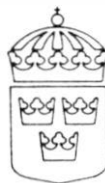


# Motion till riksdagen

1988/89:N220

av Carl Bildt m.fl. (m)

Ägandespridning genom försäljning av statliga företag



Mot.  
1988/89  
N220—224

## 1. Inledning

Ett spritt enskilt ägande och en fri konkurrens är grundstenar för en vital ekonomisk politik. All erfarenhet visar att ett privat, decentraliserat ägande och företagande är den bästa grunden för ett ökat välbefinnande.

Det finns i dag sammanlagt 165 statliga företagsgrupper med en mycket varierad verksamhetsinriktning. I gruppen ingår industriföretag, kreditinstitut, affärsverk m.m. Dessa företag äger dessutom större eller mindre del i ytterligare närmare 900 bolag. Verksamheten spänner över vitt skilda fält, från kurortsverksamhet till stålproduktion. Härutöver äger staten bl.a. omfattande skogs- och jordbruksegendomar.

Den brokiga sammansättningen av statliga företag speglar väl det faktum att få eller inga principer varit vägledande vid företagsförvärven. De försäljningar som förekommer inom den statliga företagsgruppen genomförs helt utifrån företagsledningens huvudsakliga bedömning. Någon översyn av statens företagsverksamhet utifrån principiella utgångspunkter förekommer inte. Det torde för övrigt vara mycket svårt att finna bärande principiella argument för att staten skall äga t.ex. Ekströms Livsmedelsprodukter, dataföretaget Owell, SARA-restaurangerna, Läkeroltillverkaren F. Ahlgrens Tekn. Fabrik m.m., m.m.

Enligt vår mening bör det även i framtiden förekomma statligt ägande och statligt företagande. Ett sådant statligt engagemang bör i varje enskilt fall kunna motiveras med särskilda skäl.

Det finns naturligtvis monopol, t.ex. Vattenfalls storkraftsnät och SJ:s banverk, som bör kvarstå i statlig ägo. Däremot skall konkurrens vara tillåten – t.ex. med ny teknik – på dessa områden.

Enligt vår mening bör i första hand de företagsenheter eller företagsgrupper inom den statliga sektorn, som i dag arbetar under kommersiella betingelser på en marknad, i konkurrens med privata företag, successivt säljas. Ett antal av dessa företag kan inom en nära framtid börsintroduceras eller avyttras på annat sätt.

I ett något längre perspektiv kan även delar av den verksamhet inom affärsverken, som idag bedrivs i mer eller mindre monopolliknande former eller med betydande subventioner, utsättas för konkurrens och säljas. Däremot måste myndighetsutövning ligga kvar hos staten.

### 2.1 Ett spritt ägande

En av de viktigaste målsättningarna för en försäljning skall vara att nå en ökad ägandespridning. Under 1960-talet ägde merparten av sparandet och förmögenhetsuppbyggnaden rum inom den offentliga sektorn. Denna utveckling har fortgått in på 1980-talet, framför allt genom införandet av löntagarfonder. Riksdagsmajoritetens beslut i juni 1988 att inrätta en femte AP-fond visade att socialdemokraterna tänker fullfölja denna inriktning på offentligt sparande och ägande. Strax före årsskiftet presenterade LO mycket långtgående planer i samma riktning.

Samtidigt finns det ett stort intresse bland enskilda människor för ett ökat aktiesparande. Detta hevisades inte minst vid Procordia-emissionen, då intresset var mycket stort bland allmänheten, som emellertid i stort sett blev förbigången vid tilldelningen av aktier. Denna nyemissions utformning bestämdes till stora delar av beslut som dikterades av riksdagsmajoriteten.

Den socialdemokratiska regeringens politik har i hög grad inriktats på att hämma den ägandespridning som skulle kunna bli följden av det ökade aktieintresset bland vanliga löntagare. Denna strävan har bl.a. kommit till uttryck genom att man belagt vinstandelar till anställda med arbetsgivaravgifter.

Under regeringsåren 1977–82 infördes skattestimulanser för enskilt aktiesparande. Detta medförde att en halv miljon människor, som tidigare inte haft aktier, under kort tid blev aktieägare. Det stora intresset för aktiefondsparandet – trots den senaste tidens fluktuationer på aktiemarknaden – visar att många vill vara delägare i företag. Detta stora intresse bland allmänheten bör respekteras och tas tillvara. Det är bra för vitaliteten i svensk ekonomi om många människor engagerar sig i hur det går för företagen och strävar efter att påverka deras utveckling genom sitt ägarinflytande. När fler låter sitt sparande förvandlas till ett aktivt ägande, får detta positiva effekter även för tillgången på riskvilligt kapital. Försäljningen av statliga företag ska därför ta sikte på att ge alla människor goda möjligheter att spara i aktier och bli delägare även i dessa företag.

I första hand bör de anställda få möjlighet att bli delägare i de företag de arbetar i. Därmed får de också ett ökat medinflytande. I andra hand skall allmänheten ges tillfälle att teckna aktier. Enligt samma princip bör arrendatorer få förköpsrätt till den mark de brukar. Kapitalmarknadens ordinarie aktörer bör i princip komma först i tredje hand. Detta motverkar institutionellt ägande.

### 2.2 Dubbla roller för staten

Statens främsta uppgift inom näringspolitiken är att ange ramarna för näringslivets verksamhet. Om staten går in och agerar på den marknad den anger spelreglerna för, uppstår en uppenbar risk för osund konkurrens. En regering kan ha motstridiga lojaliteter, som medför risk för att konkurrensförhållanden mellan privata och statliga företag snedvrids. Bara risken för att sådant kan förekomma försvagar spelreglernas trovärdighet och lägger en

hämsko på företagande och riskvillighet. Rättssäkerheten och den fria konkurrensen kräver därför att staten står neutral mellan olika företag.

Mot. 1988/89  
N220

Dessutom riskerar statligt ägda företag att bli redskap för politiska ambitioner i ena eller andra riktningen. Företag som inte kan agera efter normala företagsekonomiska principer får på sikt betydligt svårare att tillförsäkra sina anställda en anställningstrygghet. Statliga företag bör därför ta ansvar för sysselsättningen på samma sätt och i samma omfattning som inom den privata företagsamheten. Så sker emellertid inte alltid. Alltför ofta har politiska ambitioner urgröpt statliga företags långsiktiga utvecklingsmöjligheter och därmed lett till en utveckling motsatt den avsedda.

### **2.3 Bättre utvecklingsmöjligheter**

Ett statligt företag som behöver öka sitt kapital för att klara nödvändiga investeringar måste vända sig till regering och riksdag med begäran om kapitaltillskott, eftersom det inte har tillgång till den reguljära kapitalmarknaden. Riksdagen tvingas då väga behovet av t.ex. maskininvesteringar mot andra utgiftsposter i statsbudgeten.

Erfarenheten visar att staten endast är beredd att tillskjuta kapital till företag som befinner sig i en akut kris. Expansiva företag som har staten som ägare kan normalt inte räkna med något ägartillskott för sina framtidsinriktade investeringar. Det är mot denna bakgrund inte förvånande att en stor del av de statliga företagen har ett för litet eget kapital. Denna underkapitalisering hindrar deras utveckling och kan på sikt hota företagets framtid.

Ett expansivt privat företag som behöver öka sitt kapital kan göra detta genom nyemission. Nya och gamla ägare får skjuta till nytt kapital och företaget kan på ett smidigt sätt få medel till de investeringar som krävs för framtiden.

En överföring av de statliga företagen till privat ägo är därför i hög grad en angelägenhet för de anställda vid företagen. Dels för att de genom deläggande kan få ett inflytande och en delaktighet, dels för att företagen kan få erforderligt kapital utan att först behöva komma i en akut ekonomisk kris.

Privata ägare kan dessutom tillföra företagen ny kompetens, vilket också det leder till en ökad trygghet för de anställda.

### **2.4 Frigjorda resurser**

Försäljning av statliga företag eller delar därav frigör kapital, vilket stärker statens finansiella ställning. Räntan på statsskulden tillhör de största statliga utgifterna. Den nuvarande statsskulden på omkring 600 miljarder kronor medför räntekostnader på omkring 60 miljarder kronor.

Att frigöra statens resurser medför en rad positiva effekter för den svenska ekonomin. Därmed skapas förutsättningar för en lägre inflation och för en sänkning av ränteläget.

Härigenom kan man minska lönsamheten för finansiella investeringar och förbättra den för produktiva investeringar. Även på denna väg vitaliseras således svensk ekonomi genom en försäljning av statliga företag.

### 3. Erfarenheter i andra länder

Privatisering, i betydelsen försäljning av offentligt ägda tillgångar, har under 1980-talet genomförts i ett stort antal länder.

I bl a Spanien, Storbritannien, Italien, Västtyskland, Frankrike, Norge, Island, Japan, Australien, Nya Zeeland, Canada och USA har regeringar av olika politisk färg sålt företag eller aktieinnehav i företag. Försäljning av statliga företag förekommer såväl i länder med socialdemokratiska regeringar som i icke-socialistiskt styrda länder. Bakom denna trend ligger en ökad insikt om problem för staten att driva företag.

Mest intressanta i ett svenskt perspektiv är de erfarenheter som gjorts i västeuropeiska länder. Storbritannien, Frankrike, Västtyskland, Italien och Spanien har under 1980-talet sålt statliga företag och aktieinnehav i varierande omfattning. Den mest långtgående försäljningen av statsägda företag har ägt rum i Storbritannien. Det brittiska privatiseringsprogrammet var det första.

Genom försäljningar av statliga företag i Frankrike, i Storbritannien och andra länder har ett mycket stort antal hushåll som tidigare inte ägt aktier blivit mer delaktiga i nationens näringsliv. På sikt kommer detta sannolikt att ha stor betydelse för konkurrensen och förmögenhetsfördelningen i dessa länder.

Genom att staten vid försäljningarna ofta vänt sig till de anställda med speciella erbjudanden, har positiva effekter för engagemanget i företaget och lönebildningen åstadkommit.

Det är viktigt att en svensk försäljningsstrategi tar tillvara dessa positiva drag.

Väsentlig kritik har riktats mot försäljningen av statliga monopol, framför allt i Storbritannien. Kritiken gäller främst försäljningen av British Telecom och British Gas, vilka även efter försäljningen dominerar respektive marknad.

Vid försäljning av monopol är det viktigt att denna sker på ett sådant sätt att konkurrensen ökar. För konsumentens valmöjligheter är givetvis ett privat monopol lika skadligt som ett offentligt. Offentliga monopol får inte säljas för att ersättas med ett privat.

### 4. Metoder

#### 4.1 Val av försäljningskanaler

I denna motion anges inte hur varje enskild försäljning i detalj bör genomföras. Det är inte riksdagens uppgift att ge mera detaljerade instruktioner. Detta bör överlåtas till dem som äger kompetens inom sakområdet. Vi vill istället peka på de olika alternativ som står till buds och lägga fast de principer som bör avgöra valet av försäljningsmetod och försäljningskanal. Försäljningar måste ske på ett sådant sätt att företagets affärsverksamhet inte störs.

Ovan har angivits två huvudprinciper för försäljningens genomförande, nämligen att den skall medverka till ökad ägandespridning och att anställda i första hand skall beredas tillfälle till aktieköp i det egna företaget.

När det gäller de statliga företagen kan en rad olika försäljningskanaler och metoder tas i anspråk. Det är väsentligt att valet av försäljningsmetod anpassas till försäljningsobjektet och det läge som råder vid tidpunkten för avyttrandet.

En betydande del av de statliga företagen kan säljas direkt till den stora allmänheten genom börsen. Erfarenheterna från Storbritannien och Frankrike visar att man härigenom kan sprida aktieägandet till ett mycket stort antal småsparare. Detta kräver dock en omfattande information riktad till allmänheten.

Man kan även sälja samtliga aktier till enskilda anställda så att helt löntagarägda företag skapas. I företag som är mycket beroende av sina leverantörer, t.ex. skogsförädlingsföretag utan egen skog, bör leverantörerna ges företräde till tilldelning vid aktieemissionen. Syftet är att undvika nya monopolliknande ägarstrukturer vid försäljningen. I vissa fall kan det bli aktuellt att sälja statens minoritetsintressen i företag till någon eller några av övriga delägare.

I andra fall kan ett alternativ vara att sälja statliga dotterbolag eller mindre enstaka statliga företag till enskilda företag.

Eftersom ökad ägandespridning är ett väsentligt mål bör de först nämnda försäljningsmetoderna företrädesvis väljas.

Jordbruksmark bör i första hand bjudas ut till nuvarande arrendatorer. Vid prissättningen bör hänsyn tas till den tid dessa arrenderat jorden.

Statlig skog bör i första hand erbjudas till jord- och skogsbrukare i skogens närområde. Den kan också användas för att tillskapa fristående skogsbruksfastigheter. Detta är inte minst viktigt i de s.k. skogslänen.

Ägandespridning och medinflytande är emellertid inte enbart en fråga om val av försäljningskanal. Även i övrigt bör man vid försäljningen vidta åtgärder som syftar till att göra den till en angelägenhet för en stor del av det svenska folket.

#### 4.2 Åtgärder för ett spritt ägande

Procordias introduktion på Stockholms Fondbörs är ett exempel på hur en försäljning *inte* ska gå till. Där fick i praktiken institutionerna en förköpsrätt. Den lilla pott som blev över fördelades av banker och fondkommissionärer till deras största kunder. Liknande kritik kan riktas mot försäljningen av Uddevalla Shipping.

Vår syn på ägarspridning innebär att en motsatt försäljningsstrategi bör väljas. Närägande är att föredra framför fjärrägande. Decentralisering bör väljas före centralisering. Det är därför i första hand anställda vid företag, andra nära intressenter och den breda allmänheten som bör få tillfälle att köpa. Någon diskriminering av småsparare till förmån för större kapitalplaceringar bör inte få förekomma. För de fondkommissionärer och banker som anlitas vid försäljningen skall detta vara ett klart uttalat direktiv.

Som tidigare framhållits bör aktierna säljas i små poster. Detta gynnar de små spararna.

I de fall direkt enskilt ägande är otillräckligt eller inte är möjligt, kan med fördel institutioner som ägs av många, exempelvis aktiefonder och pensionsstiftelser, få köpa aktier i företagen.

Vårt värnande om ett decentraliserat ägande av näringslivet har inte enbart ideologiska motiv. Utländska erfarenheter visar också att en ägandespridning ger en betydande nettoökning av sparandet.

En mångfald i ägandet kan även förespråkas av effektivitetsskäl. En effektiv marknadsekonomi förutsätter nämligen att marknaden har många aktörer. Stora och dominerande aktörer kan få kontroll över marknaden och därmed sätta marknadsekonomins effektivitetslagar ur spel. Detta medför förluster för framför allt konsumenterna.

En fråga som hänger samman med ägandespridningen är aktiernas röstvärde. Enligt vår uppfattning bör ägande och inflytande gå hand i hand. Principen bör därför vara att ingen röstvärdedifferentiering skall förekomma i de statliga företag som säljs.

## 5. Försäljningens omfattning

### 5.1 Utrymmet på kapitalmarknaden

Möjligheterna att sälja statlig verksamhet begränsas både av företagens situation och av utrymmet på kapitalmarknaden.

Åtskilliga företag är inte mogna för försäljning därför att deras struktur måste förändras, därför att de ännu inte är lönsamma eller därför att de behöver rationaliseras.

De statliga försäljningarna får inte ges en sådan volym att möjligheterna för andra företag att utnyttja riskkapitalmarknaden som finansieringskälla stryps.

Tillgång på kapital har ett direkt samband med andra åtgärder. Ett av de huvudmotiv som anfördes för införandet av löntagarfonderna var just "kapitalbrist". Det visade sig snabbt att de liberaliseringar som skedde på kapitalmarknaden i början på 1980-talet lockade fram kapital i stor omfattning.

Under 1980-talets historiskt sett mycket expansiva år på aktiemarknaden har emissionsvolymen (fond- och nyemissioner) på Stockholms Fondbörs varierat mellan 10 och 14 miljarder kr.

En annan indikation kan vara den respons från allmänheten som möter varje erbjudande om extra insättningar på 5 000 kr i Allemanssparandet. Varje sådant erbjudande har resulterat i insättningar på i storleksordningen 5 miljarder kr.

Den utförsäljningsvolym vi föreslår – i storleksordningen 15–20 miljarder kronor på tre år – torde inte utgöra något problem för riskkapitalmarknaden.

I vissa fall kan det dessutom av andra skäl vara motiverat att delar av emissioner placeras på andra nordiska börser. Det gäller statliga företag som har aktivitet och intressen i våra grannländer.

### 5.2 Målsättning för den kommande treårsperioden

En analys av såväl befintliga försäljningsobjekt som riskkapitalmarknaden visar att en försäljning på 15 miljarder kronor bör vara rimlig under en treårsperiod.

Samtidigt som denna försäljningsomgång genomförs som ett första steg, bör övriga statliga tillgångar bli föremål för en översyn.

Mot. 1988/89  
N220

## 6. Försäljningsobjekt i en första försäljningsomgång

I det följande lämnas en kortfattad redovisning av vad vi anser bör kunna säljas i den första försäljningsomgången.

De statliga företag som vi anser bör säljas i en första försäljningsomgång är:

*Procordia*, som redan är introducerat på Stockholms Fondbörs. Den försäljning av aktier som den socialdemokratiska regeringen initierade hösten 1987 fullföljs, fast enligt helt andra fördelningsprinciper.

*PKbanken*, vars aktier också är noterade på Stockholms Fondbörs. Även här är det naturligt med en försäljning via börsen. PKbanken bör i likhet med de flesta andra banker ha rösträttsbegränsning vid stämman. Anställda bör i första hand få teckna aktier i företaget.

*ASSI*, som visserligen inte är redo för börsen idag, men som torde ha slutfört nödvändiga omstruktureringar inom de närmaste två åren. För att jämställa det med börsens skogsföretag bör det dock tillföras skog från domänverkets förvaltning, innan aktierna utbjuds till försäljning.

*Ncb* är numera noterat på fondbörsens AI-lista. Staten äger 72 procent av företaget, som i likhet med ASSI inte äger egna skogstillgångar. I Ncb:s fall tillförsäkras virkestillgången genom avtal med de skogsägarföreningar, vilkas medlemmar äger den resterande delen av företaget. Dessa virkesleverantörer skall i första hand få möjlighet att utöka sitt innehav i företaget. Den eventuellt resterande delen av aktiekapitalet säljs lämpligen över börsen. Eftersom statens aktier genom röstdifferentiering ger rätt till 10 röster, skall försäljning föregås av en nedstämpling, som reducerar röstvärdet på dessa aktier.

*Domänföretagen AB* är domänverkets dotterbolag. I koncernen ingår ett 15-tal rörelsedrivande dotterbolag, bl.a. ASSI:s tidigare sågverksrörelse. Även i detta fall kan det bli aktuellt att tillföra företaget delar av domänverkets skogar innan det säljs.

Dessa fem företagskoncerner bedömer vi som lämpliga att sälja under den närmaste treårsperioden. Fem företagsgrupper kan förefalla vara en begränsad försäljning. Tillsammans inrymmer dock dessa koncerner ett stort antal företag. Bland dotterföretagen återfinns bl.a.:

- SARA restauranger
- Friggs Naturprodukter AB
- SARA Fisk AB
- Ekströms Livsmedelsprodukter
- Grillmästaren
- AB Pripps Bryggerier
- Liber.

Bland övriga tillgångar anser vi att delar av domänverkets skogar bör säljas. Som nämnts i det tidigare bör försäljningen i första hand rikta sig till jord- och skogsbrukare i de områden domänskogarna är belägna.

Ett exempel på ett affärsverk vars verksamhet till stora delar bör säljas är

statens vattenfallsverk, som vi framfört i annat sammanhang (NU 1987/88:41, res. 6).

Mot. 1988/89  
N220

En utgångspunkt vid försäljningen skall vara att kraftproduktionens effektivitet inte försämras och att produktionskostnaderna inte stiger genom en försäljning. Ansvaret för stamlinjenätet bör också fortsättningsvis ligga hos ett statligt organ. Övrig verksamhet bör fördelas mellan självständiga regionalt förankrade enheter.

Vi tror att en försäljning av Vattenfalls kraftproduktion kan ske genom att dess nuvarande sex regioner får bilda självständiga regionala bolag. Andra möjligheter till uppdelning av Vattenfall bör dock också undersökas. Aktierna i de nyskapade kraftbolagen saluförs sedan till allmänheten i ett tempo som väl anpassas till kapitalmarknadens absorptionskapacitet.

Redan under den kommande treårsperioden bör de första stegen tas för att komma närmare uppsatt mål – ett decentraliserat Vattenfall i spridd privat ägo med möjlighet till regionala ägarstrukturer.

## 7. Försäljning på längre sikt

I denna motion redogörs för våra förslag för innevarande mandatperiod. Utöver här nämnda företag finns ett flertal andra statliga företag som på sikt kan bli lämpliga för försäljning.

Målsättningen ska vara att fortsätta arbetet med att sprida ägandet och skapa goda förutsättningar för dem som i dag arbetar i statliga företag och affärsdrivande verk.

## 8. Hemställen

Med hänvisning till ovanstående hemställer vi  
att riksdagen hos regeringen begär förslag om försäljning av statliga företag i enlighet med vad som i motionen anförts.

Stockholm den 18 januari 1989

*Carl Bildt (m)*

*Bengt Westerberg (fp)*

*Olof Johansson (c)*