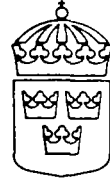


Finansutskottets yttrande

1986/87:2 y

över motioner om försäljning av statliga företag



FiU
1986/87:2 y

Till näringsutskottet

Näringsutskottet har den 17 februari 1987 berett finansutskottet tillfälle att yttra sig över motionerna 1986/87:N323, 1986/87:N354 (yrkandena 1 och 2), 1986/87:N386 och 1986/87:N421 om försäljning av statliga företag.

I motionerna anges som främsta skäl till en försäljning av statliga företag

- att effektiviteten i företagen ökar,
- att försäljningen innebär en positiv spridning av ägandet,
- att bättre möjligheter till en finansiering av företagets verksamhet skapas,
- att en utförsäljning av företag bidrar till att sanera statens finanser.

I övrigt anförs i motionerna bl.a. följande.

I motion 1986/87:N354 yrkandena 1 och 2 av Carl Bildt m.fl. (m) bedöms en årlig inkomstförstärkning för staten på minst 4 miljarder kronor via börsintroduktioner vara möjlig. Enligt motionärerna uppgår ett grovt uppskattat försäljningsvärde för här aktuella företag och affärsverk till ca 80 miljarder kronor.

I motion 1986/87:N386 av Ivar Franzén m.fl. (c) understryks att en försäljning av statliga tillgångar måste ses som en engångsförstärkning. För budgetåret 1987/88 räknar motionärerna med att en försäljning motsvarande 3,5 miljarder kronor är möjlig att genomföra, vilket skulle innebära långsiktigt minskade räntekostnader för staten på 400 milj. kr. per år.

I motion 1986/87:N323 av Christer Eirefelt m.fl. (fp) framhålls att en utförsäljning av statliga företag via ett minskat tryck på penningmarknaden ger lägre räntor och därigenom en högre investeringsnivå.

Utskottet vill med anledning av motionerna anföra följande.

Den statliga företagssektorn i Sverige har i dag en betydande omfattning. Den är emellertid inte lika omfattande som i vissa västeuropeiska länder. I dessa länder pågår för närvarande som ett led i den ekonomiska politiken en utförsäljning av statliga företag. I OECD:s senaste konjunkturrapport redovisas för de större industriländerna inom OECD den pågående och de närmast kommande årens privatisering och utförsäljning av statliga tillgångar. (OECD Economic Outlook dec. 1986: The economic rationale for and budgetary consequences of privatisation s. 14–17.)

Av rapporten framgår att det mest omfattande privatiseringsprogrammet har genomförts i Storbritannien. Sedan år 1979 har tillgångar för totalt 19

miljarder pund sålts ut till den privata sektorn. De årliga privatiseringsinkomsterna uppgår för närvarande till ca 5 miljarder pund vilket motsvarar 1,2 % av bruttonationalprodukten (BNP). Motsvarande andelar för Förbundsrepubliken Tyskland och Frankrike är 0,2 % resp. 0,6 %. Även i Japan genomförs en omfattande privatisering, där bl.a. en utförsäljning av Japan National Railways slutfördes i början av april detta år.

Om man som utgångspunkt tar förslagen i motion N354 om försäljningar av statliga tillgångar på 4 miljarder kronor per år motsvarar detta nära 0,5 % av BNP. Det bör emellertid observeras att begreppet privatisering definieras i motion N354 som försäljning av statliga och kommunala företag m.m. samt egendom tillhörande det allmänna. I OECD-rapporten innefattas även finansiella tillgångar. I Förenta Staterna pågår exempelvis en utförsäljning av statliga fordringar, i första hand fordringar i form av studielån.

Utskottet vill understryka att stora svårigheter föreligger att utifrån befintligt empiriskt material bedöma de ekonomiska effekterna av en nationalisering eller privatisering av företag. Som exempel kan nämnas utvecklingen i Frankrike där andelen offentligt ägda företag i ett historiskt perspektiv alltid varit hög. (OECD Economic Surveys: France jan. -87 s. 33–35.) Denna andel ökade påtagligt genom 1982 års nationaliseringar. De berörda företagen har därefter visat en utveckling som främst förklaras av den allmänekonomiska utvecklingen och i mindre grad av en förändring i ägandet. Det kan dock konstateras att under åren 1981–1984 hade de offentligt ägda industriföretagen en investeringsutveckling som var mer positiv än i övriga industrin. Samtidigt minskade sysselsättningen i de offentligt ägda företagen med knappt 5 % medan motsvarande nedgång för hela industrin var 7,5 %. Vinstutvecklingen för de offentligt ägda företagen var emellertid mycket svag och den ackumulerade förlusten för de här angivna åren uppgick till 71 miljarder FF varav nära 44 miljarder FF kan hänföras till den krisdrabbade stålindustrin.

Utskottet behandlade senast i februari i år (FiU 1986/87:10 s. 50–51) frågor rörande försäljning av statliga tillgångar och reduktion av statsskulden. Utskottet framhöll vid detta tillfälle att det är olämpligt att sälja ut *reala tillgångar* för att täcka ett underskott i statens *löpande* verksamhet. Statliga företag bör enligt utskottets mening 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 enbart budgetmässiga förbättringar. I proposition 1986/87:74 – Näringspolitik inför 90-talet – anförs att det kan finnas skäl att børsintroducera statliga företag. Detta kan enligt propositionen ge företaget bättre möjligheter att finansiera sin verksamhet och även vidta angelägna strukturella förändringar genom att betalning av företagsköp kan göras med egna aktier. Som framhålls i propositionen behöver en børsintroduktion dock inte påverka statens ägarandel.

Det förtjänar att understrykas att mot varje *kortsiktig förstärkning* av budgeten som en försäljning av statlig egendom innebär svarar en lika stor *bestående minskning* av den statliga förmögenheten. Försäljningsinkomsterna begränsar visserligen statens upplåningsbehov det aktuella året och ger på så sätt en varaktig besparing i form av minskade ränteutgifter. Denna

besparingseffekt förtas emellertid helt eller delvis av att staten samtidigt går miste om den avkastning som den försålda tillgången skulle ha givit.

I motion N323 anförs som ett av skälen för en successiv försäljning av statlig egendom att det skulle leda till minskade räntekostnader för staten, sänkt räntenivå och lägre inflation beroende på att det statliga upplåningsbehovet minskar.

I motionerna N323 och N386 samt i motion N421 av Lars Leijonborg (fp) anges inte närmare den totala storleken på utförsäljningen av de statliga tillgångarna. Den beräkning av det totala försäljningsvärdet av möjliga utförsäljningar som presenteras i motion N354 antyder emellertid att den angivna utförsäljningen på 4 miljarder kronor per år skall kunna pågå i ett par decennier.

En utförsäljning av statlig egendom skulle minska det statliga upplåningsbehovet på kapital- och penningmarknaden det aktuella året. Hushållens, försäkringsbolagens, AP-fondernas och andra institutionella placerares finansiella kapacitet skulle inte behöva tas i anspråk i samma utsträckning för att finansiera budgetunderskottet. Samtidigt skulle emellertid anspråken på riskkapitalmarknaden öka i motsvarande utsträckning genom det ökade utbudet av statliga aktier. Utförsäljning av statliga aktier till privata intressenter skulle komma att konkurrera med andra riskkapitalbehov. Direkt eller indirekt via lån för att finansiera aktieköpen kommer detta behov att få återverkningar på penning- och kapitalmarknaden. De finansiella effekterna på kreditmarknaden torde därför tämligen väl ta ut varandra och räntenivån skulle inte påverkas i nämnvärd utsträckning.

Som utskottet tidigare framhållit (FiU 1986/87:10 s. 51) kan det inte heller hävdas att en utförsäljning av statlig egendom skapar något reallt utrymme för en offentlig expansion, t.ex. för utgiftsökningar eller skattesänkningar. Den leder endast till en omfördelning av finansiella tillgångar. Utförsäljningar leder inte i sig till någon dämpande effekt på efterfrågan, bytesbalans, produktion eller sysselsättning som i sin tur skulle kunna ge utrymme för en expansion.

Enligt utskottets mening finns det givetvis områden, exempelvis delar av den mer tekniska tjänsteproduktionen, där det finns få invändningar mot privata alternativ. Den mycket omfattande utförsäljningen av offentligt ägda företag och affärsverk, som föreslås i motion N354, innebär emellertid en radikal förändring av den i dag rådande synen på den offentliga sektorns uppgifter och utgör också ett klart avsteg från den fördelningspolitik som hittills varit en självklar del av den svenska välfärdspolitiken.

Utskottet behandlade ingående de fördelningspolitiska aspekterna på en utförsäljning av statliga företag i ett yttrande till näringsutskottet i mars 1986 (FiU 1985/86:2 y).

Sammanfattningsvis framhöll utskottet i detta yttrande, som utskottet här vill hänvisa till, att det finns områden vid sidan av vård, omsorg och utbildning där det ligger i samhällets och medborgarnas intresse att verksamheten bedrivs i offentlig regi. Det är inte rimligt eller önskvärt att enskilda intressen svarar för t.ex. investeringar i infrastruktur såsom järnvägar, post och telekommunikationer. För att få till stånd en utbyggnad inom dessa områden i önskvärd takt och utbredning över hela landet har det

krävts mycket stora investeringar som inte skulle kunnat klaras på annat sätt än genom den offentliga sektorns försorg. Det är inte heller önskvärt att inflytandet över utnyttjandet och spridningen av dessa investeringar skall avgöras av enskilda kommersiella intressen.

I motionerna N323, N354 och N421 hävdas att en avmonopolisering inom den offentliga sektorn skulle gagna konsumenterna och innebära ett bättre utnyttjande av befintliga resurser.

Utskottet vill avslutningsvis betona att negativa verkningar av monopol främst beror på vilken prispolitik som förs. Förekomsten av statliga monopol inom vissa sektorer av samhället innebär att staten genom företag och myndigheter får möjlighet att på ett bättre sätt styra 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 brevportots storlek är inte avhängigt av vart i Sverige försändelsen skickas. En avyttring av t.ex. 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 vad som anförts anser finansutskottet att här aktuella motionsyrkanden bör avstyrkas.

Stockholm den 9 april 1987

På finansutskottets vägnar

Arne Gadd

Närvarande: Arne Gadd (s), Anne Wibble (fp), Roland Sundgren (s), Christer Nilsson (s), Rune Rydén (m), Lisbet Calner (s), Lars De Geer (fp), Arne Andersson i Gamleby (s), Kjell A. Mattsson (c), Hans Petersson i Hallstahammar (vpk), Arne Kjörnsberg (s), Hugo Hegeland (m), Marianne Carlström (s) och Rolf Kenneryd (c).

Avvikande mening

Anne Wibble (fp), Rune Rydén (m), Lars De Geer (fp), Kjell A. Mattsson (c), Hugo Hegeland (m) och Rolf Kenneryd (c) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 2 börjar med "Utskottet vill" och på s. 4 slutar med "bör avstyrkas" bort ha följande lydelse:

Utskottet har vid ett flertal tillfällen behandlat motioner (se t.ex. FiU 1985/86:2 y) rörande frågor om utförsäljning av statliga företag. Utskottets socialdemokratiska ledamöter har därvid avstyrkt motionerna med hänvis-

ning bl.a. till att det inte finns någon anledning att sprida ägandet, att en utförsäljning skulle ge kraftiga negativa fördelningseffekter och allmänt skulle utgöra ett hot mot vår välfärd. Man har även hävdad att utförsäljning inte heller bör utnyttjas i strävandena att minska budgetunderskottet. De socialdemokratiska ledamöterna och regeringen har emellertid successivt ändrat sin attityd till en utförsäljning av statliga företag. Som framgår exempelvis av här nämnda yttrande till näringsutskottet är utskottets majoritet inte längre helt avvisande till att pröva privata alternativ till vissa delar av den offentliga sektorns tjänsteproduktion. Av proposition 1986/87:74 Näringspolitik inför 90-talet framgår även att en börsintroduktion av de statliga företagen kan godtas. Vidare ser regeringen nu en amortering av statsskulden medförande lägre räntebetalningar som ett led i arbetet att minska budgetunderskottet.

I en avvikande mening till finansutskottets yttrande FiU 1985/86:2 y framhöll utskottets borgerliga ledamöter att 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. Statlig företagsamhet bör 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.

Vidare underströks att statligt ägande inte får 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. Staten bör kunna försälja statliga företag med en verksamhet som är väsensfrämmande för det offentliga – företag som kan drivas lika bra eller bättre om de överläts i privat regi.

En försäljning av sådana statliga företag kan också bidra till att begränsa den årliga ökningen av statsskulden, vilket ger en bestående effekt i form av minskade årliga utgifter för statsskuldräntor.

Konsekvenserna för aktiemarknaden till följd av det ökade utbudet skall inte överdrivas, eftersom det statliga upplåningsbehovet minskar i motsvarande utsträckning. Försäljningen av statliga företag behöver således inte i sig kräva ytterligare utrymme på kredit- och aktiemarknaden. En utförsäljning av hela, eller delar av, statliga företag och affärsdrivande verk borde kunna ge en budgetförstärkning av ca 4 miljarder kronor per år.

Utskottet tillstyrker med hänvisning till vad som anförts i den avvikande meningen till utskottets yttrande FiU 1985/86:2 y att riksdagen hos regeringen begär en plan för försäljning av statliga företag i den omfattning som angivits i de aktuella motionerna.

