

## Finansutskottets yttrande

1984/85:2 y

över vissa motioner om försäljning av statliga företag

### *Till näringsutskottet*

Näringsutskottet har den 12 februari 1985 berett finansutskottet tillfälle att yttra sig över motionerna 1984/85:559 (yrkande 9), 1984/85:1426, 1984/85:1434, 1984/85:2070, 1984/85:2303, 1984/85:2623 (yrkande 21) och 1984/85:2805 (yrkande 4) om försäljning av statliga företag i vad avser statsfinansiella och samhällsekonomiska aspekter på frågan.

I två av motionerna – 1426 och 2070 – föreslås att Vattenfalls krafttillgångar skall säljas ut helt eller delvis för att man på så sätt skall kunna begränsa budgetunderskottet. Genom att upplåningsbehovet tillfälligt avtar erhåller man enligt motionärerna också en varaktig minskning av utgifterna för räntor på statsskulden.

Övriga motioner tar upp frågan om en mer generell utförsäljning av statliga företag. Gemensamt för dessa motioner är att den tilltänkta avyttringen skall genomföras under flera år och vara av sådan omfattning att den varje år inbringar 3 miljarder kronor. Som motiv för utförsäljningen anges i första hand att staten av olika skäl är mindre lämpad att sköta företag. Liksom i fråga om utförsäljningen av Vattenfall har dock dessa motioner också ett direkt budgetpolitiskt syfte. I motioner om den ekonomiska politiken har sålunda moderata samlingspartiet (1984/85:2343), centerpartiet (1984/85:2301) och folkpartiet (1984/85:2295) tillgodoräknat sig budgetförstärkningar på netto ca 10 miljarder kronor, varav ca 1/3 hänför sig till utförsäljningen av statliga företag.

Finansutskottet har i sitt av riksdagen godkända betänkande om riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetregleringen (FiU 1984/85:10) berört frågan om en utförsäljning av statliga företag. Utskottet framhöll då att det är önskvärt att man i budgetarbetet tar till vara olika möjligheter att uppnå engångsvisa förstärkningar, eftersom man därigenom begränsar budgetunderskottet och dessutom ofta får en bestående effekt i form av minskade årliga utgifter för statsskuld räntor.

Utskottet kan dock inte godta att staten enbart för att förbättra budgetsaldot skall genomföra en omfattande och systematisk utförsäljning av företag och andra tillgångar. Det är, som utskottet ser det, en direkt felaktig politik 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 understrykas att mot varje sådan *kortsiktig* förstärkning av budgeten 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.

Den bestående effekten av en utförsäljning är alltså beroende av i vilken utsträckning marknadsvärdet av den avyttrade tillgången överstiger det bokförda värdet av statskapitalet, på vilket det statliga avkastningskravet beräknas. Beträffande Vattenfall torde marknadsvärdet klart överstiga det bokförda värdet. F. n. uppgår det förräntningspliktiga statskapitalet i Vattenfalls kraftverksrörelse till 19,5 miljarder kronor. Den avkastning verket lämnar statskassan beräknas för innevarande budgetår komma att uppgå till 2,3 miljarder kronor. Ett sätt att öka avkastningen är att skriva upp statskapitalet såsom tidigare har gjorts för televerket.

Ett skäl för att minska budgetunderskottet kan vara att man vill begränsa den statliga upplåningen på kreditmarknaden. Det kan nämligen hävdas att den statliga upplåningen tränger undan andra angelägna kreditbehov, exempelvis näringslivets investeringar. Upplåningen kan också innebära en press uppåt på räntan.

En minskning av underskottet genom en utförsäljning av statliga företag saknar i detta avseende betydelse. Så länge utförsäljningen begränsas till den inhemska marknaden påverkar den inte tillgången på kapital. Köparna av företagen kan utnyttja antingen egna eller upplånade medel för att finansiera köpet. I det förstnämnda fallet minskar deras förmåga att förse kreditmarknaden med kapital. I det andra fallet bidrar deras upplåning till att begränsa kapitalmarknadens möjligheter att finansiera andra realinvesteringar. Utförsäljningens effekter på likviditeten är således neutrala.

Det bör också framhållas att investeringar i nytt realkapital kommer att minska i samma utsträckning som köparna av de statliga företagen ser placeringarna som ett alternativ till andra realinvesteringar.

Ett annat skäl för att minska underskottet kan vara att man vill öka utrymmet för skattesänkningar eller utgiftsökningar. En försäljning av statlig egendom på den inhemska marknaden leder emellertid endast till en finansiell omfördelning av tillgångar. Realt sett skapas inte något utrymme vare sig för skattesänkningar eller för utgiftsökningar. Utförsäljningen har inte några neddragande effekter på efterfrågan, bytesbalans, produktion eller sysselsättning, som kan ge ett utrymme för den konsumtionsökning som en skattesänkning eller utgiftsökning indirekt leder till.

Annorlunda ställer det sig om försäljningen riktar sig till utländska intressenter, eftersom intäkterna då bidrar till att stärka betalningsbalansen. Enligt finansutskottets mening utgör emellertid en sådan lösning ett helt oacceptabelt alternativ. Problemet med det statliga budgetunderskottet

måste, som utskottet ser det, lösas genom reala besparingar inom landet och inte genom en omfattande utförsäljning av nationella tillgångar till utländska intressenter. Det ligger dessutom en stor fara i att skenbara saldförbättringar, som har sin grund i upprepade engångsvisa budgetförstärkningar, kan komma att minska kraven på reala besparingar.

Utskottet ifrågasätter också om inte en utförsäljning av företag i den omfattning det här är fråga om skulle få mycket negativa återverkningar på den svenska aktiemarknaden. Under åren 1976–1980 uppgick nyemissionerna i genomsnitt till inte fullt 0,8 miljarder kronor per år. De ökade kraftigt i omfattning under de tre därpå följande åren. Men nyemissionerna till svenska ägare kom inte ens under det för aktiemarknaden mycket gynnsamma året 1983 att överstiga 5 miljarder kronor.

Andra mått som man kan peka på i detta sammanhang är att omsättningen av aktier och obligationer på Stockholms fondbörs samma år uppgick till 75,8 resp. 10,3 miljarder kronor. Vid utgången av 1983 och 1984 utgjorde det samlade börsvärdet 242,0 resp. 231,3 miljarder kronor.

Mot bakgrund härav framstår det som mindre troligt att börsen i nuvarande läge skulle kunna suga upp ett nytillskott av aktier på 3 miljarder kronor per år utan att detta skulle inverka menligt på övrig börshandel. De negativa återverkningarna skulle självfallet bli än mer långtgående om man under en treårsperiod på detta sätt emitterar aktier i ett nybildat kraftbolag till ett sammanlagt värde av 100 miljarder kronor.

Utskottet vill slutligen också peka på att staten genom vissa företag och myndigheter styr utvecklingen inom olika verksamhetsfält. Så t. ex. har staten genom Vattenfall i praktiken en monopolställning med vars hjälp staten kan påverka den allmänna prissättningen på elektrisk kraft. Detta har bidragit till att vi i Sverige har internationellt sett mycket låga eltaxor, som är i stort sett enhetliga över hela landet. Förhållandena är snarlika inom andra områden. Televerket och postverket betjänar alla delar av landet och deras taxor är satta i direkt utjämnande syfte. Televerket vill genom sina taxor göra Sverige "rundare" och brevportöts storlek är inte avhängigt av vart i Sverige försändelsen skickas. En avyttring av statliga kraftverk eller uppdelning och försäljning av delar av televerket skulle försvaga statens möjligheter att påverka taxesättning och utöva kontroll och få insyn i verksamheten. Möjligheterna att ge alla delar av landet en likartad service skulle också försvåras.

Med hänvisning till det anförda vill utskottet, från sina utgångspunkter, avstyrka motionerna 559 yrkande 9, 1426, 1434, 2070, 2303, 2623 yrkande 21 och 2805 yrkande 4.

Stockholm den 12 mars 1985

På finansutskottets vägnar

ARNE GADD

*Närvarande:* Arne Gadd (s), Björn Molin (fp), Lars Tobisson (m), Paul Jansson (s), Nils Åsling (c), Per-Axel Nilsson (s), Roland Sundgren (s), Christer Nilsson (s), Filip Fridolfsson (m), Rolf Rämgård (c), Torsten Karlsson (s), Bo Södersten (s), Hugo Hegeland (m), Carl-Henrik Hermansson (vpk) och Anders Andersson (m).

### Avvikande mening

Björn Molin (fp), Lars Tobisson (m), Nils Åsling (c), Filip Fridolfsson (m), Rolf Rämgård (c), Hugo Hegeland (m) och Anders Andersson (m) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 1 börjar med "Utskottet kan" och på s. 3 slutar med "2805 yrkande 4" bort ha följande lydelse:

Som ett led i detta arbete bör också statliga företag och andra statliga tillgångar kunna säljas ut. 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 och lönsamhet.

Staten bör kunna försälja statliga företag med en verksamhet som är väsensfrämmande för det offentliga — företag som kan drivas lika bra eller rent utav bättre om de överläts i privat regi. En utförsäljning av sådana statliga företag kan i betydande utsträckning bidra till att bromsa upp den årliga ökningen av statsskulden. Konsekvenserna för aktiemarknaden och en eventuell press nedåt på aktiekurserna 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.

Enligt utskottets mening bör man inte heller vara främmande för att pröva nya grepp. I nuvarande statsfinansiella läge bör man därför ta till vara möjligheten att sälja ut vissa reala tillgångar som f. n. har en låg direkt avkastning men som har en betydande real värdestegring. Tillgångar av detta slag kan som utskottet ser det vara kraftverk och skogsmark. Genom att sälja

ut sådana tillgångar till ägare som har bättre förutsättningar att uppnå högre direktavkastning tillgodogör sig staten med en gång det kapitaliserade värdet av den framtida avkastningen, vilket ytterligare kan bidra till att hålla igen ökningen av statsskulden.

Sammantaget torde detta kunna ge avsevärda ekonomiska förstärkningar på sikt. Finansutskottet bedömer att en utförsäljning av hela, eller delar av, statliga företag och affärsdrivande verk under budgetåret 1985/86 kan ge en budgetförstärkning av ca 3 miljarder kronor.

Med hänvisning till det anförda tillstyrker utskottet från sina utgångspunkter motionerna 559 yrkande 9, 1426, 1434, 2070, 2303, 2623 yrkande 21 och 2805 yrkande 4.

