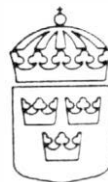


Motion till riksdagen

1989/90:N214

av Carl Bildt m.fl. (m, fp, c)

Ägandespridning genom försäljning av
statliga företag



Mot.
1989/90
N214–221

Innehåll

1 Inledning	2
2 Motiv	2
2.1 Ett spritt ägande	2
2.2 Statens roll	3
2.3 Bättre utvecklingsförutsättningar	4
2.4 Frigjort kapital	4
3 Erfarenheter i andra länder	4
4 Försäljningens former	5
4.1 Val av försäljningsmetoder	5
4.2 Åtgärder för ett spritt ägande	6
5 Försäljningens omfattning	7
6 Försäljningsobjekt i en första försäljningsomgång	7
7 Försäljning på längre sikt	9
8 Hemställan	9

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 ca 150 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.fl.

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 Banverket, 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 børsintroduceras 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 Motiv

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. LO har också presenterat mycket långtgående planer i samma riktning.

Samtidigt finns det ett stort intresse bland enskilda människor för ett ökat aktiesparande. Detta bevisades inte minst vid Procordia-emissionen för ett par år sedan. Då var intresset mycket stort bland allmänheten, som emellertid i stort sett blev förbigångna 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 aktiefondsparatet 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 skall 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 där de arbetar. 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 Statens roll

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.

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 utvecklingsförutsättningar

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 företagens 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 Frigjort kapital

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 590 miljarder kronor medför räntekostnader på omkring 58 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 Telcom och British Gas, vilka även efter försäljningen dominerar resp. 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 Försäljningens former

4.1 Val av försäljningsmetoder

I denna motion anges inte hur varje enskild försäljning i detalj bör genomföras. Det är inte riksdagens uppgift att ge detaljerade instruktioner. Detta bör överlåtas till dem som äger kompetens inom sakområdet. Vi vill i stället 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 löntagaregda 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

Möjligheterna att sälja statlig verksamhet begränsas både av företagets 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 kronor.

En annan indikation kan vara den respons från allmänheten som mött erbjudanden om extra insättningar i Allemanssparandet. Varje sådant erbjudande om insättning av 5 000 kronor har resulterat i insättningsvolymen på i storleksordningen 5 miljarder kronor.

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.

En analys av såväl befintliga försäljningsobjekt som riskkapitalmarknaden visar att en försäljning på 15 miljarder kronor bör vara rimligt under de närmaste åren.

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

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:

PKbanken, som efter köpet av Nordbanken kommer att byta namn till Nordbanken är noterad på Stockholms Fondbörs. Staten äger 70,6% av aktiekapitalet. Det är naturligt att statens aktier säljs via börsen till anställda, kunder och allmänheten. Banken bör i likhet med de flesta andra börsnoterade bankaktiebolag ha rösträttsbegränsning vid stämman. Anställda bör i första hand få teckna aktier i företaget. Den nybildade bankgruppen förväntas behöva göra en nyemission – om staten deklarerar att statens aktier successivt kommer att avyttras torde detta göra en nyemission mera attraktiv.

ASSI ägs i dag till 75 % direkt av staten och till 25 % indirekt av staten genom Domänverket. Statens ägande bör avyttras. Företaget genomgår för

närvarande en omstrukturering och har genom staten och Domänverkets tecknade nyemissioner tillförts nytt kapital motsvarande 1 miljard kronor. Företaget torde inom kort ha slutfört de nödvändiga omstruktureringarna. 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 A1-lista. Staten äger 50,9 % 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.

Celsius AB (fd Svensk Varv) har under de senaste åren genomgått en snabb omvandling. Varvsrörelsen svarar numera endast för en mindre del av verksamheten. Företaget är ett konglomerat med omfattande verksamhet inom konstruktions- och anläggningsindustrin, energitrustningsektorn samt ett betydande fastighetsbolag i Göteborgsområdet. Därtill kommer att företaget fortfarande äger Götaverken Arendal och reparationsvarvet Cityvarvet i Göteborg samt Kockums Marine i Malmö och Karlskronavarvet. Företaget behöver genomgå en strukturering som kan innebära att delar av företagets nuvarande verksamheter får nya ägare. Därefter kan Celsius AB försäljas.

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.

Därtill kommer att staten äger stora minoritetsposter i vissa stora svenska företag.

Procordia är fortfarande ett majoritetsägt statligt företag. Just nu håller en affär på att genomföras som innebär att Procordia övertar Provendör från Volvo och köper Pharmacia. När affären genomförts kommer staten att äga 40 % av aktierna i det nya Procordia. Statens resterande andel i Procordia bör säljas.

SSAB – staten äger numera ca 48 % av aktierna i Svenskt Stål AB. Genom att aktierna är rösträttsdifferentierade har staten ca 60 % av rösterna. Därtill kommer att det av staten helägda LKAB innehar en stor post konvertibler i SSAB. Företaget har reorganiserats och det finns nu förutsättningar för staten att sälja sina aktier.

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 Vattenfall, som vi framfört i annat sammanhang (1988/89:NU30, res. 10).

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 de kommande tre åren 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 de närmaste åren. 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 Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

att riksdagen hos regeringen begär förslag till försäljning av statliga företag i enlighet med vad som anförts i motionen.

Stockholm den 19 januari 1990

Carl Bildt (m)

Bengt Westerberg (fp)

Olof Johansson (c)