företag bör det för staten vara naturligt att sälja ut företag som

strukturerats om och fått nödvändig stabilitet.

FiU 1985/86:2 y

Staten bör kunna försälja statliga företag med en verksamhet som är väsensfrämmande för det offentliga – företag som kan drivas lika bra eller rent av bättre om de överläts i privat regi. En försäljning av sådana statliga företag kan bidra till att bromsa upp den årliga ökningen av statsskulden. Det är angeläget att ta till vara olika möjligheter att genomföra även engångsvisa förstärkningar av statsbudgeten eftersom man därigenom begränsar budgetunderskottet och dessutom får en bestående effekt i form av minskade årliga utgifter för statsskuldräntor.

Konsekvenserna för aktiemarknaden till följd av det ökade utbudet skall inte överdrivas, eftersom det statliga upplåningsbehovet minskar i motsvarande utsträckning. Försäljningen av statliga företag behöver således inte i sig kräva ytterligare utrymme på kredit- och aktiemarknaden.

Finansutskottet bedömer att en utförsäljning av hela, eller delar av, statliga företag och affärsdrivande verk kan ge en budgetförstärkning av ca 3 miljarder kronor per år.

Med hänvisning till det anförda tillstyrker utskottet från sina utgångspunkter att riksdagen hos regeringen begär en plan för försäljning av statliga företag i den omfattning som utskottet angett.