



## Försäljning av statliga bolag

---

### Till näringsutskottet

Näringsutskottet beslutade vid sitt sammanträde den 20 mars 2007 att bereda finansutskottet och trafikutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2006/07:57 Försäljning av vissa statligt ägda företag jämte eventuella motioner i de delar som rör respektive utskotts beredningsområde. Sju motioner har väckts med anledning av propositionen.

Finansutskottet behandlar i yttrandet följande aspekter:

- skälen för försäljningsbemyndigandet,
- propositionsberedningen,
- särskilda hänsyn vid försäljningen,
- information om och kontroll av försäljningen,
- disposition av försäljningsinkomster,
- likviditetsbehovet,
- statsfinansiella konsekvenser samt
- frågor som särskilt berör företagen som är verksamma inom utskottets beredningsområde, dvs. Nordea, Civitas, Vasallen, SBAB och OMX.

Finansutskottet föreslår, när det gäller de aspekter av ärendet som berör finansutskottets beredningsområde, att näringsutskottet tillstyrker regeringens förslag i propositionen och avslår samtliga motioner.

Till yttrandet har fogats 2 avvikande meningar.

# Utskottets överväganden

## Propositionen

Regeringen anser att ägandet i vissa statligt ägda företag bör minskas. Det gäller inledningsvis följande företag: Civitas Holding AB, Sveriges Bostadsfinansieringsaktiebolag SBAB, V&S Vin & Sprit AB, Nordea Bank AB, OMX AB och Telia Sonera AB. För de tre sistnämnda företagen har riksdagen redan tidigare lämnat bemyndiganden om försäljning.

I propositionen föreslår regeringen att den bemyndigas av riksdagen att avyttra hela eller delar av aktieinnehavet i företagen, att som likvid utöver kontanter motta aktier eller andra former av tillgångar och att därefter avyttra dessa. I propositionen redovisar regeringen hur den avser att genomföra försäljningen och föreslår att riksdagen godkänner att de kostnader som uppstår för staten i samband med försäljningen får finansieras genom att de avräknas mot försäljningsinkomsterna.

När det gäller det likviditetsbehov som uppkommer, eftersom utgifterna kommer före inkomsterna, har regeringen lagt förslag om detta i den ekonomiska vårpropositionen (prop. 2006/07:100, punkt 54, avsnitt 7.2.20). Där föreslår regeringen att de kostnader som inte utgörs av direkta försäljningskostnader bör finansieras genom att medel för ändamålet anvisas över anslag.

## Motionerna

Sju motioner har väckts med anledning av propositionen, varav tre är parti- eller kommittémotioner.

*Socialdemokraterna* yrkar i en kommittémotion (N10) avslag på propositionen. Motionärerna anser vidare att riksdagen bör tillkännage för regeringen att ytterligare analyser bör göras innan försäljningen av Telia Sonera AB fortsätter och före en eventuell försäljning av SBAB.

Även *Vänsterpartiet* yrkar avslag på propositionen i en kommittémotion (N9). Dessutom bör riksdagen återta de bemyndiganden den gett regeringen att sälja Nordea, Telia Sonera och OMX. Skulle ändå riksdagen lämna regeringen ett bemyndigande om försäljning av de statliga företagen menar motionärerna att regeringen bör åläggas att före varje försäljningsbeslut skriftligen informera riksdagen om saken.

*Miljöpartiet* avstyrker i en partimotion (N12) propositionen och vill i stället att riksdagen bemyndigar regeringen att avyttra statens aktier i Civitas och SAS AB. Vid försäljningarna bör, enligt motionärerna, de anställda ges förtur.

I motion N6 av Ylva Johansson m.fl. (s) yrkas avslag på propositionen med motiveringen att försäljningarna hotar finansieringen av den framtida välfärden, att företag som Vin & Sprit är ett framgångsrikt företag med staten som ägare och att det saknas konsekvensanalys av försäljningen av Vin & Sprit.

Hans Wallmark (m) föreslår i motion N7 att riksdagen tillkännager för regeringen att Vasallen AB bör pekas ut att ingå bland de företag som regeringen i framtiden kommer att avyttra.

Sylvia Lindgren m.fl. (s) föreslår i motion N8 att riksdagen avvisar regeringens förslag. Företagen har stor ekonomisk betydelse och är viktiga för Stockholmsområdet. Det saknas tillräcklig analys av vilka effekter en försäljning kan få.

Anne-Marie Pålsson (m) föreslår i motion N11 att något organ, t.ex. Riksrevisionen, ges i uppdrag att kontrollera försäljningsprocessen så att inga misstankar ska behöva uppstå om att någon part gynnats eller missgynnats otillbörligt. Hon föreslår också att accessnätet skiljs ut från Telia Soneras verksamhet före försäljningen, att regeringen i förväg bör deklarerat hur den ser på utländska köpare samt att det behövs en förnyad inventering av Vasakronans fastighetsbestånd före försäljningen av Civitas.

## Försäljningsbemyndigandet

### Gällande bestämmelser

I lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) regleras bl.a. överlåtelse av statens egendom. Enligt 26 § budgetlagen får regeringen besluta om försäljning av aktier i ett företag där staten har mindre än hälften av rösterna för samtliga aktier, om inte riksdagen bestämt annat. Regeringen får enligt samma lagrum inte utan riksdagens bemyndigande genom försäljning eller på annat sätt minska statens ägarandel i företag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier.

### Proposition och motioner

I propositionen anges som skäl för förslaget att *staten endast bör äga företag om det finns särskilda skäl för det*. Regeringen menar att *en tydlig rollfördelning mellan det offentliga och det privata bidrar till att skapa förutsättningar för fler arbetstillfällen och växande företag*. Statens roll är att ge privata företag goda förutsättningar att konkurrera med lika villkor utan att samtidigt driva egna konkurrerande företag. Företag med statligt ägande omges också med flera begränsningar som *hindrar deras möjligheter att utvecklas och växa*.

Civitas Holding AB, Sveriges Bostadsfinansieringsaktiebolag SBAB samt V&S Vin & Sprit AB verkar i dag på marknader som är helt kommersiella och därmed präglas av fritt tillträde och fri konkurrens. Reger-

ingen anser därför att det inte finns något skäl för staten att fortsätta äga företagen. Tillsammans med redan lämnade bemyndiganden för Nordea Bank AB, OMX AB och Telia Sonera AB innebär förslaget att regeringen helt eller delvis kan avveckla statens ägande i dessa sex företag.

Hans Wallmark (m) anger i sin motion N7 att det är glädjande att regeringen påbörjar en utförsäljning. Ett stort statligt ägande är, anför han, *en kvarleva från en tid då tron på planekonomiska modeller dominerade*. Statens uppgift kan inte rimligtvis vara att driva företag som konkurrerar på den privata marknaden.

Även i Miljöpartiets motion N12 anføres att staten och näringslivet har olika roller och att statens uppgift är att ta ett övergripande ansvar för samhällsutvecklingen medan näringslivets uppgift är att producera varor och tjänster. Staten har att sätta ramar för hur näringslivets verksamhet ska bedrivas. För att undvika dubbla roller bör därför staten undvika att agera näringsidkare på marknaden.

Samtidigt finns det, enligt motionen, verksamheter som ska eller kan drivas med staten som ägare. Det kan handla om *strategiskt viktiga tillgångar* som naturtillgångar eller att viss verksamhet ska *drivas utifrån ekologisk och social hållbarhet*. Miljöpartiet har utifrån dessa förutsättningar i sitt budgetalternativ för 2007 förordat att staten minskar sitt ägande av företag i samma takt som regeringen föreslog i budgetpropositionen.

Miljöpartiet menar emellertid att urvalet av företag som säljs bör bli ett annat än det regeringen har föreslagit och förordar att i första hand Civitas, OMX och SAS AB avyttras. Innan Nordea säljs bör man analysera vilka effekter en försäljning kan få för Plusgirot och att åtgärder vidtas för att säkra betalningar för konsumenter. Innan Telia Sonera avyttras bör det fasta telenätet knopras av för att undvika ett privat monopol. Även Telia Soneras mobila nät bör behållas i statlig ägo. Vin & Sprit bör inte alls säljas eftersom det inte är klart vilka folkhälsoeffekterna kan bli och att det finns risk att en utländsk köpare flyttar ut produktionen ur landet. När det gäller SBAB menar Miljöpartiet att företaget i dagsläget bör stå kvar i statlig ägo eftersom det haft en viktig roll som prispressare på räntemarknaden, skapat insyn i ränte- och bankmarknaden samt nått de samhällspolitiska mål verksamheten haft.

Socialdemokraterna menar i sin motion N10 att *försäljningarna kommer att bli en mycket dålig affär för staten*. Eftersom utdelningarna från företagen ger större inkomster än de minskade kostnader för ränteutgifter som en avbetalning av statskulden ger upphov till kommer en försäljning att leda till ett sämre saldo för statsbudgeten. Även utvecklingen av de statliga bolagen visar att det kan bli en dålig affär. Värdeökningen har varit stor i de välskötta företagen. Nordea och Telia Sonera är enligt motionen goda exempel på hur ett ansvarstagande och långsiktigt statligt ägande kan bidra till att skapa mycket större värden, såväl ekonomiska som samhälleliga, än försäljningens engångsinkomster. Bara under år 2006 ökade, anför

motionärerna, värdet på statens börsnoterade innehav med 33 % till 173,9 miljarder kronor. Liknande argument anförs i motion N6 av Ylva Johansson m.fl. (s).

Ett annat skäl för att inte sälja de aktuella bolagen är *deras betydelse för konkurrensen på en marknad med dålig konkurrens* där konsumenterna riskerar att behöva betala för höga priser. I Socialdemokraternas motion N10 tas särskilt upp SBAB:s roll på marknaden för hypotekslån. Företaget har bidragit rejält till prispressen på bolånemarknaden. Enligt beräkningar från riksdagens utredningstjänst som återopas i motionen har SBAB bidragit till att en familj med ett tvåmiljonerslån på sin bostadsrätt sparar omkring 14 000 kr årligen på ökad konkurrens och därmed följande lägre räntemarginaler.

Slutligen anges i motion N10 att det i propositionen *saknas redogörelse för de ekonomiska grunderna för utförsäljningen* av Civitas, OMX och Vin & Sprit.

Motion N6 av Ylva Johansson m.fl. (s) pekar på att *de statliga företagen varit mycket framgångsrika med staten som ägare* och pekar särskilt på Vin & Sprit som ett lysande exempel.

I motion N8 av Sylvia Lindgren m.fl. (s) pekar motionärerna på *de aktuella företagens betydelse för Stockholmsområdet* och på risken att försäljning kommer att leda till att företagen köps av utländska intressenter som kommer att kunna flytta ut väsentliga delar av företagen som huvudkontor, forskning och utveckling m.m. utanför Stockholm och Sverige, vilket skulle innebära stora nackdelar. I motion N10 anförs att Nordea är ett av Sveriges viktigaste företag med stor betydelse för Stockholms attraktionskraft som finanscentrum.

I Vänsterpartiets motion N9 anförs att statliga företag utan kortsiktiga vinstintressen kan vara effektiva verktyg för en långsiktig hållbar tillväxt. Statliga företag kan gå i spetsen för teknisk utveckling, driva på när det gäller miljö, socialt ansvar och jämställdhet, stärka demokratin etc. *Statligt företagande är därför något bra*, och statliga företag har historiskt spelat en avgörande roll som välståndsskapare och motor för utvecklingen av svenskt näringsliv.

I motionen anförs att motiveringarna i propositionen för försäljning inte är hållbara. Mot bakgrund av Sveriges relativt låga skuldsättning *saknas skäl att amortera statsskulden genom försäljningar av statliga bolag*. I likhet med Socialdemokraterna menar Vänsterpartiet att en försäljning framstår som en dålig affär. Vänsterpartiet menar vidare att argumentet att renodla statens roll inte håller eftersom till och med marknadsekonomer anser att *statligt företagsägande är önskvärt för naturliga monopol*, exempelvis av el-, tele-, vatten- och elnät. Argumentet att sprida ägandet håller inte, eftersom regeringen avser att sälja till den som betalar bäst och därmed *inte behöver leda till ökad ägarspridning*. Att skapa mer livskraftiga företag håller inte heller eftersom *de aktuella företagen har högre avkast-*

*ning än genomsnittet* inom näringslivet. Slutligen håller inte heller argumentet att skapa utrymme för nödvändiga investeringar eftersom *staten har bättre förutsättningar än andra att vid behov låna kapital*.

Vänsterpartiet anger att *försäljningarna saknar stöd hos väljarna* och mot bakgrund av att partiet inte känner förtroende för regeringens politik i stort när det gäller de statliga företagen bör riksdagen inte lämna nya bemyndiganden utan snarare ta tillbaka redan givna.

Vänsterpartiet anger också särskilda skäl för att behålla ägandet i några av bolagen. Exempelvis anges för SBAB att företaget har bidragit till ökad konkurrens och pressat räntemarginalen. Nordea bör behållas för att möjliggöra en aktiv, statlig ägarroll. Vasakronan är ett välskött företag som ger god avkastning till statskassan och har en stor andel hyresinkomster från statliga myndigheter. Det är sammantaget inte ekonomiskt försvarbart att sälja lönsamma och väl fungerande statliga företag som ger betydelsefulla bidrag till statskassan.

## Propositionsberedningen

### Gällande bestämmelser

Enligt 7 kap. 1 § regeringsformen ska det för beredning av regeringsärenden finnas ett regeringskansli. Vidare föreskrivs i 7 kap. 2 § att behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter vid beredningen av regeringsärenden.

I Statsrådsberedningens skrift Propositionshandboken (Ds 1997:1) beskrivs gången i propositionsarbetet. När det gäller beredningskravet framhålls i handboken att det traditionella sättet för regeringen att få upplysningar och yttranden är att skicka ut betänkanden och promemorior på remiss (s. 27). Regeringen kan emellertid även på annat sätt skaffa sig information. I promemorian framhålls att komplicerade lagstiftningsärenden ska föregås av remissbehandling.

### **KU:s granskning av Näringsdepartementets handläggning rörande statligt ägande m.m. våren 2004**

Våren 2004 granskade konstitutionsutskottet Näringsdepartementets handläggning rörande statligt ägande m.m. med anledning av en granskningsanmälan som bl.a. rörde beredningen av fyra propositioner om överlåtelse av aktier, kapitaltillskott, m.m. (bet. 2003/04:KU20). En av de frågor som togs upp gällde om beredningen gjorts tillräckligt grundligt och om beslutsunderlaget varit tillräckligt. Enligt anmälarna var bl.a. en av propositionerna för dåligt underbyggd, och flera viktiga delar saknades, för att riksdagen skulle kunna göra en bedömning. Anmälarna framhöll också att

partierna i riksdagen inte haft möjlighet att före motionstidens utgång göra en bedömning i vissa frågor, eftersom alla handlingar rörande ett av företagen var hemligstämplade i Näringsdepartementet.

Konstitutionsutskottet anförde i sitt ställningstagande bl.a. följande:

I de nu aktuella ärendena har således förekommit uppgifter som regeringen av hänsyn till sekretess inte har ansett sig kunna offentliggöra. Det kan konstateras att i sådana fall kan regeringens roll som ägare och förvaltare av statliga företag vara svår att förena med regeringens roll som den som ansvarar för och lämnar förslag till riksdagen. Därvid måste en avvägning göras mellan å ena sidan intresset av att inte skada statens förmögensinnehav och å andra sidan intresset av att en så fullödlig bakgrundsinformation som möjligt ges i den proposition som överlämnas till riksdagen (s. 133).

I ett av fallen, som gällde Svenska Skogsplantor AB, ansåg utskottet att regeringen inte hade uppfyllt regeringsformens beredningskrav.

I ett annat fall, som gällde Svensk Exportkredit, återopade inte regeringen sekretess utan tidsbrist. Näringsutskottet ansåg att det hade varit positivt med en fylligare bakgrundsbeskrivning men utskottet uttryckte i det fallet förståelse för att tidsbristen i första hand var en konsekvens av omsorg om företaget i fråga. En minoritet i utskottet var dock av motsatt uppfattning.

Även i andra fall förelåg inom näringsutskottet delade meningar huruvida det funnits tillräckligt underlag för riksdagens beslut. Konstitutionsutskottet anförde bl.a. följande i sitt ställningstagande:

De brister som en utskottsminoritet har påtalat har inte egentligen gällt det beredningsunderlag som utskottet har haft tillgång till, utan har avsett att propositionen i sig inte har utgjort ett tillräckligt underlag för riksdagens beslut. Hur ledamöter utanför beredande utskott kan, utöver propositionen i fråga, informeras i ärenden där det förekommer hemliga uppgifter är enligt utskottet mot bakgrund av gällande regelverk en fråga som rymmer många dimensioner, bl.a. vad som gäller för riksdagens inre arbete. Utskottet vill i detta sammanhang, som gäller granskning av regeringen, framhålla att det är av stor vikt att regeringen, för att uppnå största möjliga öppenhet, gör en noggrann avvägning beträffande för det första huruvida remiss kan genomföras och för det andra vilka uppgifter som kan lämnas i propositionen. Enligt utskottets mening är det vidare av stor vikt att regeringen, för att tidsbrist i såväl sin egen som riksdagens beredning inte skall uppstå, är förutseende i sin ägarroll när det gäller tidsfrister och så tidigt som möjligt tar ställning till vilka frågor som kräver riksdagsbeslut (s. 134).

## **Propositionen**

Den aktuella propositionen är beredd inom Regeringskansliet. I propositionen anges att det enligt regeringens bedömning inte har varit behövligt att inhämta yttranden från myndigheter, sammanslutningar och enskilda.

## Motionerna

I Socialdemokraternas motion N10 anges att *beslutsunderlaget inte är tillräckligt*. I propositionen redogörs för att den fortsatta processen kommer att innehålla en analys av förutsättningarna för försäljningen av respektive bolag, m.m. Socialdemokraterna menar emellertid att de flesta av de planerade åtgärderna borde ha vidtagits innan regeringen lämnade sin proposition. Propositionen saknar också redogörelse för sådant som turordning på försäljningarna och konsekvensanalyser för de berörda branscherna eller för statsfinanserna. Innan regeringen bemyndigas att genomföra försäljningar bör därför, enligt motionerna, kompletterande underlag inhämtas och presenteras för riksdagen. Det gäller konkurrenssituationen för hypotekslån (yrkande 3) och det fasta telefonnätet (yrkande 2).

## Näringsutskottets offentliga utfrågning

Näringsutskottet anordnade en offentlig utfrågning den 26 april 2007 där kopparnätet för teletrafik och konkurrensen för bankmarknaden, särskilt hypotekslån, belystes. Vid utfrågningen medverkade bl.a. generaldirektör Claes Norgren vid Konkurrensverket, Annika Hernodh vid Konsumenternas bank- och finansbyrå, och statsrådet Mats Odell. Finansutskottet, försvarsutskottet och trafikutskottet medverkade i utfrågningen.

## Särskilda hänsyn vid försäljningen

### Gällande bestämmelser

Enligt 29 § budgetlagen ska försäljning av statens egendom genomföras affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar mot det. Med affärsmässighet avses att priset blir så fördelaktigt som möjligt för staten och att försäljning till underpris inte sker.

I författningskommentaren anges exempel på tillfällen då riksdagen har beslutat om avsteg från affärsmässighet vid försäljningar (prop. 1995/96:220 s. 104). Det har bl.a. gällt försäljning av kronobyggen i samband med avveckling av åborättsinstitutet och försäljningen av de s.k. utmarksdelningsfastigheterna på Öland. I författningskommentaren nämns att undantagsbestämmelsen, som medger avsteg från affärsmässigheten, kan aktualiseras i samband t.ex. med försäljning av aktier om regeringen önska sprida aktieägandet i ett bolag.

I författningskommentaren anges också att prövningen av avvikelser mot affärsmässigheten bör ske restriktivt och inte utan riksdagens godkännande vid försäljning av egendom med betydande värde. ”Avsteg från principen om affärsmässighet bör inte göras utan riksdagens godkännande vid försäljning av egendom som har ett betydande värde” (s. 104).



## Propositionen och motionerna

Regeringen begär inte i propositionen riksdagens godkännande för att kunna frångå affärsmässighet vid försäljningen.

I motion N12 föreslår Miljöpartiet att de anställda i de företag som säljs ska ges förtur att köpa aktier. Ett decentraliserat ägande i samhället bör främjas, och miljöpartiet är mycket positivt till att anställda i större utsträckning kan vara ägare av de företag där de arbetar. Även försäljning till anställda ska emellertid ske på marknadsmässiga villkor, menar motionärerna (yrkande 3).

Anne-Marie Pålsson anger i motion N11 att strategin att söka maximalt pris momentant ger bäst utfall, men på längre sikt kan det ge ett sämre utfall än om regeringen antar ett lägre bud från en inhemsk konkurrent. Med utländska köpare förlorar staten nämligen framtida skatteinkomster, eftersom de vinster som företaget kommer att generera kommer att beskattas i ett annat land än Sverige. Regeringen bör därför redovisa till riksdagen hur den ser på utländska köpare innan försäljningsprocessen inleds (yrkande 3).

## Näringsutskottets offentliga utfrågning

Vid den offentliga utfrågningen den 26 april anförde Konkurrensverkets generaldirektör Claes Norgren bl.a. följande:

Vid en utförsäljning av SBAB uppstår det inte några infrastrukturproblem, men om man återknyter till vad som skrevs i propositionen 2006/07:57 om villkoren att vid en samlad bedömning sälja till den mest affärsmässiga lösningen tror jag att det finns anledning att noga överväga hur man ser på det affärsmässiga. Med samma logik och samma poäng som jag hade tidigare kan det vara så att det största värdet man skulle kunna få ut, det mest affärsmässiga med propositionens språkbruk, skulle vara genom att sälja det till den aktör som har det största ekonomiska värdet att köpa bort konkurrens på marknaden med.

Jag tror att hur man analyserar och hur man handhar utförsäljningen kan ha ganska stora effekter på den situation som man får när man har sålt ut detta. När man nu gör en sådan här förändring finns det möjligheter. Man kan stärka konkurrensen. Det finns risker. Och jag tror att man framför allt ska vara väldigt aktivt intresserad av risken att en stor aktör köper bort konkurrens. Man ska formulera riktlinjer både i målsättningarna och i det operationella hantverket så att man undviker detta.

## Information om och kontroll av försäljningen

### Propositionen

Regeringen avser att till riksdagen rapportera om försäljningarna i den årliga skrivelsen till riksdagen med redogörelse för de statligt ägda företagen. Regeringen kommer också att redovisa respektive försäljning i kom-

mande budgetpropositioner. Därtill kommer regeringen att offentliggöra genomförda försäljningar i Regeringskansliets delårsrapporter för de statligt ägda företagen.

### **Motionerna**

Anne-Marie Pålsson anför i motion N11 (yrkande 1) att regeringen ber om ett brett och omfattande mandat som gäller ett betydande belopp. Motionären menar att det är naturligt med viss slutenhet i processen, men samtidigt är det inte tillfredsställande att en så stor affär görs utan insyn från riksdagen. Eftersom det vore opraktiskt att kräva att regeringen lämnar kontinuerlig information till riksdagen om försäljningen bör försäljningsprocessen i stället övervakas och kontrolleras av ett, i förhållande till Regeringskansliet, oberoende organ, t.ex. Riksrevisionen. Syftet med den löpande kontrollen skulle vara att garantera bl.a. att alla intresserade köpare behandlas lika. Även för allmänhetens förtroende för processen vore det värdefullt med en opartisk kontroll under förfarandet.

Vänsterpartiet föreslår i sin motion N9 (yrkande 4) att om riksdagen bemyndigar regeringen att genomföra försäljningarna bör riksdagen villkora det med att regeringen ska informera riksdagen inför ett försäljningsbeslut och redovisa vilka alternativ som har värderats samt vilka de bärande argumenten är för det planerade beslutet.

Socialdemokraterna nämner i sin motion N10 att regeringen i propositionen redogör för möjliga tillvägagångssätt men inte redovisar närmare hur processen för respektive bolag kommer att se ut.

### **Objektivitets- och likabehandlingsprincipen**

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen beakta allas likhet under lagen och iaktta saklighet och opartiskhet. Regeringen är underställd denna bestämmelse, och den gäller även vid s.k. faktiskt handlande, dvs. inte bara i samband med att lag tillämpas. Denna objektivitets- och likhetsprincip kommer även till uttryck i en rad andra bestämmelser, bl.a. för ärendehandläggning inom offentlig förvaltning. Här kan t.ex. nämnas jävsbestämmelserna i förvaltningslagen. Regeringen lyder visserligen inte under dessa bestämmelser för sina regeringsbeslut, men uttalanden i förarbetena och KU:s granskning innebär ändå att regeringen och Regeringskansliet förväntas följa dem.

## Kontroll av regeringen

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket och är ansvarig inför riksdagen. Riksdagen utövar sin kontroll bl.a. genom frågeinstitutet (RF 12:5) och konstitutionsutskottets granskning (RF 12:1). Under riksdagen finns också två myndigheter med särskilda kontrollfunktioner: Riksdagens ombudsmän (RF 12:6) och Riksrevisionen (RF 12:7).

Riksdagens ombudsmän ska enligt sina instruktioner (3 § första stycket) särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bestämmelse om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när.

Riksrevisionen har i uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Närmare bestämmelser om granskningen finns i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. där bl.a. granskningens inriktning, omfattning och rapportering tas upp. Myndigheten ska bedriva årlig revision och effektivitetsrevision. Granskningen ska främja att staten får ett effektivt utbyte av sina insatser (4 §).

## Riksrevisionens granskning av försäljningsprocessen

Enligt ett informationsbrev från Riksrevisionen, daterat den 6 mars 2007, kommer Riksrevisionen att i en serie granskningar granska regeringens försäljning av de statliga bolagen. Riksrevisionens granskning av försäljningar av statliga bolag har, enligt brevet, som mål ”att ge underlag till riksdag och regering inför beslut och ansvarsutkrävande samt ge information till andra intressenter. Riksrevisionen ska bidra till att medborgarna känner förtroende för att försäljningen går rätt till och följer riksdagens intentioner”. Granskningarna ska, anges vidare, ”avse regeringens och bolagens förberedelser, genomförande av försäljning samt konsekvenser efter genomförd försäljning. De ska beakta frågor om samhällsintresse på såväl kort som lång sikt och genomföras under perioden 2007–2012. Beslut om att starta granskning och inriktningen av en enskild granskning fattas efter prövning av risk och väsentlighet.” Riksrevisionen aviserar att de avser att följa de olika stegen i de försäljningsprocesser som blir aktuella. Störning av försäljningsprocessen undviks genom att granskningar görs av avskiljbara steg och avrapporteras vid lämplig tidpunkt. Vidare anges att granskningen kommer att vägledas av Intosais riktlinjer.

## Intosais rekommendationer för granskning i samband med privatiseringar

Intosai är det internationella organet för nationella revisionsorgan. Inom Intosai har en arbetsgrupp tagit fram riktlinjer för hur revision i samband med privatiseringar bör gå till.<sup>1</sup> Riktlinjerna tar upp flera olika frågor, bl.a.

<sup>1</sup> ”Guidelines on Best Practice for the Audit of Privatisations” publicerad i november 1998. Riktlinjerna finns tillgängliga på Internet: <http://www.nao.org.uk/INTOSAI/wgap/bestprac.htm>.

vilken expertis som krävs hos revisionsorganet för att kunna göra revisionen. Riktlinjerna är relativt omfattande och omfattar olika metoder för privatisering. Rekommendationerna varierar beroende på privatiseringsmetod, men några av rekommendationerna kan nämnas i allmänna ordalag.

En av rekommendationerna är att revisionsorganet bör involveras så tidigt i privatiseringsprocessen som är konstitutionellt möjligt. När revisionsorganet planerar sin granskning av privatiseringen ska alla viktiga aspekter som har betydelse för att bästa värde ska fås ut av privatiseringen tas med. Nyckelaktörerna bör identifieras och intervjuas. Till de aspekter som bör granskas hör tajmningen: vad är motiven för val av försäljningstidpunkt och har dessa hänsyn påverkat försäljningspriset? Även val av rådgivare och kostnaderna för rådgivning bör granskas. Revisionsorganet bör vidare granska att information om att försäljningen ska genomföras nått ut till potentiella köpare.

Av särskilt intresse med avseende på vad som i motionen anförs om att alla potentiella köpare bör ges samma information kan nämnas att en av rekommendationerna innebär att just detta är en av de aspekter som bör granskas. Alla potentiella köpare bör ges samma information.

I riktlinjerna pekas också ut att kriterierna för värdering av anbuden bör granskas och att kriterierna tillämpas vid val av köpare.

## **Riksrevisionens granskning av regeringens genomgång av bolag till försäljning**

Riksrevisor Lennart Grufberg beslutade den 26 april 2007 att Riksrevisionen ska inleda en effektivitetsgranskning av regeringens genomgång av bolag till försäljning (dnr 33-2006-1400). Granskningen ska avslutas så snart som möjligt.

Följande övergripande revisionsfrågor ställs i granskningen:

- Har regeringen genomfört den genomgång av argument för och emot statligt ägarengagemang som aviserades i budgetpropositionen för 2007, dels för de sex bolag i vilka ägandet planeras att minska, dels för de två vilka för närvarande planeras att undantas från försäljning?
- Har genomgången omfattat de sex aspekter för och emot statligt ägarengagemang som anges i budgetpropositionen för 2007?
- Har genomgången av Telia Sonera, OMX, Nordea, SBAB, Vasakronan V&S, LKAB och Vattenfall tagit hänsyn till de aspekter i budgetpropositionen för år 2007 som är relevanta för respektive bolag?
- Har regeringen berett frågan i enlighet med de krav som ställs i regeringsformen och som uttryckts av konstitutionsutskottet samt i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet och interna riktlinjer för Regeringskansliet?

## Revisionsliknande utredning

I samband med att Riksrevisionen inrättades beslutade riksdagen att utskottet skulle ha möjlighet att beställa utredningsinsatser av revisionsliknande karaktär och att det för detta ändamål skulle avsättas resurser i statsbudgeten. Konstitutionsutskottet skrev i sitt betänkande att de ”granskningar av revisionsliknande slag som det kan finnas behov av inom riksdagen bör enligt utskottets mening – på grund av vikten av oberoende för den nya revisionsmyndigheten – genomföras vid sidan av revisionsmyndigheten” (bet. 2000/01:KU8 s. 19 f.).

Finansutskottet beslutade vid sitt sammanträde den 17 april 2007 (prot. 2006/07:25) att inte besluta om en revisionsliknande utredning av den föreslagna försäljningen. Förslag hade väckts inom utskottet gällande utredning om försäljningens effekter för bankkonkurrensen och statsfinanserna. Mot beslutet reserverade sig de ledamöter i utskottet som företräder Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

## Dispositionen av försäljningsinkomsterna

### Gällande bestämmelser

I 9 kap. 2 § regeringsformen står i andra paragrafen att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt och att riksdagen beslutar om användningen genom den årliga budgetregleringen eller i annan ordning som riksdagen bestämmer.

När riksdagen inte beslutar om hur statens medel får användas genom budgetregleringen kan i stället specialdestination användas. Med specialdestination avses att inkomster, vanligen från avgifter, direkt används för att täcka utgifter. I förarbetena till regeringsformen skilde man på tre olika typer av specialdestination: vid sidan om statsbudgeten, i anslutning till statsbudgeten och inom statsbudgeten. I elfte paragrafen i regeringsformens nionde kapitel hänvisas till budgetlagen för mer detaljerade bestämmelser.

Med införandet av bestämmelser om fullständighet och bruttoredovisning i lagen (1996:1059) om statsbudgeten har möjligheterna att använda specialdestination beskrivits. Av 16 § följer att statsbudgeten ska omfatta alla inkomster och utgifter som påverkar statens lånebehov. 17 § stadgar att inkomsterna och utgifterna ska bruttoredovisas. Undantag från båda principerna får dock förekomma om inkomsterna av en verksamhet endast ska bidra till att täcka verksamhetens utgifter. Från fullständighetsprincipen får också undantag göras vid specialdestination av intäkterna. Av 18 § framgår vidare att om statens kostnader för en verksamhet helt ska täckas med verksamhetens intäkter ska verksamheten inte budgeteras och inte heller redovisas på anslag eller inkomstitlar.

Enligt 30 § budgetlagen ska inkomster från en försäljning av egendom som beslutats av riksdagen redovisas mot en inkomsttitel om inte riksdagen bestämmer annat. I förarbetena till budgetlagen anförs att det är en fördel om ett sådant beslut fattas i samband med försäljningen (prop. 1995/96:220 s. 104).

En ny form av specialdestination har accepterats av riksdagen för att underlätta finansiella omstruktureringar inom den statliga bolagssfären (prop. 2002/03:100 s. 200–201, bet. 2002/03:FiU21 s. 22–28, prop. 2003/04:100 s. 184–185, bet. 2003/04:FiU21 s. 26–34). Förfarandet innebär att riksdagen beslutar att extra utdelningar från statliga bolag får föras till ett särskilt konto i Riksgäldskontoret. Från kontot finansieras utgifter för kapitaltillskott eller utnyttjande av hembudsavtal i den statliga företagssfären. Riksdagen beslutar om utgifterna i varje enskilt fall. Det finns ett särskilt anslag på statsbudgeten för ändamålet där regeringen har rätt att över-skrida anslaget under året, men där motsvarande medel ska tillföras anslaget före budgetårets utgång från de extra utdelningarna.

### **Propositionen**

I samband med försäljning av aktier i de sex nämnda företagen uppkommer vissa direkta kostnader för ägaren staten. Bland annat uppstår kostnader för extern rådgivning samt andra omkostnader i samband med försäljningen. Regeringen föreslår att dessa kostnader får finansieras genom att de avräknas från de likvider som erhålls vid försäljningen (punkt 4 i denna del).

Övriga delar av försäljningsinkomsterna ska redovisas mot inkomsttitel. Enligt propositionen ska försäljningsinkomsterna användas till att amortera på statsskulden. Därigenom minskar statens skuldsättning och räntekostnader, vilket skapar utrymme för mer angelägna ändamål (s. 8).

## **Likviditetsbehovet**

### **Propositionen och motionen**

Regeringen aviserade i propositionen att den avser att i 2007 års ekonomiska vårproposition återkomma till riksdagen med förslag på hur kostnader som kan uppstå innan försäljningsintäkterna erhållits ska finansieras.

Socialdemokraterna noterar i sin motion N10 att regeringen i propositionen begär att riksdagen godkänner att försäljningsinkomsterna ska få användas för att finansiera försäljningskostnaderna utan att ange hur omfattande dessa kan komma att bli.

## **Kostnader för börsintroduktionen av Telia AB m.m.**

När det hösten 1999 och våren 2000 var aktuellt att börsintroducera Telia AB och, i ett första skede, slå samman Telia med Telenor bemyndigades regeringen av riksdagen att tillfälligt täcka de kostnader som skulle uppstå genom lån i Riksgäldskontoret. Riksdagen bemyndigade regeringen att ta upp lån inom en låneram på sammanlagt 230 miljoner kronor för kostnaderna i sammanhanget (prop. 1999/2000:1, bet. 1999/2000:NU1, prop. 1999/2000:84, bet. 1999/2000:NU18). Kostnader uppstod initialt för det förberedande arbetet att slå samman företagen. Kostnaderna för själva börsintroduktionen av Telia AB uppskattades i förväg till 100 miljoner kronor. Kostnaderna uppstod i första hand för informationsinsatser, tjänster från banker och juridisk rådgivning. Riksdagen godkände också att lånen skulle återbetalas med de intäkter som uppstod i samband med försäljningen.

## **Den ekonomiska vårpropositionen**

I den ekonomiska vårpropositionen (prop. 2006/07:100 punkt 54 avsnitt 7.2.20) föreslår regeringen att de kostnader som inte utgörs av direkta försäljningskostnader bör finansieras genom att medel för ändamålet anvisas över anslag 38:18 Kostnader för omstrukturering och genomlysning av statligt ägda företag m.m. Anslaget föreslås höjas för innevarande år med 100 miljoner kronor.

## **Statsfinansiella konsekvenser**

### **Motionerna**

I Socialdemokraternas kommittémotion N10 liksom i motion N6 av Ylva Johansson m.fl. (s) anförs att försäljningarna blir en dålig affär för staten. I Socialdemokraternas kommittémotion anges att allt tyder på att försäljningarna är en mycket dålig affär för staten. Utförsäljningarna ger lägre intäkter, eftersom statsinkomsterna genom utdelningarna är högre än utgifterna för räntorna på statsskulden. I motionen nämns också att värderingen av den statliga bolagsportföljen ökat med omkring 300 miljarder kronor sedan 2002, vilket nästan innebär en fördubbling av värdet. Bara under 2006 ökade värdet av statens börsinnehav med 33 % till 173,9 miljarder kronor.

Vänsterpartiet anför i sin kommittémotion N9 att det inte är ekonomiskt försvarbart att sälja lönsamma och väl fungerande statliga företag som ger betydelsefulla bidrag till statskassan. I motionen anförs att försäljningen riskerar att kosta svenska folket 10 miljarder kronor per år eller 1 000 kr per person och år för all framtid. Vänsterpartiet vänder sig också emot att regeringen föreslår att försäljningsinkomsterna ska användas för att betala av statsskulden med tanke på att Sverige är ett av få länder inom OECD som har offentliga nettotillgångar i stället för skulder.

I motion N6 anförs att försäljningen av de nu aktuella bolagen beräknas ge intäkter på 150 miljarder kronor som ett engångsbelopp. Om dessa pengar används för att betala av på statsskulden beräknas statens ränteutgifter minska med drygt 5 miljarder kronor per år. Samtidigt går staten miste om utdelning från dessa företag. Utdelningarna, anförs i motionen, beräknas i år bli ca 16 miljarder kronor från de sex företag som nu föreslås säljas ut. Att sälja de aktuella företagen är en ren förlustaffär för staten.

### Utdelningar till staten från vissa statliga företag

Budgetkontoret vid riksdagens utredningstjänst har, som underlag för finansutskottets beredning, tagit fram upplysningar om de aktuella företagens utdelningar åren 2001–2007, de marknadsnoterade företagens direktavkastning, genomsnittlig räntenivå för den statliga upplåningen och därmed underlag för att bedöma försäljningens påverkan på statens budget (dnr 2007:753).

Utdelning till staten för dessa statliga företag åren 2001–2007 redovisas i tabell 1. Utdelningen år 2007 avser föreslagna ännu icke beslutade utdelningar.

**Tabell 1. Utdelningar till staten från vissa statliga företag år 2000–2007**

*Miljoner kronor*

<i>Företag/år</i>	<i>Nordea</i>	<i>OMX</i>	<i>Telia Sonera</i>	<i>SBAB</i>	<i>Vasa- kronan</i>	<i>Vin &amp; Sprit</i>	<i>Summa</i>
<i>2007*</i>	2 284	52	12 815	0	698	710	16 559
<i>2006</i>	1 691	76	7 117	0	254	600	9 738
<i>2005</i>	1 318	0	2 542	0	165	400	4 425
<i>2004</i>	1 240	0	2 118	0	9	350	3 717
<i>2003</i>	1 141	8	847	137	316	620	3 069
<i>2002</i>	1 160	8	424	120	537	500	2 749
<i>2001</i>	1 084	48	1 470	89	164	230	3 085

\* Avser föreslagna utdelning.

Källor: Årsredovisning för staten 2000–2006.

Telia Sonera genomför för närvarande ett treårigt program för att återföra vinstmedel till aktieägarna. Bolaget har tidigare meddelat att man, utöver ordinarie utdelning, planerar att återföra 30 miljarder kronor till aktieägarna under perioden 2005–2007.

Som ett första steg återfördes 10 163 miljoner kronor under år 2005 genom återköp av aktier genom att aktieägarna erbjuds att sälja var tjugofemte aktie till ett pris av 55 kronor per aktie, motsvarande en premie på ca 33 %.

Som ett andra steg i återföringen av kapital till aktieägarna fick Telia Soneras aktieägare en extra utdelning på 10 104 miljoner kronor under år 2006. Som metod för återföringen lämnade Telia Sonera en extra utdelning på 2,25 kr per aktie utöver den ordinarie utdelningen på 1,30 kr per



aktie. För statens del innebar denna extrautdelning ett tillskott på 4,6 miljarder kronor utöver den ordinarie utdelningen på 2,5 miljarder kronor. Exklusive extrautdelningen skulle den totala utdelningen från de sex statliga företagen uppgå till 5,1 miljarder kronor.

För år 2007 föreslås en utdelning på 6,30 kr per aktie, varav den extra utdelningen skulle utgöra 4,50 kr. Aktieutdelningen till staten från Telia Sonera skulle därmed uppgå till 12,8 miljarder kronor, varav extrautdelningen utgör 9,1 miljarder kronor. Den ordinarie utdelningen till staten skulle således uppgå till 3,7 miljarder kronor år 2007. Exklusive extrautdelningen skulle den totala utdelningen till staten från de sex statliga företagen uppgå till 7,4 miljarder kronor år 2007.

Utöver detta treåriga program har styrelsen i Telia Sonera utlovat att om inget oförutsett inträffar kommer man att ge en extrautdelning på 2,25 kr per aktie under år 2008. Det skulle i så fall innebära att staten skulle få en extrautdelning från Telia Sonera på 4,6 miljarder kronor för år 2008 utöver ordinarie utdelning.

### Utdelningarna i förhållande till företagens marknadsvärde

För de tre börsnoterade statliga företagen finns marknadsvärden beräknade. I tabell 2 framgår statens andel av marknadsvärdet för de tre börsnoterade bolagen Nordea, OMX samt Telia Sonera för varje år under perioden 2000–2006. Uppgifterna avser marknadsvärdet per den 31 december respektive år.

**Tabell 2. Statens andel av marknadsvärdet för de tre börsnoterade statliga företagen år 2000–2007**

*Miljoner kronor*

<i>Företag/år</i>	<i>Nordea</i>	<i>OMX</i>	<i>Telia Sonera</i>	<i>Summa</i>
<b>2007*</b>	59 655	1 399	130 147	191 201
<b>2006</b>	54 396	1 007	114 387	169 790
<b>2005</b>	42 537	883	86 832	130 252
<b>2004</b>	36 315	679	84 307	121 301
<b>2003</b>	29 269	715	79 647	109 631
<b>2002</b>	20 813	333	69 480	90 626
<b>2001</b>	30 082	1 087	96 593	127 762
<b>2000</b>	38 754	-	102 764	102 764

\* Avser marknadsvärdet 2007-04-23.

Källor: Årsredovisning för staten 2000–2006.

Näringsdepartementet redovisar inte värdet för de enskilda icke börsregistrerade företagen. Marknadsvärdet för statens samtliga innehav av icke börsnoterade företag inklusive bl.a. SBAB, Vasakronan och Vin & Sprit AB redovisas bara som en totalsumma.

Utdelningarna från de tre börsnoterade företagen i förhållande till deras marknadsvärde för åren 2001–2007 framgår av tabell 3. Där beräknas företagens s.k. direktavkastning som utdelningen till staten från dessa företag enligt tabell 1 i förhållande till statens andel av marknadsvärdet enligt tabell 2.

**Tabell 3. Utdelningen till staten i förhållande till statens andel av marknadsvärde för de tre börsnoterade företagen år 2001–2007**

*Procent*

<i>Företag/år</i>	<i>Nordea</i>	<i>OMX</i>	<i>Telia Sonera</i>	<i>Genomsnitt</i>
<i>2007*</i>	3,83	3,72	9,85	7,92
<i>2006</i>	3,11	7,55	6,22	5,23
<i>2005</i>	3,10	0,00	2,93	2,96
<i>2004</i>	3,41	0,00	2,51	2,77
<i>2003</i>	3,90	1,12	1,06	1,82
<i>2002</i>	5,57	2,40	0,61	1,76
<i>2001</i>	3,60	4,42	1,52	2,04

\* Baserat på marknadsvärdet 2007-04-23.

Den genomsnittliga direktavkastningen har de senaste åren stigit markant, vilket beror på extrautdelningarna från Telia Sonera. Exklusive dessa utdelningar skulle direktavkastningen från Telia Sonera ha varit 2,20 % år 2006, vilket innebär att den totala direktavkastningen för de tre börsnoterade företagen skulle ha varit 2,52 %.

För år 2007 beräknas direktavkastningen till staten från Telia Sonera exklusive extrautdelningen bli 2,85 % och den totala direktavkastningen från de tre börsnoterade företagen 3,16 %.

Delar av Telia Sonera börsnoterades i juni år 2000, dvs. efter utdelning. Den första utdelningen från Telia Sonera som börsnoterat bolag skedde år 2001, varför direktavkastningen beräknas först från år 2001. Staten köpte en andra del av OMX, dåvarande OM, efter utdelningen år 2000, varför det inte är meningsfullt att beräkna direktavkastningen från OMX före år 2001.

Utdelningen till staten från de tre börsnoterade företagen utgör ca 90 % av den totala utdelningen från de sex statliga företagen. De icke börsnoterade företagen svarar således endast för omkring 10 % av den totala utdelningen.

### **Genomsnittlig räntenivå för den statliga upplåningen**

Riksgäldskontoret har gjort beräkningar av den genomsnittliga räntenivån för statsskulden. Dessa beräkningar baserar sig på periodiserade kostnadsräntor för varje år under perioden 1999–2006 och statsskulden vid slutet av respektive år. Som framgår av tabell 4 har räntenivån gradvis sjunkit under perioden 1999–2005.

**Tabell 4. Statsskuld, periodiserade räntekostnader samt genomsnittlig räntenivå, utfall år 1999–2006 samt prognos år 2007**

<i>År</i>	<i>Statsskuld 31 dec, mdkr</i>	<i>Periodiserade räntekostnader, mdkr</i>	<i>Genomsnittlig räntesats, %</i>
<b>2007 (prognos)</b>	1 146 000	43,5	3,80
<b>2006</b>	1 269 957	34,8	2,74
<b>2005</b>	1 308 572	35,0	2,67
<b>2004</b>	1 257 326	34,6	2,75
<b>2003</b>	1 228 741	39,8	3,24
<b>2002</b>	1 160 329	61,9	5,33
<b>2001</b>	1 156 827	59,8	5,17
<b>2000</b>	1 279 205	76,2	5,96
<b>1999</b>	1 374 180	82,4	6,00

*Källa: Riksgäldskontoret.*

Riksgäldskontoret har mycket långa tidsserier över statens kassamässiga ränteutbetalningar liksom för statsskulden. Det ger möjlighet att studera hur den genomsnittliga räntenivån på statsskulden har utvecklats under de senaste decennierna. Problemet är att de kassamässiga ränteutbetalningarna varierar mellan åren på grund av periodiseringseffekter. Det medför att ränteutgifterna kan variera kraftigt mellan olika år, men dessa effekter tar ut varandra över åren.

I tabell 5 redovisas den genomsnittliga räntenivån beräknat som kassamässiga ränteutgifter i förhållande till statsskulden den 31 december varje år för 1970-talet, 1980-talet, 1990-talet, de senaste tio åren samt för åren 2001–2006.

**Tabell 5. Statsskuld, kassamässiga ränteutgifter samt genomsnittlig räntenivå för olika tidsperioder åren 1970–2006**

<i>År</i>	<i>Genomsnittlig årlig statsskuld, mdkr</i>	<i>Kassamässiga ränteutgifter, årsgenomsnitt, mdkr</i>	<i>Genomsnittlig räntesats, %</i>
<b>2001–2006</b>	1 237 280	59 018	4,38
<b>1997–2006</b>	1 291 607	71 573	5,54
<b>1990–1999</b>	1 166 367	87 826	7,53
<b>1980–1989</b>	495 582	50 303	10,15
<b>1970–1979</b>	79 156	4 180	5,28

Som framgår av tabell 5 låg räntenivån på omkring 10 % under 1980-talet för att i stort sett halveras jämfört med nivån under perioden de senaste tio åren. Efter millennieskiftet sjönk räntenivån ytterligare.

Under de senaste tio åren har den genomsnittliga räntenivån för statsskulden legat på 5,54 % för att under de senaste sex åren sjunka till 4,38 %.

## Försäljningarnas påverkan på statsbudgeten

Redovisningen i statsbudgeten är kassamässig, och statsbudgetens saldo omfattar alla transaktioner som påverkar statens lånebehov och därmed utvecklingen av statsskulden. Inkomsten från försäljningen ingår i sin helhet i statsbudgeten och redovisas under inkomsttypen 3000 Inkomster av försäld egendom. Det skiljer sig från hur ett aktiebolag redovisar en aktieförsäljning i sin resultaträkning. Aktiebolaget beräknar skillnaden mellan försäljningsinkomst och anskaffningskostnad och redovisar denna skillnad som en realisationsvinst.

Inkomsterna från aktieförsäljningen påverkar det statliga budgetsaldot (lånebehovet) men ingår inte i den offentliga sektorns finansiella sparande. Det finansiella sparandet utgörs av nettot av transaktioner som påverkar statens finansiella förmögenhet. En aktieförsäljning förbättrar statsbudgetens saldo och minskar därmed statsskulden. Däremot förblir statens finansiella sparande oförändrat eftersom statens förmögenhet inte förändras av att en finansiell tillgång (värdepapper) byts mot en annan (likvida medel).

Inkomsterna av en aktieförsäljning minskar statsskulden. Detta kommer att få effekter på statens utgifter för räntor, som redovisas under utgiftsområde 26. Statsskuld räntorna räknas emellertid inte in bland de utgifter som ska rymmas inom utgiftstaket.

Försäljningen kommer vidare att påverka inkomsterna av statens aktier (inkomsttitel 2411) som ingår som en del i vad som i budgeten benämns Inkomster av statens verksamhet (inkomsttitel 2000).

Effekten på statens budget bestäms av hur minskade aktieutdelningar förhåller sig till minskade räntekostnader. Minskar aktieutdelningarna mer än räntekostnaderna försämras budgetsaldot, om det omvända gäller blir det en förbättring. Avgörande för utfallet är följande tre faktorer:

- minskningen av statsskulden som i sin tur beror på hur mycket försäljningen inbringar,
- nivån på den framtida statsskuld räntan,
- storleken på uteblivna framtida aktieutdelningar.

För att belysa effekterna på statsbudgeten kan direktavkastningen från företagen jämföras med den genomsnittliga räntenivån på statsskulden. Direktavkastningen definieras som utdelningen till staten i förhållande till marknadsvärdet av statens aktier.

I tabell 6 jämförs direktavkastningen från de tre börsnoterade företagen, inklusive extrautdelningen från Telia Sonera, med den genomsnittliga periodiserade räntenivån på statsskulden för åren 2001–2006. Siffrorna inom parentes visar direktavkastningen exklusive extrautdelningen från Telia Sonera.

**Tabell 6. Direktavkastningen för de tre statliga företagen jämfört med den genomsnittliga periodiserade räntesatsen för statsskulden, utfall år 2001–2006 samt prognos år 2007**

*Procent*

<i>År</i>	<i>Direktavkastning</i>	<i>Genomsnittlig räntesats på statsskulden</i>
<i>2007 (prognos)</i>	7,92 (3,16)	3,80
<i>2006</i>	5,23 (2,52)	2,74
<i>2005</i>	2,96	2,67
<i>2004</i>	2,77	2,75
<i>2003</i>	1,82	3,24
<i>2002</i>	1,76	5,33
<i>2001</i>	2,04	5,17

Som framgår av tabellen låg den genomsnittliga räntesatsen på statsskulden högre än direktavkastningen i början av perioden. Räntenivån sjönk gradvis under perioden 2001–2005, medan direktavkastningen successivt stigit för att år 2004 hamna på i stort sett samma nivå som räntan på statsskulden. År 2005 var direktavkastningen något högre än den genomsnittliga räntenivån.

Direktavkastningen var betydligt högre än den genomsnittliga räntenivån på statsskulden år 2006 och 2007 till följd av Telia Soneras program för återföring av vinstmedel till aktieägarna. Det är troligt att direktavkastningen blir högre än den genomsnittliga räntenivån även år 2008 om den aviserade extrautdelningen från Telia Sonera blir verklighet.

Exklusive dessa extrautdelningar skulle direktavkastningen ha varit 2,52 % år 2006, vilket är något lägre än räntenivån på statsskulden. Även för år 2007 är direktavkastningen exklusive extrautdelningen från Telia Sonera lägre än den av Riksgäldskontoret prognostiserade räntenivån på statsskuld räntan.

Sett över hela tidsperioden 2001–2007 ligger direktavkastningen i genomsnitt på 2,43 % om extrautdelningen från Telia Sonera exkluderas. Det är lägre än den genomsnittliga periodiserade räntenivån för statsskulden som ligger på 3,67 % under samma period.

Direktavkastningen exklusive extrautdelningarna från Telia Sonera har stigit under flera år och ligger för närvarande klart över genomsnittet för de senaste sju åren och kan tänkas fortsätta stiga. Den genomsnittliga räntenivån, som sjunkit under flera år, har de senaste två åren åter börjat gå upp och väntas fortsätta stiga under de närmaste åren.

## Några frågor som särskilt berör företagen inom utskottets beredningsområde

### **SBAB**

SBAB har, enligt motion N10, bidragit rejält till att pressa priserna på bolånemarknaden. Även Miljöpartiet anför i sin motion N12 att SBAB haft en stor betydelse som prispressare på en oligopolmarknad. En försäljning skulle därför kunna leda till högre bolånekostnader. I Vänsterpartiets motion N9 anføres att SBAB:s prispressarstrategi har varit mycket framgångsrik.

### **Nordea**

I motion N12 anger Miljöpartiet att man innan en ytterligare avyttring av aktier i Nordea aktualiseras bör genomföra en utredning som belyser vilka effekter en eventuell försäljning får på plusgirot. Dessutom bör sådana åtgärder vidtas att tillgången till plusgirot, som anges vara en grundläggande infrastruktur, säkras för konsumenterna. Plusgirot är ett av Nordea helägt dotterbolag och utgör en viktig betalningsinfrastruktur som många är beroende av.

### **Konkurrensen på den svenska bankmarknaden och infrastruktur för betaltjänster**

I en rapport från Konkurrensverket, Tillträdesvillkor för betalsystem<sup>2</sup>, konstateras att bankerna för de flesta är de viktigaste aktörerna i den finansiella sektorn. I slutet av år 2004 fanns närmare 130 banker i Sverige. Bankerna kan delas in i storbanker (Svenska Handelsbanken, Skandinaviska Enskilda Banken, Nordea, Föreningssparbanken och Danske Bank), fristående sparbanker och övriga aktörer, som exempelvis utländska filialer och nischbanker. Den svenska bankmarknaden domineras av ett fåtal stora aktörer och har således en oligopolistisk struktur. Trots inträdet av nya aktörer på bankmarknaden har de fyra svenska storbankerna sammanlagt en marknadsandel på nära 80 % på inlåningsmarknaden respektive runt 70 % på utlåningsmarknaden. Sedan år 2000 har deras samlade marknadsandel emellertid sjunkit.

I rapporten anser Konkurrensverket att regeringen bör utforma en samlad strategi för bättre konkurrens på bankmarknaden. Denna strategi bör bl.a. innehålla de förslag som presenteras i rapporten, nämligen tydligare regler för infrastruktursamarbeten, strängare krav på objektiva och icke-diskriminerande villkor för tillträde till betalsystemen och åtgärder för att göra det enklare för konsumenterna att vara aktiva på marknaden. Samman-

<sup>2</sup> Konkurrensverkets rapportserie: 2006:1. Rapporten kan laddas ned från Internet: [http://www.konkurrensverket.se/upload/filer/trycksaker/rappporter/rap\\_2006-1.pdf](http://www.konkurrensverket.se/upload/filer/trycksaker/rappporter/rap_2006-1.pdf).

taget leder effektivare regler till en tuffare konkurrens där banker bättre tillfredsställer kundens behov, vilket gynnar utvecklingen för hela samhälls-ekonomin mot en ökad välfärd (s. 99).

När det gäller strängare regler för infrastruktursamarbeten föreslår Konkurrensverket att den affärsmässiga styrningen av betalssystemens infrastruktur renodlas och frigörs från potentiella intressekonflikter (s. 93).

Samarbeten mellan konkurrerande företag i s.k. infrastrukturklubbar förekommer ibland i nätverksbranscher. För betalssystem i Sverige är denna lösning vanlig. Det kanske främsta exemplet är Bankgirot där styrelseledamöterna inte bara sitter i egenskap som ägare, utan också som systemets största kunder. Samtidigt som sådana samarbeten kan leda till effektivitetsfördelar finns också risker. Exempelvis kan konkurrenter få insyn i varandras verksamheter utöver vad som är nödvändigt för skötseln av den gemensamma verksamheten, vilket kan begränsa konkurrensen. Vidare kan deltagarna utforma villkoren för tillträde så att nya aktörer på marknaden missgynnas, eller så att produktutvecklingen inriktas mot de stora deltagarnas behov snarare än de mindre bankernas.

Konkurrensverket vill understryka riskerna med den ordning som nu råder. Det är därför önskvärt att renodla den affärsmässiga styrningen av systemen och frigöra den från potentiella intressekonflikter.

Konkurrensverket har tillsammans med motsvarande myndigheter i övriga nordiska länder gjort en studie, *Competition in Nordic Retail Banking* som släpptes år 2006. Den tar dock inte specifikt upp situationen när det gäller hypotekslån men konstaterar att bankmarknaden i de nordiska länderna är relativt koncentrerad med ett fåtal större aktörer i varje land. Samma slutsats drogs i en tidigare rapport från Konkurrensverket och dess motsvarigheter i Storbritannien, Nederländerna och Irland, *Comparative Study of Competition in Retail Banking and Payment Systems Markets* från år 2005. I denna noterades att den svenska marknaden för hypotekslån var mer koncentrerad (färre och större aktörer) än t.ex. Nederländerna och Storbritannien.

Dessutom tas bolånemarknaden upp i Konkurrensverkets rapport *Konkurrensen i Sverige 2006* (s. 160). Där konstateras att bolånemarknaden är mycket koncentrerad men att en något minskad koncentrationsgrad under perioden 2000–2005 troligen kan kopplas till SBAB:s marknadstillväxt.

I en rapport från den europeiska samarbetsorganisationen för konkurrensverk *Comparative Study of Competition in Retail Banking and Payment Systems Markets in the EU* från år 2006 dras bl.a. slutsatsen att bankmarknaden i Sverige är relativt koncentrerad.<sup>3</sup> Analysen baseras på enkätsvar från 17 av de 28 medlemsländerna och gällde konsumentrörlighet, tillgång till betalningssystem och det pågående arbetet med att skapa en enhetlig struktur för betalningar inom EU SEPA (Single European Payment Area).

<sup>3</sup> Hela rapporten finns på följande sida på Internet: [http://www.konkurrensverket.se/upload/filer/eng/about/eca\\_report\\_retail\\_banking\\_juli06.pdf](http://www.konkurrensverket.se/upload/filer/eng/about/eca_report_retail_banking_juli06.pdf).

Konkurrensförhållandena på bankmarknaden har också kartlagts på uppdrag av Svenska Bankföreningen: Konkurrensen på bankmarknaden som publicerades tidigare i år.<sup>4</sup> Bland slutsatserna kan nämnas att rapportförfattarna konstaterar att den svenska bankmarknaden är under stor förändring och att förändringarna kommer att accentueras.

När det gäller bolån konstateras i rapporten att de fyra stora bolåneinstituten står för ca 88 % av utlånen till privatbostäder.<sup>5</sup> Vissa förändringar har emellertid skett till förmån för mindre aktörer, såsom Länsförsäkringar bank och SBAB.

Förskjutningen av marknadsandelar och minskade räntemarginaler får anses varit betydande och är tydliga indikationer på att konkurrensen har varit hård på bolånemarknaden. Hur mycket de nya bolåneinstituten bidragit till hårdare konkurrens . . . är svårt att svara på. Det kan dock konstateras att de nya kapitaltäckningsreglerna gynnar bolån och därmed har marknadsandelar blivit mer åtråvärda för alla aktörer (s. 43).

### **Interpellationssvar om SBAB och bankkonkurrensen**

Statsrådet Mats Odell har den 16 januari som svar på en interpellation anfört följande beträffande SBAB:s betydelse för konkurrensen på bankmarknaden (prot. 2006/07:48):

Bolånemarknaden kännetecknas i dag av hård konkurrens, många aktörer och en stark prispress vilket inte var fallet för ett antal år sedan. Bolånemarknaden kännetecknas också av transparens och en hög grad av medvetenhet hos konsumenterna. Detta tvingar aktörerna att erbjuda konkurrenskraftiga villkor. Med tanke på detta och den mångfald som finns på bolånemarknaden i dag är jag tämligen övertygad om att den hårda konkurrensen kommer att bestå även om staten minskar eller avvecklar sitt ägande i SBAB.

### **Näringsutskottets offentliga utfrågning den 26 april 2006**

Vid näringsutskottets offentliga utfrågning den 26 april 2007 inledde Konkurrensverkets generaldirektör Claes Norgren sitt anförande om bankkonkurrensen med att citera rapporten *Konkurrensen i Sverige*:

Marknadskoncentrationen har minskat inom flera delmarknader för banktjänster riktade till konsumenterna. Trots detta svarar alltså de fyra storbankerna för 70–80 procent av marknaden, vilket är en hög marknadskoncentration även i ett internationellt perspektiv. En ökad konkurrens inom detta område är nödvändigt för att få till stånd ett större omvandlingstryck på bank- och finansmarknaden, vilket skulle främja innovationsbenägenhet och leda till ett större och mera varierat utbud av tjänster.

Han fortsatte:

<sup>4</sup> Rapporten kan laddas ner från:  
[http://www.bankforeningen.se/upload/konkurrensen\\_på\\_bankmarknaden.pdf](http://www.bankforeningen.se/upload/konkurrensen_på_bankmarknaden.pdf).

<sup>5</sup> På grund av brister i tillgänglig statistik har rapportförfattarna antagit att utlåning från bolåneinstituten ungefär motsvarar bolånemarknaden, men författarna markerar tydligt att detta är en bristfällig metod och uppgifterna måste därför tolkas med detta i beaktande.



Det var den allmänna bedömning Konkurrensverket gjorde. Man kan titta på de fyra stora aktörernas marknadsandelar. Man får ha i minne när man talar om banktjänster att det inte är enbart en tjänst. Det är lite som på telemarknaden. Det finns åtminstone arton olika delmarknader som man måste analysera, även om SBAB huvudsakligen är verksam på bolånemarknaden.

Under det senaste decenniet har de fyra stora bankernas andelar ändå minskat med några procentenheter. En av de aktörer som har bidragit till den utvecklingen har varit bland annat SBAB.

När det gäller en utförsäljning av SBAB är det inte så att det uppstår infrastrukturproblem av den sort som gör sig gällande när det gäller Telia och kopparnätet.

Vid samma tillfälle redogjorde chefen för Konsumenternas bank och finansbyrå Annika Hernodh för vilken betydelse SBAB haft för bankkunderna. Hon pekade på att det troligtvis var SBAB:s introduktion på marknaden som medvetandegjorde kunderna om möjligheten att förhandla räntesatserna med bankerna och SBAB kom att utgöra jämförelsebasen vid sådana förhandlingar. Hon nämnde också SBAB:s roll som förnyare på marknaden på annat sätt:

Någonting som SBAB också har bidragit med är en öppenhet för att samarbeta med andra aktörer. SBAB har till exempel ett samarbete med ICA Banken. Det har naturligtvis positiva effekter för konkurrensen på bankmarknaden i allmänhet.

## Vasakronans fastighetsbestånd

I motion N11 av Anne-Marie Pålsson (m) anförs att man innan Vasakronan lämnas till försäljning bör göra en inventering av bolagets fastighetsbestånd. De byggnader som bedöms ha ett särskilt kulturhistoriskt värde eller annat särskilt värde för det svenska folket ska tas ut ur beståndet och föras över till exempelvis Statens fastighetsverk eller läggas i ett särskilt bolag med staten som fortsatt ägare. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna (yrkande 4).

## Vasallen AB

Hans Wallmark (m) föreslår i motion N7 att regeringen pekar ut Vasallen AB bland de företag som regeringen kommer att avyttra nästa gång regeringen begär ett försäljningsbemyndigande för de statliga bolagen.

Vasallen har i uppdrag att omvandla och utveckla nedlagda regementen och andra försvarsfastigheter till attraktiva och levande stadsdelar för nya verksamheter. Enligt riksdagsbeslutet 1997 är ändamålet för bolaget Vasallen AB att utveckla och förädla fastighetsbeståndet i samarbete med kommuner och lokalt näringsliv för att slutligen sälja fastigheterna på kommersiella villkor. Regeringen bedömde att staten bör kvarstå som ägare till dess områdena är utvecklade och anpassade för alternativ använd-

ning. Genom detta bedömde regeringen att avkastningen på fastigheterna, sedan Försvarsmakten lämnat dessa, skulle bli högre än om de avyttrats för snabbt och i befintligt skick (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20).

## Utskottets ställningstagande

Utifrån de aspekter som utskottet har att beakta vill finansutskottet anföra följande.

När det gäller *skälen för försäljningen* anser utskottet att det måste finnas särskilda skäl för att staten ska äga företag. Regeringen redogjorde för skälen för försäljning av statliga bolag i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1, utg. omr. 24, avsnitt 3.13.1) i samband med att den aviserade den nu aktuella propositionen och upprepar motsvarande skäl i korta drag i den aktuella propositionen.

Det kan, anser utskottet i likhet med regeringen, finnas företag som det är nödvändigt för staten att äga. Det finns inte skäl att sälja företag som utvecklas bättre med staten som ägare eller där marknadsförhållandena är sådana att en utförsäljning skulle försämra konkurrensen eller motverka en god sysselsättningsutveckling. Ett fortsatt statligt ägande kan vara motiverat om det föreligger särskilda nationella intressen eller samhällsuppdrag som svårligen kan hanteras utan ett statligt inflytande.

Om dessa skäl saknas finns det emellertid, som regeringen redovisar i budgetpropositionen, anledning att minska det statliga ägandet. Statens främsta näringspolitiska uppgift är att ange ramar och regelsystem för näringslivets verksamhet och bidra till att skapa förutsättningar för långsiktig tillväxt. Om staten samtidigt uppträder som ägare och som utformare av de regler som gäller för näringslivets verksamhet, uppstår en rad problem, bland vilka regeringen nämner följande: risk för konkurrenssnedvridning, risk för inoptimala investeringsbeslut samt svårigheter att tillföra kapital till företag som behöver kapital för expansion.

Det är vidare viktigt med en stark och framtidsinriktad ägare för att företag ska utvecklas och växa. Regeringen anser att staten i de flesta fall inte är en ägare som ger företagen bästa tänkbara möjligheter. Privatiseringar har visat sig vara gynnsamma för de företag som tidigare har sålts. Effektiviteten har ökat, lönsamheten förbättrats och investeringarna har ökat. Dessutom bedömer regeringen att privatiseringar också bidrar till en starkare sysselsättning. Utskottet instämmer i dessa bedömningar.

Regeringen har gått igenom de statligt ägda företagen och föreslår i proposition 2006/07:57 Försäljning av vissa statligt ägda företag att ägandet i sex företag bör minska, medan staten bör stå kvar som ägare i bl.a. LKAB och Vattenfall. De sex företag där statens ägande föreslås minskas verkar på marknader som är helt kommersiella och präglas av fritt tillträde och fri konkurrens.

Finansutskottet delar regeringens bedömning. Det bör finnas särskilda skäl för att staten ska äga företag, och de skälen saknas för de företag som regeringen pekat ut i propositionen. När det gäller urvalet av de företag som staten bör minska sitt ägande i och vilken ordning företagen bör tas i, måste man ta hänsyn till en kombination av vad som är lämpligt och praktiskt genomförbart. Avyttringarna måste hela tiden göras så att statens förmögenhetsvärde inte skadas. Utskottet anser att urvalet av företag som nu ska säljas är väl avvägt och anser därför att förslaget i Miljöpartiets motion om att i stället prioritera försäljningen av Civitas, OMX och SAS AB bör avstyrkas av näringsutskottet. Utskottet anser också att det är lämpligt att riksdagen lämnar ett bemyndigande till regeringen som lämnar handlingsfrihet för regeringen när det gäller att bestämma när de olika företagen ska privatiseras och den närmare utformningen av försäljningsprocessen för vart och ett av företagen.

När det gäller *propositionsberedningen* och riksdagens underlag för beslut i det aktuella ärendet anser finansutskottet att riksdagen nu har ett tillräckligt beslutsunderlag för att kunna gå till avgörande. Utskottet anser således inte att det finns anledning att begära ytterligare konsekvensanalyser av det slag som föreslagits i Socialdemokraternas motion N10 och Miljöpartiets motion N12 innan ett bemyndigande om försäljning lämnas för vissa av företagen.

Utöver upplysningar som lämnas i propositionen och andra dokument från regeringen har kompletterande upplysningar inhämtats under beredningen i riksdagen, bl.a. genom den offentliga utfrågningen den 26 april. Utskottet vill också peka på att regeringen i propositionen redogör för att försäljningsprocessen kommer att innehålla ytterligare analyser innan försäljningarna genomförs. Regeringen har utfäst sig att regelbundet lämna information till riksdagen, och utskottet vill peka på möjligheten för riksdagens utskott att begära in upplysningar från regeringen efterhand som regeringen förbereder och sedan genomför försäljningarna.

När det gäller *särskilda hänsyn vid försäljningen*, dvs. andra hänsyn än de affärsmässiga krav som budgetlagens huvudregel ställer, anser utskottet att utgångspunkten för försäljningen bör vara att värna statens förmögenhetsinnehav. Regeringen har inte begärt undantag från budgetlagens krav på affärsmässighet. I propositionen skriver regeringen att den kommer att pröva olika affärsmöjligheter för att hitta det alternativ som vid en samlad bedömning bedöms vara det mest affärsmässiga.

I motioner har föreslagits att riksdagen ska begära att regeringen ger förtur till de anställda i företagen, men utan rabatt, motion N12 (mp) och att regeringen i förväg ska deklarerat hur den ser på utländska köpare, motion N11 (m). Dessutom har generaldirektören för Konkurrensverket vid den offentliga utfrågningen den 26 april sagt att regeringen bör ta konkurrenshänsyn när den genomför försäljningen.

Finansutskottet anser emellertid inte att riksdagen bör lämna ett vidare bemyndigande än det regeringen har begärt, och således bör regeringen inte ta andra än affärsmässiga hänsyn när försäljningen genomförs. Utskottet har i och för sig inga invändningar mot att anställda i de aktuella företagen förvärvar statens aktier i det egna företaget, men det är inte en prioriterad hänsyn att ge dem särskild förtur och i varje fall inte att ge dem någon särskild rabatt.

Vidare bör inte utländska köpare diskrimineras. Utskottet vill peka på att EG-rätten torde sätta hinder för att enbart ge svenska köpare rätt att förvärva aktier vid försäljningen. Dessutom framstår det som meningslöst att sätta som krav att köparna ska vara svenska eftersom det är svårt för regeringen att kontrollera vad som händer efter att staten sålt aktierna. De nya ägarna kan i sinom tid vilja sälja sina aktier vidare, och det är svårt att hindra att den försäljningen görs till utlänningar. Till yttermera visso vill utskottet sätta i fråga om köparens landtillhörighet är av någon avgörande betydelse i sammanhanget. Sverige är en liten och öppen ekonomi. Inom landet verkar både inhemska och utländska bolag, vilket är till fördel för den svenska samhällsekonomin. På motsvarande sätt är det en fördel att svenska bolag verkar på den internationella marknaden och därmed i andra länder. Sverige bör vara en attraktiv plats att bedriva verksamhet i. Det är endast då tillväxt och sysselsättning kan utvecklas fördelaktigt på lång sikt.

Någon särskild hänsyn till konkurrenssituationen på bankmarknaden behöver inte regeringen, enligt utskottets mening, ta när den väljer köpare till SBAB och Nordea. Köpet ska genomföras inom ramen för gällande konkurrensrätt, och det tillkommer konkurrensvårdande myndigheter att tillse att det regelverket tillämpas. Eventuella brister i konkurrensen på bankmarknaden måste, som utskottet ser saken, lösas med andra medel än att staten driver bankföretag. Det viktigaste redskapet för detta är lagstiftning, i första hand genom EG-rätten.

Finansutskottet anser att när det gäller *information om och kontroll av försäljningen* bör det i första hand ankomma på riksdagen att följa och granska försäljningsprocessen medan den pågår. Riksrevisionen utövar kontroll i efterhand och varje riksrevisor bestämmer själv vad han eller hon vill granska. Rätten att bestämma detta är skyddad i bestämmelser i regeringsformen. Även Riksdagens ombudsmän granskar i efterhand och bestämmer själv om sin granskningsverksamhet, men har enligt sin instruktion att särskilt tillse att saklighet och opartiskhet iakttas i den offentliga förvaltningen. Det är således möjligt för båda myndigheterna att, utifrån olika perspektiv, i efterhand granska försäljningsprocessen. Med hänsyn till både ombudsmännens och riksrevisorernas ställning och uppgifter bör riksdagen inte lämna någon av dem i uppgift att granska försäljningsprocessen medan den pågår. Ett sådant beslut skulle riskera att rucka på grunderna

för de båda myndigheternas självständiga verksamhet. Utskottet vill också erinra om att det inte vid tidigare privatiseringar förekommit att externa organ, andra än riksdagens utskott, granskat processen medan den pågick.

Även om det, som det påpekas i motion N11, i fall som detta kan vara otympligt med riksdagen som granskare är frågan om det ändå inte får anses falla på riksdagen att göra en sådan granskning. Regeringen är ansvarig inför riksdagen. Granskningen kan göras på flera olika sätt: genom frågeinstitutet och genom konstitutionsutskottets granskning. Det är också naturligt att i första hand näringsutskottet och i andra hand övriga berörda utskott följer processen. För att underlätta riksdagens granskning är det väsentligt att riksdagen får relevant information i rätt tid. Det är också viktigt att processen dokumenteras ordentligt och att dokumenteringen görs tillgänglig för granskning för att göra efterhandskontroller möjliga.

I propositionen anges att regeringen avser att rapportera till riksdagen om försäljningarna i de årliga skrivelserna till riksdagen med redogörelse för de statligt ägda företagen och i budgetpropositionerna. Därtill kommer regeringen att offentliggöra genomförda försäljningar i Regeringskansliets delårsrapporter för de statligt ägda företagen. Det framstår, enligt utskottet, som naturliga rapporteringstillfällen. Information om de finansiella strömmarna och effekterna för statens lånebehov kommer naturligen även att i efterhand finnas i Årsredovisning för staten. Det finns också skäl att utgå från att regeringen i de ekonomiska vårpropositionerna kommer att redovisa sådan finansiell information om genomförda och förestående försäljningar som har betydelse för riksdagens ställningstagande för riktlinjerna för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Det är fullt möjligt för riksdagen att därutöver begära ytterligare redogörelser, t.ex. som föreslås i motion N10 inför det att försäljningen ska beslutas av regeringen. Sådana krav bör emellertid balanseras mot behovet av viss sekretess i samband med försäljningsprocessen och av handlingsfrihet för regeringen att genomföra försäljningarna på bästa sätt och vid bästa tidpunkt. Utskottet anser därför inte att det är motiverat att riksdagen redan nu, i samband med att försäljningsbemyndigande lämnas, begär en sådan förhandsredogörelse som föreslås i motionen.

Vad avser *dispositionen av försäljningsinkomsterna* anser utskottet att det, i likhet med vad som tillämpats vid tidigare försäljningar av statliga företag, är naturligt att försäljningsinkomster får användas för att täcka kostnader som uppstår i samband med försäljningen. När det gäller *likviditetsbehovet* kommer utskottet att behandla den frågan i sitt betänkande 2006/07: FiU21.

Försäljningarna leder enligt utskottets bedömning till positiva *statsfinansiella konsekvenser*. Effekten måste bedömas med vägledning inte bara av enstaka års utfall. Som utredningsmaterialet från budgetkontoret vid riksdagens utredningstjänst visar är det bara under åren 2006 och 2007 som direktavkastningen från företagen varit påtagligt högre än den genomsnittliga räntesatsen på statsskulden för motsvarande år. Den högre direktavkast-

ningen dessa år beror uteslutande på att Telia gjort stora extrautdelningar. Går man till åren 2001–2003 var räntesatserna påtagligt högre än direktavkastningen. Övriga år ligger direktavkastningen ungefär i nivå med statskuldsräntan.

Utskottet gör således en annan bedömning av de statsfinansiella konsekvenserna än vad som anförs i motionerna N6, N9 och N10. Att som i Vänsterpartiets motion N9 ange att en privatisering av de aktuella företagen skulle leda till en permanent kostnad om 10 miljarder kronor per år är enligt utskottets mening direkt vilseledande.

Att företagen de senaste åren kunnat lämna höga utdelningar, och därmed kunnat ge god direktavkastning, avspeglar det faktum att företagen går bra. Företagen har utvecklats väl och stigit i värde och det råder goda framtidsutsikter för dem, vilket i sin tur borgar för att priset på företagen kan bli högt och därmed ge goda försäljningsinkomster till staten.

Finansutskottet anser för övrigt att hög direktavkastning i förhållande till statsskuldsräntan inte är ett sådant särskilt skäl som motiverar att staten äger företag. Även om vissa statliga företag har lägre direktavkastning än statsskuldsräntan kan det ibland finnas skäl att behålla företagen i statlig ägo. I grunden bör staten finansiera det offentliga åtagandet med skatter och inte i huvudsak bedriva statlig företagsverksamhet.

När det sedan gäller de frågor som särskilt berör *företagen som är verksamma inom utskottets beredningsområde* vill utskottet anföra följande.

När det först gäller *SBAB* vill utskottet peka på att bolånemarknaden i dag kännetecknas av hård konkurrens, många aktörer och en stark prispress, vilket inte var fallet för ett antal år sedan. Den kännetecknas också av transparens och en hög grad av medvetenhet hos konsumenterna. Detta tvingar aktörerna att erbjuda konkurrenskraftiga villkor. Med tanke på detta och den mångfald som finns på bolånemarknaden i dag är utskottet, i likhet med vad statsrådet Odell gav uttryck för i sitt interpellationssvar den 16 januari 2007, tämligen övertygat om att den hårda konkurrensen kommer att bestå även om staten minskar eller avvecklar sitt ägande i *SBAB*.

När det sedan gäller *Vasakronans fastighetsbestånd* och *Nordeas kontroll över Plusgirot*, som tas upp i motionerna N11 och N12 (mp), vill utskottet peka på att det i regeringens redovisning av hur den bedömer att försäljningsprocessen ska genomföras anges flera moment som kommer att ingå för försäljningen av vart och ett av bolagen. Det är ingen uttömmande beskrivning av de moment regeringen avser vidta. Ett av momenten innebär att regeringen vid behov ska göra en strategisk och kommersiell anpassning av företagets affärsidé, struktur och kapital. Ett sådant moment genomförs naturligen med avsikt att öka värdet på företaget inför försäljningen.

Det kan emellertid, när det gäller staten som ägare, finnas skäl att också väga in andra faktorer i ett sådant moment under försäljningsprocessen, nämligen hänsyn till vilken del av en verksamhet som eventuellt fortsatt bör ingå i det offentliga åtagandet. Exempelvis kan det finnas skäl för

regeringen att försäkra sig om att fastighetsbeståndet i Vasakronan AB inte innehåller sådana fastigheter som lämpligen bör förvaltas av t.ex. Statens fastighetsverk. Enligt uppgifter från Regeringskansliet kan det bli aktuellt för staten att förvärva vissa av Vasakronans fastigheter före försäljningen av företaget för att dessa ska förbli i statlig ägo. För SBAB kan en motsvarande prövning göras för att garantera att konkurrensvillkoren på marknaden för hypotekslån är sund, men i det fallet kan granskningen också innebära att regeringen prövar om lagstiftningen på området behöver ändras, i stället för att staten fortsätter som ägare av en av marknadsaktörerna. Motsvarande gäller Nordea och Plusgirot när det gäller betalningstjänster. Utskottet utgår från att regeringen kommer att fortsätta med sin noggranna genomgång av varje företag innan en försäljning genomförs och anser därför inte att det är påkallat med något särskilt riksdagsbeslut om detta.

När det sedan gäller motion N8 anser utskottet inte att det finns anledning att befara att en privatisering av SBAB och Nordea skulle skada *Stockholmsregionen*. Motionärerna befara att bolånekunder i Stockholmsområdet riskerar att förlora på en försäljning, att sysselsättningen i finanssektorn skulle minska i huvudstadsområdet och att Stockholm som finanspolitiskt centrum skulle riskera att förlora i attraktionskraft. Utskottet anser att Stockholms attraktionskraft, både som finansiellt centrum och som företagets huvudort, är avhängigt av andra faktorer än om staten är ägare i SBAB och Nordea.

Vad avser *Vasallen AB* har bolaget i uppdrag att omvandla och utveckla nedlagda regementen och andra försvarsfastigheter till attraktiva och levande stadsdelar för nya verksamheter. Företaget har ett existensberättigande bara så länge som fastighetsbeståndet ännu inte utvecklats och sedan avvecklats. Att, som föreslås i motion N7, riksdagen skulle tillkännage för regeringen att Vasallen bör prioriteras i nästa omgång av privatiseringar framstår, enligt utskottet, mot denna bakgrund som överflödigt.

Sammanfattningsvis föreslår finansutskottet, i de delar som berör utskottets beredningsområde, att näringsutskottet tillstyrker regeringens förslag till riksdagsbeslut i propositionen. Utskottet föreslår också att näringsutskottet avslår samtliga motioner som utskottet behandlat ovan i de delar som berör utskottets beredningsområde, nämligen motionerna N6, N7, N8, N9 (v), N10 (s) yrkandena 1 och 3, N11 yrkandena 1, 3 och 4 samt N12 (mp) yrkandena 1, 3 och 5.

Stockholm den 16 maj 2007

På finansutskottets vägnar

*Stefan Attefall*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Pär Nuder (s), Ulf Sjösten (m), Sonia Karlsson (s), Lars Elinderson (m), Monica Green (s), Christer Nylander (fp), Hans Hoff (s), Peder Wachtmeister (m), Agneta Gille (s), Göran Pettersson (m), Ulla Andersson (v), Emma Henriksson (kd), Mikaela Valtersson (mp), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (m), Jörgen Hellman (s) och Per Åsling (c).



# Avvikande meningar

## 1. Avvikande mening (s, v)

Pär Nuder (s), Sonia Karlsson (s), Monica Green (s), Hans Hoff (s), Agneta Gille (s), Ulla Andersson (v) och Jörgen Hellman (s) anför:

Vi anser att riksdagen inte bör bemyndiga regeringen att minska det statliga ägandet och anser också att riksdagen bör återtar de bemyndiganden som den tidigare lämnat om att sälja aktier i Nordea, Telia Sonera och OMX. Man bör inte av rent ideologiska skäl minska det statliga företaget. Särskilt inte när det finns tydlig samhällsnytta med statligt ägande. När det t.ex. gäller SBAB handlar det om ett statligt företag som påtagligt bidragit till att öka konkurrensen på en oligopolistisk marknad. Genom en medveten räntestrategi från statliga SBAB har kunderna fått betydligt bättre villkor på sina bolån, eftersom konkurrensen har ökat väsentligt.

Regeringens försäljningar genomförs av rent ideologiska skäl. Det är en mycket dålig affär för staten att avyttra aktierna i dessa välskötta statliga företag som genom sina utdelningar årligen bidrar till staten med betydande inkomster, och därutöver bidrar aktieinnehavarna till att öka statens förmögenhet genom värdeökningarna.

Vi menar att regeringens argument mot statligt företagande inte håller. Till och med marknadsekonomer menar att statligt ägande är motiverat när det gäller naturliga monopol. Vidare saknas det som vi ser det skäl att minska statsskulden genom försäljningar av statliga företag. Staten byter en tillgång mot en annan och får därmed inte en bättre ekonomisk ställning. Vi menar att regeringen undervärderar statens förmåga att äga företag. De aktuella företagen har utvecklats väl med staten som ägare, och vi anser därför inte att det finns fog för regeringens generella påstående att staten skulle vara dåligt ägnad som företagsägare.

När det gäller *propositionsberedningen* anser vi att den inte uppfyller de krav som riksdagen bör ställa. Riksdagen har rätt att förvänta sig ett bättre beslutsunderlag. Som tydligt framgår i motion N10 saknas konsekvensanalys av en försäljning av SBAB och dessutom Telia Sonera. Regeringen borde ha genomfört ytterligare analyser innan den lämnade förslagen om minskat statligt ägande till riksdagen. Det är vår uppfattning att de flesta av de åtgärder som regeringen aviserar i propositionen borde ha vidtagits innan en proposition lämnades.

Vad gäller *information om och kontroll av försäljningen* kan vi inledningsvis konstatera att vårt förslag att finansutskottet skulle ta initiativ till en revisionsliknande utredning om dels konkurrensförhållandena på bankmarknaden, dels de statsfinansiella effekterna av försäljningarna har stoppats av en majoritet inom utskottet bestående av företrädarna för

regeringspartierna. Eftersom riksdagen inte får ge uppdrag åt Riksrevisionen hade en revisionsliknande utredning på uppdrag av ett utskott varit den rätta metoden att genomföra en sådan granskning.

Om nu ändå riksdagen kommer att bemyndiga regeringen att minska det statliga ägandet anser vi att riksdagen bör begära att regeringen, innan den genomför försäljningen, men efter att genomgången är gjord för respektive företag, lämnar en redogörelse till riksdagen på det sätt som föreslagits i Vänsterpartiets motion N9.

Vi menar vidare att de *statsfinansiella effekterna* av en försäljning kommer att bli negativa. Försäljningarna kommer att ge staten lägre intäkter. Förra året delade bara Telia Sonera, Nordea, OMX, Vasakronan, SBAB och Vin & Sprit ut nästan 10 miljarder kronor till staten, och i år väntas utdelningarna från dessa sex företag stiga till närmare 16 miljarder kronor. Dessutom har företagens värde stigit markant under senare år, vilket lett till en förmögenhetsökning för staten. De minskade räntekostnader som en amortering av statsskulden ger upphov till är lägre än värdet av minskade utdelningsinkomster. Givet att vi också bedömer att värdeökningen kommer att kunna bli hög framöver i de aktuella företagen kan inte slutsatsen bli någon annan än att en minskning av det statliga ägandet enligt regeringens förslag kommer att bli en dålig affär för staten. Det är i sammanhanget anmärkningsvärt att utskottets analys av de aktuella bolagens återbäring till staten inskränker till direktavkastning i form av aktieutdelningar.

Sammantaget innebär detta att vi förordar att näringsutskottet, såvitt gäller de aspekter som finansutskottet har att yttra sig över, tillstyrker den socialdemokratiska motionen N10 (yrkandena 1 och 3) och den vänsterpartistiska motionen N9 samt avstyrker propositionen. Därmed kan även förslagen i motionerna N6 och N8 anses vara tillgodosedda. Övriga motioner som finansutskottet behandlar i yttrandet (N7, N11 samt N12 yrkandena 1, 3 och 5) anser vi att näringsutskottet bör avstyrka.

## **2. Avvikande mening (mp)**

Mikaela Valtersson (mp) anför:

Jag anser att staten och näringslivet har olika roller och att statens uppgift är att ta ett övergripande ansvar för samhällsutvecklingen medan näringslivets uppgift är att producera varor och tjänster. Staten har att sätta ramar för hur näringslivets verksamhet ska bedrivas. För att undvika dubbla roller bör därför staten undvika att agera näringsidkare på marknaden.

Samtidigt finns det, som framgår av Miljöpartiets motion N12, verksamheter som ska eller kan drivas med staten som ägare. Det kan handla om strategiskt viktiga tillgångar som naturtillgångar eller att viss verksamhet ska drivas utifrån ekologisk och social hållbarhet. Miljöpartiet har utifrån

dessa förutsättningar i sitt budgetalternativ för 2007 förordat att staten minskar sitt ägande av företag i samma takt som regeringen föreslog i budgetpropositionen.

Jag menar emellertid, i likhet med vad Miljöpartiet anför i sin motion, att urvalet av företag som säljs bör bli ett annat än det som regeringen har föreslagit och förordar att i första hand Civitas, OMX och SAS AB avyttras.

När det gäller *särskilda hänsyn vid försäljningen* menar jag att näringsutskottet bör tillstyrka förslaget i Miljöpartiets motion om att statlig försäljning bör ske på marknadsmässiga villkor. Ägarnas, dvs. skattekollektivets, intressen ska säkras. Försäljningarna ska ske till den som lämnar det ekonomiskt mest fördelaktiga budet. Att utifrån ideologiska motiv sälja till underpris är helt oacceptabelt. Samtidigt menar vi att ett spritt och decentraliserat ägande i samhället bör främjas. Vi är också mycket positiva till att anställda i större utsträckning kan vara ägare av de företag där de arbetar. Av den här anledningen bör företagens anställda ges förtur vid en eventuell försäljning. Även försäljning till anställda ska dock ske på marknadsmässiga villkor.

Vad gäller *information om och kontroll av försäljningen* kan jag konstatera att förslaget att finansutskottet skulle ta initiativ till en revisionsliknande utredning om dels konkurrensförhållandena på bankmarknaden, dels de statsfinansiella effekterna av försäljningarna har stoppats av en majoritet inom utskottet bestående av företrädarna för regeringspartierna. Eftersom riksdagen inte får ge uppdrag åt Riksrevisionen hade en revisionsliknande utredning på uppdrag av ett utskott varit den rätta metoden att genomföra en sådan granskning.

När det gäller de *företag som är verksamma inom finansutskottets beredningsområde* vill jag nämna följande.

*Vasakronan* är i dag ett helt kommersiellt företag som verkar på en helt fungerande privat fastighetsmarknad. Det är svårt att hitta samhällspolitiska anledningar till fortsatt statligt ägande. Tidigare när myndigheternas lokalförsörjning var reglerad (myndigheterna fick inte själva hyra vilka fastigheter de ville) var statligt ägande berättigat. Även när det gäller vissa specialfastigheter (fastigheter som har begränsat användningsområde, exempelvis museibyggnader) som tidigare var en del av Kungliga Byggnadsstyrelsens bestånd finns anledningar till statligt ägande då den alternativa användningen av fastigheterna är starkt begränsad. I dag finns dessa anledningar inte kvar och Miljöpartiet anser därför att Civitas Holding kan säljas.

Staten har under senare år inte varit en aktiv ägare i *Nordea*. Marknaden är konkurrensutsatt och företaget har fått utvecklas på marknadens villkor. Statens viktigaste roll i förhållande till den finansiella infrastrukturen är att övervaka och agera tillsynsmyndighet. Intressekonflikter kan uppstå mellan staten som ägare av banken och som tillsynsmyndighet och reglerare. Av dessa skäl menar Miljöpartiet att statens andel av *Nordea* bör säljas. Innan en försäljning av statens andel i *Nordea* sker bör man dock göra en analys av vilka effekter en eventuell försäljning får på Plus-

girot och vidta sådana åtgärder att tillgången till Plusgirot – som en del i en grundläggande infrastruktur – säkras för konsumenterna. Plusgirot är ett av Nordea helägt dotterbolag och utgör en viktig betalningsinfrastruktur som många är beroende av.

*OMX* finns i dag på en fungerade marknad. Tillsyn och reglering av finansmarknaderna sker av ansvariga myndigheter. Miljöpartiet ser inga skäl till fortsatt statligt ägande av *OMX*.

*SBAB* har haft en tydlig och aktiv roll som prispressare på en annars oligopolistisk marknad. En försäljning kan därmed leda till högre bolånekostnader. *SBAB* har för att vara en liten bank haft ett mycket gott kreditbetyg som till en del beror på att staten är ägare. Sämre kreditbetyg, vilket kan bli fallet med en privat ägare, gör att upplåningen blir dyrare, vilket får till följd att utlåningen också blir dyrare. Miljöpartiet anser att det är viktigt med viss insyn i ränte- och bankmarknaden, vilket finns genom ägandet av *SBAB*. *SBAB* är det enda bolaget av de sex företag som regeringen avser att sälja som har haft en uttalad samhällspolitisk målsättning och uppfyllt denna. Tack vare att *SBAB* har haft en viktig roll som prispressare på räntemarknaden, skapat insyn i ränte- och bankmarknaden samt nått de samhällspolitiska mål verksamheten haft föreslår Miljöpartiet att företaget i dagsläget är kvar i statlig ägo.

Sammantaget innebär detta att jag förordar att näringsutskottet, såvitt gäller de aspekter som finansutskottet har att yttra sig över, tillstyrker Miljöpartiets motion N12 yrkandena 1, 3 och 5 samt avstyrker propositionen utom såvitt avser bemyndigande att helt eller delvis avyttra statens aktier i Civitas Holding AB. Näringsutskottet bör även bifalla propositionens förslag om att delar av försäljningsinkomsterna ska få användas för att betala försäljningsomkostnader. Övriga motionsyrkanden som finansutskottet behandlar i yttrandet (N6, N7, N8, N9, N10 yrkandena 1 och 3 samt N11 yrkandena 1, 3 och 4) anser vi att näringsutskottet bör avstyrka.