

Ge oss våra företag!

Dick Kling

**GE OSS
VÅRA
FÖRETAG!**

Ge oss våra företag!

Dick Kling



TIMBRO

Mars 2006

ISBN 91-7566-611-1

Timbro, Box 5234, 102 45 Stockholm

tel 08-587 898 00, fax 08-587 898 55

info@timbro.se, www.timbro.se

Innehåll

- 1 Ge oss våra företag** (3)
- 2 Förmögenheterna i Sverige** (5)
 - 2.1 Hushållens förmögenhet (5)
 - 2.2 Kollektiva förmögenheter (6)
 - 2.3 Statsskulden (6)
- 3 Statligt företagande** (9)
 - 3.1 Den statliga bolagssfären (9)
 - 3.2 Argument för statligt företagande (15)
- 4 Granskning av argumenten för statligt företagande** (18)
 - 4.1 Statliga bolag har speciella värden som privata saknar (18)
 - 4.2 Nationaltillgångar bör förvaltas av statliga bolag (20)
 - 4.3 Bidraget till statbudgeten är strategiskt (21)
 - 4.4 De statliga bolagen är en bra affär för skattebetalarna (24)
 - 4.5 Starkt 2005 för företag med statligt ägande (26)
- 5 Praktiska frågor vid en utdelning av statliga företag** (28)
 - 5.1 Vilka ska få del av en överföring? (28)
 - 5.2 Vilka bolag bör delas ut? (29)
 - 5.3 Hur går det med ägarstyrningen av bolagen? (30)
 - 5.4 Vad förenklas? (31)
- 6 Internationell utblick** (32)
 - 6.1 Privatiseringstrender (32)
 - 6.2 Erfarenheter av privatiseringar (33)
- 7 Ett konkret förslag** (36)
- 8 Alternativ** (38)
 - 8.1 Skattesänkningar (38)
 - 8.2 Sälja företag och dela ut pengarna (39)
- 9 Slutord** (40)
 - Noter** (41)

1

Ge oss våra företag

En stor majoritet av svenskarna saknar sparkapital. Lite mer tillspetsat kan det uttryckas som att miljontals svenskar i stort sett lever ur hand i mun. För dem själva innebär det ofta att de tycker att de saknar både ekonomisk rörelsefrihet och möjligheter att förändra sin livssituation. Det innebär ofta också ett starkt och direkt beroende av offentliga bidrag och därigenom också av den för tillfället förda politiken. Inte sällan upplever människor att även förhållandevis små politiska förändringar medför konsekvenser som är omöjliga att hantera och som då också möter ett starkt folkligt motstånd.

Samtidigt är alla svenskar delägare i betydande kollektiva förmögenheter – naturligtvis i form av statligt och kommunalt förvaltat infrastruktur, men också i form av kollektivt ägda pensionsfonder och i form av statligt och kommunalt förvaltade bolag.

De statliga bolagen värderas av Näringsdepartementet till ca 500 miljarder kr. Varje svensk äger alltså en andel av de statliga bolagen som är värd över 50 000 kr. För att vara konkret äger varje svensk ett halvt hektar skogsmark via sin andel i statliga Sveaskog, en del av Hötorgsskraporna, Kista Tower och en mängd andra kontorslokaler via statliga Vasakronan, en del av Vattenfalls elproduktion, en framgångsrik spritproducent som Vin & Sprit, LKAB:s järngruvor, lönsamma detaljistkedjor som Apoteket och Systembolaget och utbildningsföretaget Lernia. Det är vårt bolag, Rymdbolaget, som skjuter upp satelliter och på vår kanal, Göta kanal, som semesterfirarna glider fram. Vi är delägare i SAS, Dramaten och Svenska Spel och i rejäla aktieposter i bl a TeliaSonera och Nordea samt ytterligare en mängd andra tillgångar.

Som näringsminister Thomas Östros själv konstaterat är svenska staten Sveriges största företagsägare. Genom regeringskansliet förvaltas 57 företag/koncerner och affärsverk, varav 43 ägs helt och 14 ägs tillsammans med andra. Totalt är cirka 200 000 personer anställda i dessa företag. Svenska staten är dessutom den störste ägaren på Stockholmsbörsen.

Om nu alla dessa tillgångar är svenska folkets egendom, och det dessutom är så att det stora flertalet svenskar saknar finansiell förmögenhet – borde då inte svenskarna direkt få disponera det som faktiskt tillhör dem? Borde inte svenskarna få ta hand om sina egna företag?

Näringsminister Thomas Östros har själv framhållit att: ”De statliga bolagen är hela svenska folkets egendom.”¹ Att dela ut de statliga bolagen till svenska folket innebär alltså inte att man ger bort statlig egendom. Det innebär endast att svenska folket får

förvalta och förfoga över sin egendom direkt i stället för via ombud. Vilka fördelar och nackdelar skulle ett sådant byte av förvaltning innebära – och är den praktiskt möjlig?

Ett direkt ägande av de statliga bolagen skulle för varje svensk främst innebära möjligheten att få använda sin förmögenhet efter egna önskemål. En del skulle säkert vilja behålla sitt ägande i de tidigare statliga bolagen, andra skulle byta sina andelar i dessa bolag mot andra placeringar i bank eller aktier eller bostad. Åter andra skulle sälja sina innehav och använda pengarna till utbildning, företagande eller angelägen privatkonsumtion. Men i stället för att alla svenskar tvingas till exakt samma ägande som disponeras på exakt samma sätt, skulle var och en själv kunna bestämma över sina andelar i de statliga bolagen beroende på hur den egna livssituationen är.

Kan man bara dela ut statens företag till alla svenskar? Ska alla få en del – också de nyfödda? Vad händer med statsbudgeten om inkomsterna från statens företag plötsligt skulle försvinna? Kan man praktiskt hantera miljontals aktieägare i tidigare statliga företag och hur kommer företagsledningarna att kontrolleras med så spritt ägande? Dessa frågor kommer att analyseras och diskuteras i det följande. Men den grundläggande frågan är om människor själva ska få disponera det de faktiskt äger. Om man anser det kan inte eventuella praktiska problem tillåtas utgöra ett hinder för att åstadkomma detta.

2

Förmögenheterna i Sverige

2.1 Hushållens förmögenhet

I Sverige saknar mer än vart tredje hushåll förmögenhet eller har till och med skulder som är större än tillgångarna. Om man räknar bort värdet av reala tillgångar, som till allra största delen består av egen bostad och fritidshus, är det bara de rikaste 20 procenten av svenskarna som har någon förmögenhet. Förmögenhet innebär då bara att man har tillgångar som är större än skulderna – ett banktillgodohavande som ger en ränta på 100 kr på ett år är i detta statistiska sammanhang en förmögenhet, vilket nog inte överensstämmer med vanligt språkbruk.²

Att Medelsvensson i ett av världens rikare länder inte har någon ekonomisk buffert borde vara förvånande, men har snarast kommit att betraktas som självklart i Sverige. Att leva ur hand i mun var förr ett öde för fattiga industri- och lantarbetare. Detta proletariat – i ordets ekonomiska bemärkelse – omfattar numera de flesta yrkesgrupper även om levnadsstandarden ökat dramatiskt. Men den ekonomiska handlingsfriheten är starkt beskuren för stora grupper. Att det är stiltje i butiker och restauranger och tyst i taxiväxlarna veckan före löneutbetalningarna är kanske inte något stort problem, men likväl en tydlig illustration av hur hushållsekonomin ser ut för många. Värre är den utsatthet och brist på flexibilitet som avsaknaden av ekonomisk buffert leder till för många svenskar.

Många drömmer om att starta egna företag, men bristen på startkapital gör att drömmarna ytterst sällan förverkligas. Många skulle vilja byta jobb och ändra yrkesinriktning, men utan sparade pengar är det svårt eller omöjligt att avsäga sig en säker månadslön och utbilda sig för ett intressantare och mer välbetalt jobb som man inte kan vara säker på att få. Många arbetslösa anser sig inte ens ha råd att resa runt för att söka jobb eller att flytta till en ort med bättre möjligheter att få ett arbete. Att så många människors vardag präglas av att de inte har några ekonomiska marginaler har också kommit att dominera den politiska agendan.

Den politiker som föreslår att ett bidrag ska sänkas med någon eller några hundralappar i månaden möts av ofta av häftiga reaktioner. Varje förändring i de politiskt bestämda spelreglerna är också ett reellt hot mot de hundratusentals svenskar som varje månad utför en ekonomisk balansakt för att få pengarna att räcka månaden ut. Går man på slak lina vill man inte att någon rycker i linan. Det har svenska politiker lärt sig. Men den bristande ekonomiska rörelsefriheten i hushållen ger upphov till otillräcklig

flexibilitet i hela samhället. När politiken skulle behöva förändras för att hantera omvärldens och globaliseringens nya krav slår man huvudet i de väggar som kringgärdar hushållens ekonomiska rörelsefrihet.

Den successiva utbyggnaden av den offentliga sektorn har motiverats med människors behov av ekonomisk trygghet. Men stora offentliga utgifter kräver höga skatter, och höga skatter för låg- och medelinkomsttagare gör det omöjligt för dem att själva bygga upp en ekonomisk buffert som skulle kunna ge ekonomisk trygghet. Samtidigt har det blivit uppenbart att de offentliga trygghetssystemen inte utgör någon trygghetsgaranti. När den ekonomiska tillväxten sviktar minskar skatteintäkterna, och det måste sparas i de offentliga socialförsäkrings- och bidragssystemen. Människor som hela sina liv betalat in till trygghetssystemen upptäcker att deras pengar inte finns i någon säck i statens kassavalv.

2.2 Kollektiva förmögenheter

Samtidigt som Medelvensson saknar egen finansiell förmögenhet är hon eller han delägare i betydande kollektiva förmögenheter. Tillsammans har svenskarna fonderat över 600 miljarder kr i AP-fonderna för att ha en buffert i pensionssystemet.³ Arbetsmarknadens parter har avtalat om tilläggs pensioner där hundratals miljarder kr fonderats för att möta åtaganden i framtiden. Och dessutom finns det en gigantisk förmögenhetsuppbyggnad i stat och kommuner som varje svensk är delägare i.

Men även om varje svensk är delägare i stora kollektiva förmögenheter är detta pengar som hon eller han varken fritt kan disponera eller kontrollera. Det är alltså ingen ersättning för en privat förmögenhetsuppbyggnad. Är det rimligt att åtta av tio svenskar saknar en egen finansiell nettoförmögenhet samtidigt som de varit med och byggt upp gigantiska kollektiva och statliga förmögenheter? Är hela denna kollektivisering av förmögenheter nödvändig för att skapa trygghet och för att sköta samhällets gemensamma angelägenheter?

Det finns naturligtvis både goda och mindre goda argument för kollektiva pensionsfonder, och även för kollektivt kapital i form av samhällelig infrastruktur. Omfattningen av det kollektiva ägandet i form av statliga företag finns det dock få argument för. Men många emot.

2.3 Statsskulden

Som framhölls ovan har staten betydande tillgångar. Men staten har också en skuld, den svenska statsskulden, som i januari 2006 var uppe i 1 303 miljarder kr. Är det rimligt att tala om att vi har stora kollektiva tillgångar när statsskulden är så stor? Och bör

målet inte i första hand vara att staten ska bli skuldfri? För att besvara dessa frågor är det viktigt att först se lite närmare på innebörden av statens tillgångar och skulder.

När näringsminister Thomas Östros skriver att de statliga bolagen är hela svenska folkets egendom ser han staten som synonymt med det svenska folket. Det synsättet är i många sammanhang det rimliga. Staten är inte något separat som är skilt från svenska folket, utan det är en representant för svenskarna. Samtidigt är det så att staten i många sammanhang uppträder som en egen enhet. Staten skriver kontrakt, är juridisk ägare, driver processer etc. Med det synsättet är det kollektiva uttrycket för svenskarna snarare det svenska samhället och staten är då en separat del i det svenska *samhället*. Vad får detta perspektiv för konsekvenser för synen på statlig förmögenhet och statlig skuld?

Fortfarande är det naturligtvis så att statens förmögenhet ytterst är det svenska folkets egendom. Det är tillgångar som förvaltas av regering och riksdag genom statliga tjänstemän, men de kan inte förbrukas av ministrar eller riksdagsledamöter. Värdet tillkommer i slutänden svenskarna som kollektiv eller som enskilda individer.

Med statsskulden förhåller det sig annorlunda. Statsskulden är en skuld som staten tagit på sig i förhållande till svenska och/eller utländska långgivare. När staten har en skuld till svenska långgivare innebär det i första steget att riksgäldskontoret betalar räntor och amorterar på lån som svenskar har gett staten i form av obligationer och andra statspapper. Men den skuldsättningen belastar ytterst andra svenskar som får finansiera den via sina skatter. Statens skuld till vissa svenskar innebär alltså ytterst en kollektiv skuldsättning. Men denna skuldsättning motsvaras av lika stora tillgångar hos de svenskar som lånat till staten. För svenskarna som kollektiv tar alltså skulder och tillgångar ut varandra!

Statens tillgångar i form av statliga bolag är verkliga tillgångar som tillhör alla svenskar. Men statsskulden visar bara att vissa svenskar har en skuld till andra svenskar. Statsskulden innebär inte en nettoskuld för svenskarna som kollektiv.

Om staten har en skuld till utländska långgivare blir resonemanget ovan annorlunda. Då är det verkligen frågan om att svenskarna som kollektiv har en skuld till utlandet. Men det gäller inte bara statens upplåning utan också privat upplåning i utlandet. Summan av statlig och privat upplåning utomlands är den svenska utlandsskulden och den representerar ett verkligt krav från utlandet på svenskarna. Det är alltså när utlandsskulden växer som vi kan säga att vi konsumerar på framtida generationers bekostnad.

Statens upplåning och statsskulden å ena sidan och upplåning och skuldsättning utomlands å andra sidan är inte oberoende av varandra. En stor statlig upplåning på den svenska lånemarknaden kan "tränga ut" privat upplåning på den utländska marknaden, vilket hände t ex i början av 1990-talet. Men detta motsäger inte det grundläggande förhållandet att det är utlandsskulden som visar svenskarnas kollektiva skuld-

sättning. Och den skuldsättningen påverkas av vår bytesbalans, d v s skillnaden mellan hur mycket vi exporterar till och importerar från utlandet.

Detta innebär att om staten säljer de statliga bolagen till svenskarna och amorterar på statsskulden så blir svenskarna som kollektiv varken mer eller mindre skuldsatta netto. Samma sak gäller naturligtvis om staten i stället delar ut de statliga företagen gratis och lika till alla svenskar. Det påverkar varken vår skuldsättning eller förmögenhet. Det innebär bara att en gemensam förmögenhet som tidigare förvaltades av Näringsdepartementet i stället skulle komma att förvaltas enskilt av svenskarna.

Även om svenskarnas kollektiva skuldsättning inte påverkas av statsskulden kan det naturligtvis vara så att stabiliteten i statens finanser påverkas av om statsskulden blir alltför hög. Sverige är dock inte i närheten av detta. Den svenska statsskulden är mindre än 50 procent av BNP, vilket innebär att det finns en god marginal till restriktionen i EUs stabilitetspakt att den offentliga skulden inte får vara större än 60 procent av BNP.

3

Statligt företagande

3.1 Den statliga bolagssfären

Regeringskansliets skrift *Statens ägarpolitik* 2005 inleds med följande meningar:

Den svenska staten är Sveriges största företagsägare. Genom regeringskansliet förvaltas 57 företag/koncerner och affärsverk, varav 43 ägs helt och 14 ägs tillsammans med andra. Totalt är cirka 200 000 personer anställda i dessa företag. Svenska staten är dessutom den störste ägaren på Stockholmsbörsen.

Enligt Näringsdepartementet bedöms det sammanlagda värdet av de förvaltade bolagen uppgå till cirka 500 miljarder kr. Stolt förkunnas också att: ”Staten äger företag aktiva i verksamheter som spänner från gruvindustri till opera och från fastigheter till spel.” Dessa företag delas av Näringsdepartementet upp i två olika grupper: företag med marknadsmässiga krav och företag med särskilda samhällsintressen.

Företag med marknadsmässiga krav kännetecknas av något eller båda av följande kriterier:

- De verkar på en marknad med full konkurrens
- Ägaren, staten, ställer marknadsmässiga krav på resultat och avkastning baserade på riskprofil. Utvärdering och uppföljning baseras på dessa, samt i vissa fall på särskilt uttryckta ägarkrav.

Följande företag har av Näringsdepartementet klassats som företag med marknadsmässiga krav:

Akademiska Hus

Ett av Sveriges största fastighetsbolag och hyresvärd för ca 60 procent av de lokaler som universitet och högskolor disponerar.

Nettoomsättning: 4 530 Mkr. Resultat före skatt: 821 Mkr.

Civitas Holding (Vasakronan)

Ett kommersiellt fastighetsbolag med kontorsfastigheter i storstäderna. Vasakronan förvaltar 1,816 miljoner kvm lokalyta.

Nettoomsättning: 2 719 Mkr. Resultat före skatt: 457 Mkr.

Green Cargo

Bildades vid bolagiseringen av SJ och tog då över godstrafik på järnväg. Står för 80 procent av gods-transporterna på järnväg.

Nettoomsättning: 5 950 Mkr. Resultat före skatt: 40 Mkr.

Imego

Institutet för mikroelektronik i Göteborg är ett forskningsinstitut som bedriver egeninitierad forskning och uppdragsforskning i samverkan med Chalmers.

Nettoomsättning: 35 Mkr. Resultat före skatt: -12 Mkr.

Kasernen

Företaget förvaltar och hyr ut fastigheter åt i första hand anställda i försvaret. Totalt förvaltas fem hyresfastigheter.

Nettoomsättning: 23 Mkr. Resultat före skatt: 10 Mkr.

Lernia

Ursprunget är AMU-gruppen som ombildades från myndighet till aktiebolag 1993. Lernia erbjuder bl a kompetensutveckling, bemanning och rehabilitering.

Nettoomsättning: 1 577 Mkr. Resultat före skatt: 48 Mkr.

LKAB

Med utgångspunkt från Malmfälten tillverkas och förädlas järnmalmprodukter för världsmarknaden.

Nettoomsättning: 8 988 Mkr. Resultat före skatt: 2 010 Mkr.

Posten

Posten AB bildades 1994 efter riksdagens beslut att avveckla Postverkets monopol. Posten har 35 000 medarbetare och ger daglig service till 4,5 miljoner hushåll och 0,8 miljoner företag.

Nettoomsättning: 25 120 Mkr. Resultat före skatt: 1 007 Mkr.

Rymdbolaget

Svenska rymdaktiebolaget sänder upp raketer och ballonger för forskningsändamål samt utvecklar rymdsystem och flygburna övervakningssystem.

Nettoomsättning: 327 Mkr. Resultat före skatt: 113 Mkr.

SAS (statens ägarandel: 21,4 procent)

Svenska staten är huvudägare i bolaget som handlas på börserna i Stockholm, Oslo och Köpenhamn. SAS är det fjärde största flygbolaget i Europa.

Nettoomsättning: 58 037 Mkr. Resultat före skatt: -1 945 Mkr.

SBAB

Sveriges bostadsfinansieringsaktiebolag är bankoberoende och ska bidra till konkurrens och mångfald på bolånemarknaden. Företagets marknadsandel på bolånemarknaden är strax över 10 procent. Staten står som ensamägare som yttersta garant för bolagets upplåning.

Nettoomsättning: 1 214 Mkr (räntenetto). Resultat före skatt: 678 Mkr.

SJ

Bolaget har övertagit persontrafiken från det tidigare affärsverket Statens Järnvägar.

Nettoomsättning: 5 709 Mkr. Resultat före skatt: 191 Mkr.

Skeppshypotekskassan

Kassan är en egen associationsform med offentligrättslig ställning där regeringen utser styrelse och revisorer. Uppgiften är att underlätta finansiering för svenska rederier.

Nettoomsättning: 170 Mkr. Resultat före skatt: 63 Mkr.

Specialfastigheter Sverige

Har som syfte att äga och förvalta fastigheter byggda för särskilda ändamål, som räddningsskolor, kriminalvårdsfastigheter och ungdomsvårdshem.

Nettoomsättning: 1 078 Mkr. Resultat före skatt: 148 Mkr.

Stattum

Ett förvaltningsbolag med uppgift att förvalta vissa aktieposter (i dotterbolaget Statsföretag) samt statsskuldsväxlar.

Nettoomsättning: 0 Mkr. Resultat före skatt: 0 Mkr.

Sveaskog

Sveriges största skogsägare som förvaltar 4,5 miljoner hektar skogsmark. Sveaskog äger Assi Domän Cartonboard (ett kartongbruk i Frövi) samt är hälftenägare i Sveriges största träindustriföretag, Setra AB.

Nettoomsättning: 8 335 Mkr. Resultat före skatt: 1 009 Mkr.

Swedcarrier

Bildades när SJ bolagiserades. I Swedcarrierkoncernen ingår dotterbolagen Jernhusen AB, Euro-Maint AB, SweMaint AB samt tillsammans med Electrolux hälftenägda Nordwaggon. Verksamhetsinriktningen är främst att tillgodose behovet av stationer och verkstäder.

Nettoomsättning: 2 399 Mkr. Resultat före skatt: 60 Mkr.

Swedesurvey

Exporterar svenskt expertkunnande inom lantmåteriområdet. Kompetensen hämtas från det statliga lantmåteriet. Verksamheten spänner från lagstiftning till flygfoto.

Nettoomsättning: 80 Mkr. Resultat före skatt: 1 Mkr.

Svensk Exportkredit

Bildades gemensamt av staten och de svenska affärsbankerna 1962, men blev helägt av staten år 2003. SEK tillhandahåller krediter för svenska exportaffärer och investeringar.

Nettoomsättning: 802 Mkr (räntenetto). Resultat före skatt: 612 Mkr.

SweRoad

Utför konsulttjänster utanför Sverige, finansierade till viss del genom bistånd, inom bl a områdena väg, transport och trafiksäkerhet främst till myndigheter. Bolaget förvaltas av Vägverket.

Nettoomsättning: 73 Mkr. Resultat före skatt: 2 Mkr.

TeliaSonera (statens ägarandel: 45,3 procent)

Nordens och Baltikums största telekomoperatör. När Televerket bolagiserades 1993 bildades Telia som börsintroducerades år 2000 och slogs samman med finska Sonera år 2002.

Nettoomsättning: 81 937 Mkr. Resultat före skatt: 17 448 Mkr.

Teracom

Tidigare en del av Televerket och sedan 1992 en fristående nätoperatör som distribuerar radio- och TV-program.

Nettoomsättning: 2 141 Mkr. Resultat före skatt: 134 Mkr.

Vasallen

Bildades 1997 för att utveckla och sälja nedlagda försvarsfastigheter.

Nettoomsättning: 406 Mkr. Resultat före skatt: 119 Mkr.

Vattenfall

Riksdagen har beslutat att Vattenfall ska drivas på ett affärsmässigt sätt och uppfylla marknadsmässiga avkastnings- och utdelningskrav. Regeringen vill att Vattenfall ska öka sina satsningar inom förnybar energi för att ta en ledande roll i omställningsarbetet.

Nettoomsättning: 113 366 Mkr. Resultat före skatt: 17 358 Mkr.

Venantius

Ett kreditmarknadsbolag som förvaltar vissa av staten beviljade bostadslån med hög risk för kreditförluster. Nuvarande inriktning är att återföra kreditengagemang till det reguljära kreditväsendet.

Nettoomsättning: 660 Mkr (ränteintäkter). Resultat före skatt: 894 Mkr.

V&S Vin&Sprit

Ett av världens tio största alkoholdryckesföretag med verksamhet i tolv länder och försäljning på 125 marknader.

Nettoomsättning: 9 264 Mkr. Resultat före skatt: 1 298 Mkr.

Företag med särskilda samhällsintressen kännetecknas av något eller följande kriterier:

- Ägaren, staten, styr verksamheten på ett påtagligt och direkt sätt.
- Företagen verkar på en marknad med särskilda förbehåll
- En del av företagen verkar helt eller delvis utan konkurrens, andra är fullt konkurrensutsatta.

Följande företag har Näringsdepartementet klassat som företag med särskilda samhällsintressen:

A-Banan

A-Banan har uppfört och förvaltar Arlandabanan.

Nettoomsättning: 66 Mkr. Resultat före skatt: 0 Mkr.

Almi Företagspartner

Verkar för företagsutveckling och äger aktier i ett antal regionala utvecklingsbolag.

Nettoomsättning: 526 Mkr. Resultat före skatt: -37 Mkr.

Apoteket

Tillhandahåller läkemedel på den svenska marknaden. Apoteksmonopolets förenlighet med EGRätten är starkt ifrågasatt.

Nettoomsättning: 34 111 Mkr. Resultat före skatt: 280 Mkr.

Bostadsgaranti

Erbjuder obligatoriska försäkringar, garantier och säkerheter inom byggsektorn.

Nettoomsättning: 33 Mkr. Resultat före skatt: 0 Mkr.

Dramaten

Sveriges nationalscen för talteater.

Nettoomsättning: 227 Mkr. Resultat före skatt: -2 Mkr.

Göta Kanal

Ska vidmakthålla kanalens kulturhistoriska värde och värde som turistmål.

Nettoomsättning: 47 Mkr. Resultat före skatt: 0 Mkr.

Ireco (statens ägarandel: 55 procent)

Förvaltar statens aktieandelar i bolagiserade industriforskningsinstitut.

Nettoomsättning: 9 Mkr. Resultat före skatt: 0 Mkr.

Luftfartsverket

Luftfartsverket delades den 1 jan 2005 då den nybildade myndigheten Luftfartsstyrelsen tog över LFV:s säkerhets- och sektorroll. LFV ansvarar bl a för drift och underhåll av flygplatser.

Nettoomsättning: 5 821 Mkr. Resultat före skatt: 124 Mkr.

Operan

Sveriges nationalscen för opera och balett.

Nettoomsättning: 392 Mkr. Resultat före skatt: 7 Mkr.

Samhall

Företaget ska skapa meningsfullt och utvecklande arbete för människor med funktionshinder.

Nettoomsättning: 7 958 Mkr. Resultat före skatt: 58 Mkr.

Sjöfartsverket

Central förvaltningsmyndighet (affärsverk) med samlat ansvar inom sjöfartsområdet.

Nettoomsättning: 1 554 Mkr. Resultat före skatt: 143 Mkr.

SOS Alarm Sverige (statens ägarandel: 50 procent)

Företaget är samägt med landsting och kommuner och ansvarar för SOS-tjänsten i Sverige.

Nettoomsättning: 652 Mkr. Resultat före skatt: 5 Mkr.

SP Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB

Bedriver forskning och erbjuder tjänster inom teknisk utvärdering och mätteknik.

Nettoomsättning: 549 Mkr. Resultat före skatt: 16 Mkr.

Statens Bostadsomvandling

Ska medverka till att bostadshyresmarknaden kommer i balans genom att utveckla eller avveckla fastigheter som övertas från kommunala bostadsföretag.

Nettoomsättning: 1 Mkr. Resultat före skatt: 16 Mkr (positivt finansnetto).

Statens väg- och baninvest

Projektfinansiering av infrastruktur. Äger och förvaltar statens aktier i Botniabanan AB.

Nettoomsättning: 353 Mkr. Resultat före skatt: 0 Mkr.

SVEDAB

Äger och förvaltar Öresundsbron.

Nettoomsättning: 665 Mkr. Resultat före skatt: -310 Mkr.

Swedfund International

Riskkapitalbolag med syfte att bidra med kapital och kunskaper till investeringar i utvecklingsländer.

Nettoomsättning: 270 Mkr. Resultat före skatt: 190 Mkr.

Svensk Bilprovning (statens ägarandel: 52 procent)

Samägt med privata intresseorganisationer. Avgifterna för obligatoriska kontroller ska vara kostnadsbaserade och verksamheten ska på längre sikt varken ge överskott eller underskott.

Nettoomsättning: 1 549 Mkr. Resultat före skatt: 123 Mkr.

Svenska Kraftnät

Ett affärsverk med ansvar för driften av stamnätet, kraftsystemets övergripande säkerhet och den momentana elbalansen.

Nettoomsättning: 3 990 Mkr. Resultat före skatt: 553 Mkr.

Svenska Spel

Har regeringens tillstånd att anordna lotterier, nummerspel, vadhållning på idrottstävlingar, spel på värdeautomater samt, för ett helägt dotterbolag, kasinospel. Företagets vinstmedel inbetalas till folk- och idrottsrörelsen och till svenska staten på det sätt som regeringen föreskriver.

Nettoomsättning: 20 470 Mkr. Resultat före skatt 4 803 Mkr.

Sveriges Rese- och Turistråd

Bolaget ansvarar för marknadsföringen av Sverige som turistmål och har ansvar för "Sverigebilden". Staten finansierar basverksamhet och näringen produktmarknadsföring.

Nettoomsättning: 129 Mkr. Resultat före skatt: -3 Mkr.

Systembolaget

Ska enligt den svenska alkohollagen ensam svara för detaljhandeln i Sverige med spritdrycker, vin och starköl.

Nettoomsättning: 17 708 Mkr. Resultat före skatt: 240 Mkr.

Voksenåsen

Voksenåsen är Norges nationalgåva till Sverige som tack för den humanitära hjälpen under Andra världskriget och med målet att vara en mötesplats och debattforum för kultur- och samhällslivet i Norge och Sverige.

Nettoomsättning: 41 Mkr. Resultat före skatt: 1 Mkr.

Dessutom särskiljer Näringsdepartementet en tredje grupp företag där staten har en ägarandel som understiger 20 procent, som är avvecklingsbolag eller som är definierade som 10/24-företag (näringsdrivande icke noterade företag i vilka antalet anställda under de senaste två räkenskapsåren i medeltal uppgått till högst tio och tillgångarnas nettovärde enligt fastställd balansräkning för det senaste räkenskapsåret uppgår till högst 24 Mkr). I denna grupp ingår:

- OMX AB
- Nordea Bank AB
- SAKAB
- SIS Miljömärkning AB
- A/O Dom Shevitsii
- Norrland Center AB
- Zenit Shipping AB
- AB Svenska Miljöstyrningsrådet

Slutligen finns en ganska stor fjärde grupp företag som är dotterbolag till något av bolagen ovan och därför inte nämns explicit i Näringsdepartementets listor. För att bara nämna ett par exempel hör till denna grupp Botniabanan AB som enligt bolagets egen hemsida till 91 procent ägs av staten via Statens Väg- och Baninvest, Casino Cosmopol som är ett helägt dotterbolag till Svenska Spel AB och Adara AB som är dotterbolag till Apoteket AB och som ska utveckla försäljningen av vanliga handelsvaror.

3.2 Argument för statligt företagande

Statens engagemang i företagssektorn är alltså synnerligen omfattande. Hur motiveras detta av regeringen? Vilka argument finns för och emot ett så omfattande statligt ägande?

I ett gemensamt förord till *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004* redovisar statsministern och näringsministern i korthet sina motiv för det statliga ägandet av företag. Förordet återges in extenso nedan.

Den statliga bolagsgruppen är en tillgång för Sverige. Bolagen bedriver verksamheter av stort värde för samhället och medborgarna. Bolagens utdelning ger viktiga bidrag till statsbudgeten. Bland innehaven finns också de bolag som förvaltar viktiga nationaltillgångar: skogen, malmen och vattenkraften. Mer än 200 000 personer är anställda i de statliga bolagen. Många är därför beroende av att dessa bolag erbjuder hälsosamma och utvecklande arbetsplatser. Men en så stor företagsgrupp är viktig för hela Sveriges tillväxt och välstånd.

Några prestationer i den statliga bolagsgruppen förtjänar särskild uppmärksamhet. LKAB har lagt fram ett investeringsprogram om sammanlagt 18 miljarder kr. Nya huvudnivåer i gruvorna i Malmfälten kommer att betyda mycket för hela Norrbottens utveckling. SBAB fortsätter att gå före på bolånemarknaden. Det betyder bättre villkor för samtliga Sveriges bolånekunder. Vattenfall har beslutat bygga Sveriges hittills största vindkraftpark. Det är ett viktigt steg på vägen mot en mer uthållig energiförsörjning. Posten AB är Europas mest leveranssäkra post.

Den samlade bilden av de statliga bolagen är ljus. Förra årets resultat slog rekord. Resultatet efter skatt 2004 blev 31,6 miljarder kr. Av dessa går 17,2 miljarder kr till statskassan i form av utdelning. Resten blir kvar i bolagen som investeringar i framtiden. Goda resultat ger en bra grund för utveckling och framtidstro i de statliga bolagen. På dagens resultatnivåer är det en mycket bra affär för svenska folket att behålla ägandet i bolagen.

Regeringen bedriver en framåtsyftande ägarpolitik. Under senare tid har nya steg tagits när det gäller styrelsernas uppdrag och sammansättning, öppen redovisning och ersättningsvillkor för ledande befattningshavare. Den av regeringen utsedda Förtroendekommissionen har utarbetat en uppförandekod för det svenska näringslivet. Kodens principer och innehåll överensstämmer väl med det synsätt som präglar regeringens ägarpolitik. Kodens införlivas nu i ägarstyrningens ramverk.

Regeringen kommer att fortsätta arbetet med att utveckla de statligt ägda företagen till föredömen och föregångare. De statliga bolagen har en viktig roll för omställningen och utvecklingen av Sverige.

Stockholm den 26 maj 2005

Göran Persson Thomas Östros

Argumenten som lyfts fram för det statliga ägandet är sammanfattningsvis:

- De statliga bolagen har speciella värden som de privata saknar
- Bolagen bedriver verksamheter som är av stort värde för Sverige.
- Bolagen förvaltar viktiga nationaltillgångar.
- Bolagens utdelning ger viktiga bidrag till statsbudgeten.

- På dagens resultatnivåer är det en mycket bra affär för svenska folket att behålla ägandet i bolagen.

Som argumentlista för ett statligt företagsägande på 500 miljarder kan detta synas lite tunt. Samtidigt ger kanske ett kort förord inte utrymme för att utveckla argumenten för det statliga företagandet. Men även om argumenten inte har utvecklats närmare utgör de en sammanfattning av vad som brukar anföras som motiv för statligt företagande, och de kan därför tjäna som utgångspunkt för en granskning av om motiven för statens ägande av en bolagssfär på 500 miljarder kr håller.

4

Granskning av argumenten för statligt företagande

4.1 Statliga bolag har speciella värden som privata saknar

Visst bedriver många statliga bolag verksamhet av värde för samhället – men det gäller ju även privata bolag. Och tanken är väl knappast att de bolag som är av värde för medborgarna ska vara statliga och att bolag som inte värderas av medborgare och konsumenterna ska vara privata. Det måste alltså finnas några alldeles speciella värden med den verksamhet som statliga bolag bedriver.

De speciella värden som brukar framhållas som unika för de statliga bolagen är dels att de agerar på ett mer ansvarsfullt och etiskt högtstående sätt än privata bolag, dels att de genom att de kan styras direkt av statsmakten kan anförtros monopolställningar eller annan speciellt känslig och viktig verksamhet.

Först ansvarsfullheten och etiken. Socialdemokratiska näringsministrar framhåller gärna att de statliga företagen ska vara föredömen och föregångare. De ska, som framgår ovan, erbjuda hälsosamma och utvecklande arbetsplatser, de ska tillämpa Förtroendekommissionens uppförandekod för näringslivet och de ska spela en viktig roll för omställningen och utvecklingen av Sverige.

Det finns inga övertygande belegg för att arbetsplatser i statliga företag skulle vara hälsosammare och mer utvecklande än i privata. Den minnesgode kanske till och med erinrar sig gruvstrejken och statliga LKAB:s roll när arbetsmiljön kom i fokus i början av 1970-talet.⁴ Det finns inte heller några övertygande belegg för att offentligt driven verksamhet rent generellt skulle erbjuda bättre arbetsplatser än privat verksamhet, snarare tvärtom. Under senare år har det gjorts flera studier som visar att personal som gått från offentlig till privat verksamhet har blivit mer positiva till sina arbetsgivare och att personal i privat verksamhet är mer positiva till sin arbetsgivare än personal i motsvarande offentlig verksamhet.⁵

När det gäller Förtroendekommissionens uppförandekod spelade näringslivet en aktiv roll vid dess tillblivelse. För övrigt visar regeringens hantering av pensionsavtalet för LKAB:s VD att också staten som ägare har problem med att skriva VD-avtal som man sedan kan stå för. Och bristande etik har tyvärr förekommit både i privat och statligt ägda företag. Det kan räcka med att påminna om rättegångarna mot höga befattningshavare inom Systembolaget som ett exempel på att inte heller statliga företag är fläckfria.

När det gäller de statliga företagens roll för omställningen och utvecklingen i Sverige får LKAB:s nya huvudnivå i gruvorna i malmfälten, och Vattenfalls vindkraftpark, antas vara exempel på det detta. Men att dessa investeringar skulle vara viktigare för Sveriges utveckling än alla privata företags forskning, investeringar och produktion kan ingen på allvar hävda. Det är också magstarkt att framhålla SBAB:s marknadsframgångar som ett exempel på att statliga företag går före, när SBAB:s konkurrensfördel är en billigare upplåning till följd av att staten och skattebetalarna står som garantier för denna.

Det grundläggande förhållandet är naturligtvis att det överhuvud taget inte går att systematiskt mäta och jämföra etik och ansvarsfullhet i statliga respektive privata företag. Men inte heller lösryckta exempel talar till de statliga företagens fördel. Det kanske till och med är så att den speciella ställningen att vara statsägd och antas stå för ett allmänintresse och att samtidigt agera som bolag på marknadens villkor, inbjuder till speciella lockelser – eller en del kanske skulle säga dubbelmoral.

Svenska Spel har nyligen drivit en intensiv kampanj för att få rätt att ordna pokerspel på nätet. Statlig poker skall alltså i likhet med statligt casinospel vara lite ofarligare och lite finare än privat. Samma dubbelmoral frodas i Systembolaget. Det kanske inte finns någon anledning att ifrågasätta uppriktigheten i Systembolagets ambitioner att ta ett socialt ansvar. Men det statliga ägandet och frånvaron av vinstmaximeringskrav innebär att Systembolaget kan satsa betydligt mer på service, butikstäckning och sk dryckeskultur än många privata bolag skulle mäka med. Whiskyprovningar i systembutikerna efter stängningstid är ett sätt att sprida dryckeskultur och sägs inte vara avsedda att öka försäljningen. Men nog är det förvillande likt modern marknadsföring. Ytterligare ett exempel är Apoteksbolaget som skandaliserades i mitten av 1990-talet då dålig statlig ägarstyrning ledde till att Apotekets VD tvingades avgå sedan hans anställningsvillkor och Apotekets vidlyftiga sidoverksamheter avslöjats i media. Nu slåss företaget för att få behålla sitt monopol och för att utveckla den handelsverksamhet som ligger utanför den rent farmaceutiska verksamheten.

Det är möjligt att staten under senare år har stramat upp sin ägarstyrning och att etiken i den statliga företagssfären förbättrats. Men poängen är inte att alla statliga bolag skulle vara misskötta eller agera oetiskt. Det finns säkert många statliga bolag som både är välskötta och som agerar på ett etiskt försvarbart sätt – vad man nu mer exakt menar med det.

Den viktiga poängen är att det är alldeles uppenbart att statligt ägande i sig, lika lite som privat ägande i sig, inte innebär att företagen har några speciella kvaliteter.

Den andra frågan gällde den direkta styrbarheten över företag som ett statligt ägande medför. Innebär den att statligt ägande är speciellt lämpligt för företag som har monopolställning eller ägnar sig åt verksamhet som i ett samhällsperspektiv är speciellt känslig?

I detta sammanhang är det viktigt att notera att det finns många exempel – både internationellt och i Sverige – på privata företag som driver monopolverksamhet och/eller verksamhet med speciella samhällsintressen. I stället för det direkta ägarinflytande har då som regel lagstiftning tillgripits för att reglera dessa företags agerande. Det är inte heller alldeles glasklart varför den svenska staten ibland väljer ägandet, och ibland andra metoder för att för att utöva kontroll över viss verksamhet. Svenska Spel ägs av staten, medan ATG, som också driver en synnerligen omfattande spelverksamhet, är privatägt (Svenska Travsportens Centralförbund och Svensk Galopp) och har en verksamhet som är reglerad genom avtal med staten. Apoteksbolaget bildades först 1970, dessförinnan fanns ett stort antal fristående privata apotek. Bildandet var nog snarare en politisk avledningsmanöver för att i en radikal tid dämpa kraven på förstatligande av läkemedelsindustrin, än det var en åtgärd av omsorg om folkhälsan.

Andra exempel: Göta Kanal ägs av staten, Hjälmare Kanal ägs av ett statligt bolag (Sveaskog) och Dalslands kanal ägs av en stiftelse. Dramaten och Operan ägs av staten medan mängder av andra teatrar är privatägda, ägda av föreningar, stiftelser eller kommuner. Stamnätet för el ägs av ett statligt bolag men nätet för naturgas ägs av det privat företaget Nova Naturgas. Spritförsäljning i butik sköts av ett statligt monopol men spritförsäljning i andra lokaler hanteras av privata företag.

Det finns också statliga bolag som har som uppdrag att hantera ren förlustverksamhet, som det vid en första anblick är svårt att tänka sig att privata företag skulle kunna förmås att hantera. Exempel på sådana bolag är Samhall och Statens Bostadsomvandling. Men det vore naturligtvis fullt möjligt för staten att i stället för att subventionera egna företag låta privata företag ge anbud på hur mycket de vill ha för att hantera vissa förlustaffärer.

Man kan naturligtvis gilla statliga företag av rent ideologiska eller politiska skäl. Men att de statliga företagen skulle ha några speciella värden som privata bolag saknar är mycket svårt att belägga i sak.

4.2 Nationaltillgångar bör förvaltas av statliga bolag

Näringsministern kallar i sitt förord skogen, malmen och vattenkraften för nationaltillgångar. Vad som är innebörden av detta är inte helt uppenbart. Varför skulle skogen och järnmalmen vara viktigare nationaltillgångar än åkermarken och malmen som bryts av Boliden i Garpenberg? Och varför skulle just naturtillgångar vara nationaltillgångar? Vattenkraften ger ungefär samma bidrag till elförsörjningen i Sverige som kärnkraften gör, och då borde väl kärnkraften vara en lika stor nationaltillgång. För övrigt var det länge sedan fackekonomen övergav synsättet att det är naturtillgångar som är avgörande för ett lands rikedom.

Det har ofta sagts att skogen, malmen och vattenkraften var grunden till ett rikt Sverige. Det är möjligen rätt, men det är många decennier sedan råvarutillgångarna var grun-

den för vår välfärd. Och även om det var fallet skulle det inte vara ett argument för att staten ägde dessa tillgångar – eller åtminstone inte ett starkare argument än att staten skulle äga t ex Ericsson och Volvo, som också lämnar stora bidrag till Sveriges BNP.

Idén att staten ska äga naturtillgångar har nog snarast känslomässig grund. Naturtillgångarna har alltid funnits där och inte skapats av mänsklig hand. Därför ses de som vårt gemensamma arv. Men med det synsättet borde all mark, alla malmförekomster och all vattenkraft vara statlig – vilket ingen seriös politiker förfäktar. Det finns också en föreställning om att malmfälten och vattenkraften i någon mening tillhör norrlänningar i högre grad än andra svenskar. En föreställning som är lika absurd som att allemansrätten i Stockholms skärgård skulle tillhöra stockholmare i högre grad än norrlänningar.

Att Sveaskog, LKAB och Vattenfall är stora innehavare av skog, malm och vatten gör inte dessa råvaror generellt till nationaltillgångar. Skog, malm och vattenkraft är i sig inte mer gemensamma än andra tillgångar i Sverige. Och argumentet att staten ska äga råvarutillgångar är lika svagt som att staten ska äga allt som bidrar till Sveriges BNP.

4.3 Bidraget till statbudgeten är strategiskt

I Sverige tar vi ställning till omfattning och finansiering av den offentliga verksamheten genom vårt demokratiska system. Detta bör rimligtvis ge medborgarna så god information som möjligt om vilka skatter som betalas och vad man får för dem. Men bidragen från det statliga företagandet till statsbudgeten har snarast karaktären av en smygbeskattning av medborgarna. Om bolagen ägts direkt av medborgarna hade aktieavkastningen gått direkt till ägarna och skattebelastningen blivit tydligare. Det kan också ifrågasättas om det statliga ägandet av företag verkligen används för att i första hand finansiera angelägen offentlig verksamhet. Det är snarare frågan om att det statliga bolagsägandet använts för att bygga upp en allt större statlig företagssektor.

I *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004*, samt i motsvarande skrift för 2003, redovisas resultat efter skatt, bruttoinvesteringar samt utdelning under 2000-talet.

Uppgifter om företag med statligt ägande, miljarder kr

År	2000	2001	2002	2003	2004	Summa 2000–2004
Resultat efter skatt	20,5	17,4	8,6	21,9	31,6	100
Bruttoinvesteringar	89,7	129	67,6	26	29,6	341,9
Utdelning	9,8	9,1	10	12,5	17,1	58,5
Inkomster av statens aktier i statsbudgeten ⁶	5,8	5 ⁷	4,2	4,5	7,6	27,1

Av tabellen framgår att inkomsterna av statens aktier i statsbudgeten under 2000-talet varit i genomsnitt drygt 5 miljarder kr per år. Samtidigt har resultatet efter skatt varit 20 miljarder kr per år och företagens bruttoinvesteringar närmare 70 miljarder kr per år.

Hur de statliga bolagen påverkar statsbudgeten är dock inte alldeles lätt att utröna. Å ena sidan underskattas i tabellen ovan bidraget till statsbudgeten från statliga bolag, eftersom utdelningen från Svenska Spel går in i statsbudgeten direkt som rörelseöverskott av statens verksamhet (en del av detta rörelseöverskott tillfaller dock direkt idrottsrörelsen som ersättning för samarbetet med Svenska Spel). Å andra sidan över-skattas bidraget eftersom flera statliga bolag tar emot bidrag från staten under ett antal olika budgetposter. Detta gäller bolag som Dramaten, Operan och Samhall. Andra bolag som Akademiska Hus och Lernia lever mer eller mindre i symbios med annan statsfinansierad verksamhet. Investeringar i de statliga bolagen kanaliseras också genom Riksgäldskontoret, dit även viss så kallad extra utdelning från statliga företag går (så fick t ex SJ AB på detta sätt ett kapitaltillskott på närmare 2 miljarder kr år 2003–04). De svenskar som vill skaffa sig en tydlig bild av hur regeringskansliet egentligen förvaltar deras företag har alltså ett rejält detektivarbete framför sig.

De statliga bolagens intäkter har alltså i högre grad använts till investeringar än till att ge ett bidrag till statsbudgeten som skulle lätta skattebetalarnas börda. Naturligtvis behöver statliga företag precis som alla andra företag reservera överskott för investeringar. Antagligen finns det också statliga företag med ledningar som anser att staten borde skjuta till ytterligare ägarkapital för att företagen ska kunna försvara sina positioner på marknaden. Men problemet för ett statligt företag är att det inte som ett privat företag kan vända sig till aktiemarknaden med en emission för att få in mer ägarkapital till investeringar.

Det statliga bolaget är hänvisat till sin enda ägare för att få sitt behov av ytterligare ägarkapital bedömt. Den ägaren, staten representerad av regeringen, har en egen budgetrestriktion – och politiska hänsynstaganden att göra. Om t ex Vattenfall hade begärt att investeringarna i polsk brunkol skulle finansieras genom tillskott av ägarkapital skulle regeringen ha varit tvungen att ta upp detta i statsbudgeten med åtföljande diskussioner i riksdagen. Om en investering i stället lånefinansieras av företaget blir beslutet bara en fråga för företagsledning, styrelse och ägaren representerad av Näringsdepartementet/regeringen.

Det finns alltså å ena sidan en risk för att alltför stor andel av de statliga bolagens intäkter används för investeringar i stället för till andra angelägna ändamål i statsbudgeten. D v s att de statliga bolagen huvudsakligen används för att ytterligare bygga ut det statliga företaget. Å andra sidan finns risken att en del företag får för lite eget kapital för expansion. Speciellt i tider av ansträngda statsfinanser kan det bli frestande att dra in vinstmedel från statliga företag till statsbudgeten.

I det tidigare citerade förordet till *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004* skriver statsministern och näringsministern:

Den samlade bilden av de statliga företagen är ljus. Förra årets resultat slog rekord. Resultatet efter skatt blev 31,6 miljarder kr. Av dessa går 17,2 miljarder kr till statskassan i form av utdelning. Resten blir kvar i bolagen som investeringar i framtiden.

Detta skapar onekligen intrycket att det statliga företagsägandet ger ett starkt positivt bidrag till statsfinanserna. Men hur viktigt är egentligen bidraget från de statliga bolagen för skattebetalarna?

I statens budget för 2005 var inkomsterna av statens aktier 9,9 miljarder kr, och för 2006 har de budgeterats till 12,3 miljarder kr. Till dessa inkomster tillkommer överskottet från Svenska Spel, som redovisas i statsbudgeten tillsammans med bl a överskottet från Riksbanken under budgetposten rörelseöverskott. Enligt Svenska Spels bolagsordning ska inga till utdelning tillgängliga vinstmedel utdelas till aktieägaren staten. I stället ska alla till utdelning tillgängliga vinstmedel disponeras på sätt som regeringen föreskriver. Av Svenska Spels vinstmedel 2004 tillföll 3,6 miljarder kr staten och 1,2 miljarder kr föreningslivet.

För staten kan inte inkomsterna från aktieinnehavet betraktas som helt obetydliga. De utgjorde 1,3 procent av statens budget år 2005 respektive 1,6 procent enligt budgeten för år 2006. För skattebetalarna som ytterst ska finansiera hela den offentliga sektorn är dock betydelsen mindre. År 2005 utgjorde inkomsterna av statens aktier 0,7 procent av den offentliga sektorns totala inkomster, och för år 2006 förväntas motsvarande siffra bli 0,8 procent.

Ett sätt att belysa betydelsen av inkomster från statens aktier är att konstatera att ökningen av den offentliga sektorns utgifter mellan 2005 och 2006 är 7 gånger större än inkomsterna från statens aktier år 2005. Ytterligare ett sätt att ge perspektiv på den statsfinansiella betydelsen av statliga företag är att konstatera att det preliminära utfallet i statsbudgeten blev ca 15 miljarder bättre än prognosen, dvs lika mycket som intäkterna i statsbudgeten av alla statens aktier samt vinstmedlen från Svenska Spel.

En något bättre ekonomisk utveckling än förväntat har alltså inneburit lika mycket som bortfallet av statsinkomster från de statliga företagen skulle innebära. Ett bidrag till statsbudgeten på i storleksordningen 15 miljarder kan naturligtvis inte avfärdas som betydelselöst. Men det borde å andra sidan vara svårt att hävda att det inte skulle gå att hantera detta bortfall.

Man bör också i detta sammanhang hålla i minnet att det statliga företagsägandet inte bara innebär inkomster för staten. Det är också förenat med betydande utgifter, som dock inte alltid redovisas i statsbudgeten. Så finansieras t ex Botniabanan AB genom upplåning i Riksgäldskontoret (2 miljarder kr under år 2004). Andra bolag (t ex SJ) har fått betydande kapitaltillskott, och åter andra (som Dramaten och Operan) får löpande bidrag från staten.

Dessutom har skatteeffekterna vid en överföring av de statliga bolagen till svenskarna inte beaktats ovan. När svenska folket, i stället för staten, tar emot utdelning på sina aktier kommer de att få betala kapitalinkomstskatt på aktieutdelningarna, vilket innebär att staten bara går miste om 70 procent av inkomsterna från företagens utdelningar. Därtill kommer staten att få ökade inkomster från förmögenhetsskatt och skatt på eventuella vinster vid aktieförsäljning.

4.4 De statliga bolagen är en bra affär för skattebetalarna

”På dagens resultatnivåer är det en mycket bra affär för svenska folket att behålla ägandet i bolagen.” Så skriver statsministern och näringsministern, som vi såg, i förordet till *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004*. Om detta är sant eller inte är dock fullständigt omöjligt att bedöma för den som inte är beredd att bara lita på sina regeringsföreträdarens blåa ögon. Det är ju inte heller säkert att det som möjligen är bra för en del svenskar är bra för alla.

Om det är en bra eller dålig affär att behålla ägandet i ett bolag beror på vad det ger för avkastning i framtiden, vad man kan få om man säljer innehavet i bolaget och på hur de alternativa placeringsmöjligheterna ser ut.

Att bedöma framtida avkastning och marknadsvärde för de statliga bolagen är i stort sett omöjligt för en outsider. Staten presenterar inga prognoser för vinsterna i bolagen med statligt ägande. Eftersom flertalet bolag ägs till 100 procent av staten handlas inte heller aktierna på någon börs där en marknadsvärdering av bolagen kan göras. De analytiker som analyserar och värderar börsbolag är som regel ointresserade av statliga bolag som inte kan handlas. Det är också fullständigt okänt vad stats- och näringsministern tänkt sig för alternativ användning av pengarna om bolagen inte behövs av svenska folket. Och slutligen – återigen – det är ett verkligt konststycke att veta vad som är bra för hela svenska folket.

Det sammanlagda värdet av bolag med statligt ägande bedömdes av Näringsdepartementet uppgå till ca 500 miljarder kr i början av år 2005⁸. Ett år tidigare bedömdes värdet vara 350–380 miljarder kr⁹. Men hur bedömningarna gjorts och varför värdet ökat med 120–150 miljarder kr på ett år framgår inte. Denna ökning av värdet kan ju se bra ut, men den är bara relevant om svenska folket är intresserat av att regeringskansliet förvaltar ett allt större statligt ägande. Om det svenska folket är mer intresserat av sin egen ekonomi blir frågeställningen en annan: ”Blir min privatekonomi bättre om staten förvaltar de statliga bolagen än om jag själv får förvalta min andel av de statliga bolagen?”

Antag att värderingen av bolagen i början av år 2005 gjordes på grundval av deras resultat år 2004. Det året var utdelningen till statskassan 17,1 miljarder kr, vilket innebär att utdelningen var 3,4 procent av kapitalet. Om svenska folket fått disponera värdet av

dessa bolag individuellt i stället hade det alltså räckt med att de betalat in 3,4 procent avkastning till staten för att statens inkomster och verksamhet inte skulle bli lidande. Allting över 3,4 procent i avkastning hade de kunnat behålla som ren nettovinst. Det kan noteras att Affärsvärldens generalindex steg med 17,5 procent under 2004 och med 32,6 procent under 2005. En indexportfölj på börsen hade alltså gett dessa avkastningar.

En genomsnittlig svensk skattebetalare hade alltså år 2004 kunnat placera sin värdeandel av det statliga företagandet i en indexportfölj på börsen och fått 14,1 procent mer i avkastning än staten fick på sitt företagsinnehav (17,5 %–3,4 %). Vi konstaterade tidigare att varje svensks andel av de statliga företagen var värd minst 50 000 kr. Förra året hade alltså varje svensk kunnat tjäna drygt 7 000 kr på att själv förvalta värdet av sin andel av de statliga bolagen.

Om man ändå som stats- och näringsministern säger att det har varit en bra affär för svenska folket att behålla ägandet av de statliga bolagen under regeringskansliets förvaltning, måste man uppenbarligen räkna på ett speciellt sätt.

När det gäller frågan om det är en bra affär för svenska folket att staten behåller de statliga företagen i sin ägo finns ytterligare två viktiga aspekter som har att göra med statens styrning av de statliga företagen och marknadspositionen för flera av dem.

Omfattande internationell forskning visar att statliga företag generellt ett är mindre effektiva än privat ägda.¹⁰ Detta behöver i och för sig inte vara sant för just de svenska statliga företagen. Men det är helt klart att många statliga företag har andra mål vid sidan av vinstmålet – mål som ofta inverkar menligt på bolagens lönsamhet. Detta gäller definitivt den stora grupp bolag som Näringsdepartementet kallar för ”företag med särskilda samhällsintressen”. Men även de företag som staten ställer marknadsmässiga krav på har andra mål än lönsamhetsmålet – eller för att använda Näringsdepartementets terminologi: ”särskilt uttryckta ägarkrav”.

Det innebär i värsta fall att även bolag som antas arbeta på marknadsekonomiska villkor blir utsatta för politisk nyckfullhet och rent politiska mål som inte har med lönsamheten att göra. Företag som Vattenfall, Posten och Sveaskog, för att bara nämna några, har alla varit utsatta för försök till påverkan utöver den direkta ägarstyrningen från den politiska sfären. Det torde inte råda något tvivel om att statliga företag generellt har svårare än privata att fokusera på lönsamhetsmålet och hålla diverse andra politiska mål borta.

Hur mycket företagsledning, styrelser och Näringsdepartementets ägarstyrningsansvariga än betonar professionalitet och lönsamhet går det inte att komma ifrån att många politiker ser de statliga företagen som möjliga verktyg för att nå politiska mål. Resultatet riskerar att bli lägre lönsamhet och en sämre affär för svenska folket.

Den andra aspekten på statligt företagande som har att göra med dess lönsamhet för svenska folket, gäller den marknadsposition som statliga företag tillåts ha just för att

de är statliga. Även här är detta mest uppenbart för företag med ”särskilda samhällsintressen”. Svenska Spel, Systembolaget och Apoteket har en monopolställning på sina marknader som privata företag aldrig skulle tillåtas ha med hänsyn till konsumenterna. Men även vissa företag som av Näringsdepartementet anses verka på en marknad med full konkurrens har mycket stark ställning på sina marknader. Det är nog inte alla som håller med om att Posten och Akademiska Hus verkar på marknader med full konkurrens. När privata företag får en dominerande ställning på en marknad misstänks de alltid för att exploatera denna ställning. Erfarenheterna tyder inte på att statligt ägda företag skulle vara immuna mot denna frestelse – alla är nog inte överens om att Postens kamp mot CityMail och Telias prissättning på nättjänster för konkurrerande bolag skedde med konsumenternas bästa för ögonen.

Så länge de statliga företagen förblir statliga finns risken att det ses som mindre angeläget att skapa förutsättningar för att de inte längre ska kunna behålla sin monopolställning eller dominerande ställning på marknaden. Det är inte någon god affär för svenska folket som konsumenter.

4.5 Starkt 2005 för företag med statligt ägande

Den definitiva årsredovisningen för 2005 för företag med statligt ägande finns ännu inte tillgänglig och stämmorna har heller inte tagit de definitiva besluten om utdelning. Den senaste rapporten för företag med statligt ägande visar dock att år 2005 blev ett rekordår för staten¹¹. Resultatet efter skatt förbättrades med 71 procent under 2005 och utdelningarna väntas uppgå till 26,7 miljarder kr – en ökning med över 9 miljarder kr.

Dessa helt färskta siffror för de statliga företagens resultat ändrar inte den tidigare diskussionen och slutsatserna i detta kapitel. Naturligtvis är näringsministern angelägen att använda resultatförbättringen i de statliga företagen som ett argument för fortsatt statligt ägande. Men att företag går bra är inte något argument för att staten ska äga dem. Naturligtvis innebär utdelningsökningarna, som är föreslagna men ännu inte beslutade, att man måste räkna med ett större bortfall av intäkter från utdelningar i statsbudgeten om dessa utdelningsnivåer blir bestående. Ökningen i utdelningar har dock inte främst sin förklaring i förbättrade resultat i de statliga företagen.

Resultatet efter skatt ökade år 2005 med ca 20 miljarder kr. Resultatförbättringen kan till stor del hänföras till tre bolag: Vattenfall, LKAB och Akademiska Hus. Resultatförbättringen i Vattenfall förklaras av högre elpriser, lyckade terminsaffärer samt ökad vattenkraftproduktion. LKABs ökade vinst förklaras främst av att järnmalmspriset ökade med över 80 procent. Akademiska Hus slutligen ökade sin vinst genom att skriva upp värdet på sina fastigheter med över 7 miljarder kr. År 2005 var ett bra år för många företag, statliga såväl som privata. Och vinstpengar från prisökningar har samma ekonomiska värde som andra vinster. Men få torde tro att elpriser, järnmalmspriser och fastighetspriser stiger i det oändliga.

Det är också intressant att notera att ökningen i utdelning på statens aktier inte främst kommer från de företag som höjt vinsterna mest. Vattenfall, LKAB och Akademiska Hus kommer tillsammans enligt förslagen till utdelning att höja denna med knappt en och en halv miljard kr – detta efter resultatförbättringar före skatt på sammanlagt över 24 miljarder kr. Mönstret att använda resultaten från det statliga företaget till att bygga upp en allt större statlig företagssektor tycks snarast förstärkas. Näringsminister Thomas Östros säger också i en kommentar till bokslutskommunikén: ”Med ett så starkt positivt resultat finns det goda förutsättningar för omfattande framtidsinvesteringar.”

Utdelningarna från de statliga företagen beräknas öka med sammanlagt 9,3 miljarder kr. Inte mindre än 80 procent av denna ökning kommer från en extra utdelning i TeliaSonera (4,6 miljarder kr) samt från Venantius som nu börjat ge utdelning (3 miljarder kr). När det gäller TeliaSonera har såväl rörelsemarginal som avkastning på eget kapital och statens andel av resultatet efter skatt **minskat**. Den extra utdelningen är alltså en ren återföring av kapital till ägarna. Venantius är ett företag som bildades 1995 med uppgift att hantera obeståndssituationer i en från SBAB övertagen lånestock (Venantius tog över en lånestock på 33 miljarder kr). Utdelningen i år på 3 miljarder är ett uttryck för att förlusterna på dåliga lån som Venantius tog över inte blev så stora som befarat.

I bokslutskommunikén för företag med statligt ägande bedöms företagets prestationer i jämförelse med året dessförinnan. Denna jämförelse visar endast att konjunkturläget år 2005 var mycket gynnsamt för många svenska företag. Mer intressant för att bedöma staten som ägare vore naturligtvis att jämföra de statliga företagen med de privata. En sådan jämförelse försvåras dock av att det inte sker någon marknadsvärdering av de statliga företagen och att det inte alltid finns jämförbara privata företag. På ett område kan man dock göra en jämförelse: Hur har statens innehav av börsnoterade aktier utvecklats i förhållande till alla börsnoterade aktier under 2005? Marknadsvärdet på det statliga noterade aktieinnehavet ökade med 8,5 procent. Affärsvärldens generalindex steg med 33 procent. Statens, och ytterst det svenska folkets, avkastning på det statliga innehavet låg alltså 24,5 procent under vad en indexportfölj på börserna skulle ha gett.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de statliga företagen gick bra år 2005 jämfört med året innan – hur de gick jämfört med de privata företagen är svårare att säga utom när det gäller statens börsaktier som gick klart sämre. Mönstret att vinsterna från statliga företag i huvudsak används för att bygga upp en allt större statlig bolagssektor består. Bidraget från utdelningar till statsbudgeten blev rekordstort, men kan till största delen förklaras av engångshändelser.

5

Praktiska frågor vid en utdelning av statliga företag

Naturligtvis skulle en överföring av de statliga bolagen till medborgarna innebära att staten förlorade intäkter för att finansiera de offentliga utgifterna. Om inget annat ändras innebär det att staten antingen måste minska de offentliga utgifterna eller höja skatterna i motsvarande grad. Men allting annat är naturligtvis inte likadant år efter år – den offentliga sektorns skatteinkomster har ökat med ca 50 miljarder kr per år de två senaste åren. Ett års ökning av inkomsterna har alltså varit tillräckligt för att med god marginal bära bortfallet av inkomster från statliga bolag.

Men om man ändå vill kompensera för inkomstbortfallet med en skattehöjning skulle denna, som visats ovan, ändå bli mindre än den avkastning som människor skulle kunna få på sina nya direktägda förmögenheter. Ett direktäggande skulle dessutom innebära att människor tydligare såg vilken skattebelastning den offentliga verksamheten krävde och det skulle bli lättare att ta ställning till vilken omfattning man önskar på den.

5.1 Vilka ska få del av en överföring?

Men är det praktiskt möjligt att föra över förvaltningen av de statliga bolagen till nio miljoner svenskar? Ska alla i Sverige få del av denna överföring – också omyndiga och spädbarn? Och hur blir det med styrningen av bolag med ett så spritt ägande?

Den lämpliga avgränsningen av den grupp som ska ta över den direkta förvaltningen av de statliga bolagen kan givetvis diskuteras. Eftersom bolagen tillhör det svenska folket kan en princip vara att alla svenska medborgare, oavsett ålder, ska få del av överföringen. Av uppenbara skäl har barn och ungdomar i de flesta fall inte kunnat bidra till uppbyggnaden av den statliga förmögenheten, och det skulle därför möjligen kunna argumenteras för att de då inte heller ska få del av överföringen. Däremot finns det inga praktiska hanteringsmässiga skäl som talar för att begränsa överföringen till exempelvis alla svenskar som var röstberättigade i det senaste riksdagsvalet.

Det svenska VPC-systemet klarar att hantera miljontals aktieägare och en utdelning av statliga företag till alla svenskar skulle inte innebära några olösliga hanteringsproblem.

5.2 Vilka bolag bör delas ut?

En annan fråga är om det är rationellt att 9 miljoner människor ska dela på ägandet till och styrningen av t ex Voksenåsen. Det är ganska uppenbart att en överföring av ägandet inte är lämpligt för hela den statliga bolagssfären. För vissa bolag är det säkert lämpligast att staten fortsätter att förvalta våra kollektivt ägda bolag.

Näringsdepartementet har, som tidigare visats, delat in de statliga bolagen i två grupper: företag med marknadsmässiga krav och företag med särskilda samhällsintressen. Till den förstnämnda gruppen förs företag som verkar på en marknad med full konkurrens och som staten ställer marknadsmässiga krav på. Att dessa företag lika gärna skulle kunna förvaltas direkt av medborgarna verkar uppenbart. Men också i den sistnämnda gruppen finns företag där den statliga förvaltningen kan ifrågasättas. Argumenten mot det statliga spelmonopolet, det statliga apoteksmonopolet och det statliga monopolet på detaljhandel med vin och sprit är välkända. Kulturinstitutioner som Dramaten och Operan behöver inte nödvändigtvis vara statsägda – kultur kan subventioneras utan statligt ägande. Det är inte självklart att låta ett statligt bolag som Samhall ta ett så stort ansvar för arbetshandikappade, i stället för att arbeta mer med generella bidrag till privata företag som anställer arbetshandikappade. Det finns privata provningsinstitut, som t ex SEMKO på elsäkerhetsområdet, och varför skulle Svensk Bilprovning då inte kunna vara det? Att som grund för en överföring av ägandet direkt till svenskarna rätt av acceptera Näringsdepartementets indelning av företag mellan sådana med marknadsmässiga krav och övriga krav förefaller alltså ingalunda självklart.

När Näringsdepartementet värderat de statliga bolagen har det rimligtvis skett utifrån deras förmåga att ge vinst och utdelning. Under förra året stod följande sju företag för över 90 procent av de statliga företagens resultat före skatt:

- Vattenfall
- TeliaSonera
- Posten
- V&S Vin & Sprit
- Sveaskog
- LKAB
- Svenska Spel

Postens och TeliaSoneras resultat har fluktuerat ganska kraftigt under de senaste åren, men de övriga bolagen i listan har haft stabila vinster. Om Näringsdepartementets värderingsprinciper inte är alltför udda bör också dessa företag stå för ungefär 90 procent av värdet av de statliga bolagen.

Även om man drastiskt kortar ner listan på bolag som skulle kunna delas ut till det svenska folket till en dryg handfull, kan man fortfarande dela ut bolag till ett värde av ca 50 000 kr per svensk – ung som gammal. Allra enklast är naturligtvis att skifta ut aktieinnehaven i de bolag som redan är börsnoterade. Förutom det i listan ovan inkluderade TeliaSonera är det innehav i Nordea Bank, OMX och SAS. Värdet på detta innehav är ca 120 miljarder kr.

5.3 Hur går det med ägarstyrningen av bolagen?

Hur skulle de ovan nämnda företagen klara sig med ett så spritt aktieäggande som skulle bli följden om företagen delades ut till ca 7 eller 9 miljoner svenskar? Om denna ägarbild skulle bli bestående skulle det kanske finnas anledning till oro för hur ägarstyrningen av företagen skulle fungera. Även om erfarenheterna av statligt ägande generellt sett inte anses vara goda kan nog samma sak sägas om ett mycket spritt aktieäggande utan tydliga huvudägare. Samtidigt bör man hålla i minnet att effektiviteten i ägarstyrningen inte bara är en fråga om antalet ägare utan också om hur institutionerna för ägarstyrning ser ut.¹²

Erfarenheterna av stora privatiseringar utomlands tyder dock på att aktieägandet ganska snabbt koncentreras. En internationell studie av utvecklingen av antalet aktieägare vid massprivatiseringar visar att antalet aktieägare redan första året minskar med ca 10 procent och att antalet aktieägare verkar stabilisera sig runt 65 procent av det ursprungliga antalet efter 4 år.¹³

Om det likväl är så att man vill undvika ett spritt aktieinnehav med otydlig ägarstyrning under en övergångsperiod, är en teknisk möjlighet att inte dela ut aktier direkt utan i stället någon form av omvandlingspapper som kan köpas och säljas på en marknadsplats. Efter en bestämd tid, t ex ett år skulle dessa omvandlingspapper kunna lösas in mot aktier. Under denna period skulle staten ligga kvar med sitt ägande och sitt ägarstyrningsansvar, tills ägarbildningen stabiliseras.

Ett alternativ till att dela ut omvandlingspapper för att undvika svag ägarstyrning är att staten behåller en kontrollpost som inom en i förväg stipulerad tidsperiod säljs direkt till investerare som kan bjuda på hela aktieposten. Då minskar risken för att ägarstyrningen blir svag under en period. Det överordnade målet att privatisera förmögenhetsvärdet i de statliga företagen kan ju ändå uppnås genom att staten delar ut intäkterna från försäljningen av kontrollposten till svenska folket.

Man bör också hålla i minnet att det inte är ett stort antal aktieägare i sig som är ett problem när det gäller ägarstyrning, utan frånvaron av någon stark huvudägare som är problemet. Och i företag med spritt ägande kan det vara lättare att uppnå positionen som stark huvudägare.

5.4 Vad förenklas?

De praktiska frågor som skulle uppstå vid en utdelning av de statliga företagen ska naturligtvis inte nonchaleras eller undervärderas. Men man ska också vara medveten om att en del av dessa praktiska problem är desamma som vid en traditionell privatisering. Vid en utdelning slipper man dessutom en del praktiska problem som är förknippade med traditionella privatiseringar.

Vid en traditionell privatisering uppstår direkt frågor om när privatiseringen ska göras, vilket pris som ska sättas på aktierna vid introduktionen och vilka som då ska få möjligheten att köpa aktier. En regering som säljer de statliga företagen bör naturligtvis se till att tidpunkten väljs så att försäljningsintäkten blir så stor som möjligt – annars gör ju ytterst det svenska folket en dålig affär. Men att välja denna tidpunkt kan vara nog så svårt. Dessutom är det kanske så att de svenskar känner sig lurade som i ett sådant läge köper aktier och sedan får uppleva att kurserna faller. Samma sak gäller naturligtvis prissättningen på aktien. Den bör vara så hög som möjligt med tanke på statsinkomsterna, men kanske ändå inte så hög att ett senare prisfall upplevs som att köparna blivit lurade. Försäljningen av Teliaaktierna illustrerar denna problematik utmärkt väl.

Om aktierna, av hänsyn till svenska köpare, i stället säljs uppenbart billigt uppstår samma slags problem med tilldelningen som när aktierna delas ut: vilka ska få? Men här blir problemet värre eftersom det vid en aktieförsäljning är svårt eller omöjligt att diskriminera utlänningar, vilket inte är fallet vid en gratisutdelning. Om de statliga bolagen delas ut i stället för säljs slipper man naturligtvis prissättningsproblemet, och även tidpunkten för att maximera inkomsterna blir irrelevant.

Som tidigare påpekats kan ett problem med utdelning vara att det spridda ägandet kan medföra att ägarstyrningen av bolagen blir dålig och att det finns risker att bolagen "kidnappas" av sina ledningar. Men naturligtvis kan det även finnas problem med ägare och ägarstyrning vid en traditionell privatisering. För något drygt år sedan var det t ex högaktuellt att privatisera det statliga Green Cargo (tidigare SJ Gods) genom en försäljning till tyska Deutsche Bahn. Men efter kraftiga ifrågasättanden från näringslivet om det var en lämplig ny ägare, skrinlades planerna. Kanske ett starkt utländskt kraftbolag som ägare av Vattenfall skulle mötas med samma skepsis av svenska folket.

Sammanfattningsvis: Vare sig man delar ut statliga bolag eller säljer kan det uppstå problem med ägarstyrningen från de nya ägarna. Men vid en traditionell privatisering tillkommer prissättningsproblemet och problemet att välja rätt tidpunkt för privatiseringen.

6

Internationell utblick

6.1 Privatiseringstrender

Mixen mellan statligt och kollektivt ägande å ena sidan och privat ägande å den andra har ständigt varierat över världen och genom historien. Det senaste uppsvinget för statligt ägande skedde i samband med andra världskriget. Den senaste stora privatiseringsvågen inleddes av Margaret Thatchers regering i Storbritannien i början på 1980-talet. Därefter har privatiseringar varit ett mer eller mindre viktigt inslag i den ekonomiska politiken i hundratalet länder¹⁴.

I Storbritannien minskade privatiseringarna statsföretagens roll från över 10 procent av BNP i slutet av 1970-talet till en försumbar nivå i slutet av 1990-talet. Förutom i Storbritannien genomfördes i Europa stora privatiseringsprogram i Tyskland, Frankrike, Italien, Spanien och naturligtvis i de tidigare kommuniststaterna. I (dåvarande Väst-) Tyskland inleddes privatiseringarna egentligen redan under förbundskansler Conrad Adenauer med stora utförsäljningar av statligt ägande i Volkswagen och VEBA. I Frankrike privatiserade president Jacques Chirac 22 företag värda 12 miljarder dollar bara mellan 1986 och 1988. Privatiseringarna har sedan fortsatt med börsnoteringen av det delvis statsägda Electricité de France hösten 2005 som en av de senaste i raden.

Utanför Europa inleddes stora privatiseringar i i Japan slutet av 1980-talet, med utförsäljningar av aktier i Nippon Telegraph and Telephone värda 80 miljarder dollar, vilket är den hitintills största enskilda försäljningen av aktier i ett statligt bolag. I Kina har privatiseringen av de gigantiska statliga företagen gått trögt, huvudsakligen beroende på de stora välfärdsåtaganden dessa är belastade med. Också i Indien har regelrätta privatiseringar varit relativt ovanliga. Däremot har många länder i Sydamerika, t ex Chile, Mexiko, Bolivia och Brasilien, genomfört stora privatiseringsprogram.

Det geografiska område som främst utmärkt sig för privatiseringar är naturligtvis det tidigare Sovjetblocket och de forna kommunistländerna i Central- och Östeuropa. I dessa regioner genomfördes massiva privatiseringsprogram efter kommunismens fall – ofta med hjälp av av vouchers som delades ut till stora grupper medborgare.

De kumulativa intäkterna av privatiseringar under denna privatiseringsvåg i världen uppskattades i slutet av 1990-talet överstiga en trillion (1 000 000 000 000) dollar, varav den största delen i OECD-länder. Statsägda företag i industrivärlden (höginkomstlän-

der) beräknas har minskat sin andel av BNP från 8,5 procent i mitten av 1980-talet till 5 procent i slutet av 1990-talet. I låginkomstländer har nedgången varit ännu mer dramatisk.

Motiven till privatiseringarna har naturligtvis varierat mellan olika länder och olika fall. De motiv som vanligen lyfts fram är dock:

- Ge staten intäkter
- Öka effektiviteten i de statliga bolagen och i ekonomin
- Minska statens inflytande på ekonomin
- Stimulera till ett mer spritt aktieäggande
- Underlätta konkurrensutsättning
- Utsätta de statliga företagen för marknadskrafter
- Utveckla den inhemska kapitalmarknaden

Tekniskt har privatiseringarna genomförts på olika sätt. Ett första specialfall är återlämnande av statlig egendom till tidigare ägare eller arvtagare till denna, något som förekom framförallt i Östeuropa. Utöver denna metod har det förekommit olika varianter av direktförsäljning av företag eller delar av företag till enskilda investerare eller mindre grupper av investerare, publika aktieförsäljningar (liknande börsnoteringar av privata företag) samt massprivatiseringar med hjälp av utdelade eller sålda vouchers. Slutligen kan ett slags privatisering också åstadkommas indirekt genom konkurrensutsättning av statliga företag, vilket minskar deras marknadsandel och ökar privata företags marknadsandelar.

6.2 Erfarenheter av privatiseringar

Privatiseringsmetoderna har varierat med de institutionella förhållandena i olika länder och med storleken på privatiseringarna. En omfattande empirisk och teoretisk forskning har ägnats problem som har att göra med tidsaspekter på privatiseringar, prissättningsfrågor och fördelningen av erbjudanden att investera i bolag som privatiseras. Den regering som nu önskar genomföra privatiseringar behöver på intet vis ge sig ut i okänd terräng.

Efter en omfattande genomgång av teoretisk och empirisk forskning om privatiseringar sammanfattar de två amerikanska forskarna Megginson & Netter kunskapsläget vid 2000-talets ingång i följande punkter:

- De senaste 20 årens privatiseringsprogram har påtagligt minskat de statsägda företagens betydelse i flertalet länder. De statsägda företagens andel av den globala produktionen har minskat från över 10 procent 1979 till mindre än 6 procent tjugo år senare.

- Forskningen ger nu stöd för uppfattningen att privatägda företag är mer effektiva än statsägda. Det finns begränsat empiriskt stöd för att andra åtgärder än privatiseringar, som t ex marknadsprissättning, marknadsliberaliseringar och ökad användning av ekonomiska styrmedel, kan öka statliga företags effektivitet. Men samtidigt skulle dessa åtgärder sannolikt ha varit än mer effektiva om de kombinerats med privatiseringar.
- De tekniska metoderna för privatisering har i huvudsak varit aktieförsäljning, direkt utförsäljning av fysiska tillgångar och massprivatiseringar i kombination med utdelning eller försäljning av vouchers. Dock finns det stora variationer i hur dessa tekniker använts. Massprivatiseringar med vouchers har främst använts i före detta kommunistländer i Öst- och Centraleuropa med sämre resultat än andra privatiseringstekniker i andra länder.
- I privatiserade företag ökar nästan alltid produktiviteten, lönsamheten, investeringarna och den finansiella stabiliteten. Effekterna på sysselsättningen är mer oklara och beroende av om produktiviteten ökar snabbare eller långsammare än produktionen.
- Privatiseringar har regelmässigt varit lönsamma för dem som investerat i de tidigare statsägda företagen.
- Det finns ett positivt samband mellan utvecklingen av aktiemarknaden och privatiseringar.
- Begränsade erfarenheter tyder på att privatiseringar utvecklar de nationella systemen för ägarinflytande i aktiebolag.

Megginson & Netter anser att det krävs ytterligare forskning om behovet av kompletterande ekonomisk politik vid privatiseringar, om konsekvenser för sysselsättningen och hur de kan hanteras samt om samspelet mellan globalisering och privatiseringar.

Privatiseringarna nådde en toppnivå under åren 1997–99 och vände sedan nedåt. Ett skäl kan naturligtvis vara att de mest uppenbara privatiseringsprojekten då redan hade genomförts, inte minst i de tidigare kommunistländerna. Privatiseringar av en stock statliga bolag kan ju av rent logiska skäl inte öka hur länge som helst. Men svårigheterna vid privatiseringar har också belysts i ett antal konkreta fall, vilket kanske har bidragit till att dämpa den ursprungliga entusiasmen för privatiseringar.

Det kan nu anses väl belagt att privatiseringar ökar den ekonomiska effektiviteten i de privatiserade företagen:

A vast body of empirical work on the impact of privatization that has been summarized in detail elsewhere shows that in competitive sectors privatization has improved firm performance ... Available studies conclude that privatization in these sectors improves performance and increases returns to new owners and shareholders, with more robust findings in high and middle income countries than in low income countries.¹⁵

Both the microeconomic and case study data are supportive of the positive effects of privatization over time on growth and employment. These results hold for the full sample and the transition countries, though they are less pronounced for the latter.¹⁶

Dock finns det invändningar som har med annat än ekonomisk effektivitet att göra. I många privatiserade bolag har antalet anställda minskat kraftigt, vilket var en förutsättning för att de skulle överleva som privata bolag. Visserligen är grundproblemet att de människor som blivit arbetslösa inte kunnat få produktiva jobb i andra delar av ekonomin, men det har inte hindrat att det åtminstone bland anställda i statliga bolag byggts upp en skepticism till privatiseringar. Det är också uppenbart att många privatiseringar genomförts med tekniker som gynnat vissa grupper i samhället och missgynnat andra. Eller i värsta fall har privatiseringarna enbart genomförts med syfte att gynna en liten grupp av insiders och makthavare. I de tidigare kommunistländerna har naturligtvis privatiseringsprogrammen också försvårats av att samhällens institutioner i övrigt inte varit väl avpassade för en marknadsekonomi med privata företag.

Men även om det går att hitta exempel på dåligt genomförda privatiseringsprogram, och även om den första vågen av odelad entusiasm för privatiseringar har mattats, är det helt klart att privatiseringar kommit att bli ett normalt inslag i den ekonomiska politiken. Och det är numera ytterst få röster som höjs för att det är statligt företagande som är nyckeln för att skapa tillväxt och effektivitet i en ekonomi.

Ett konkret förslag

Som framgår av den internationella utblicken finns det ingen omfattande internationell erfarenhet av överföring utan ekonomiskt vederlag av statliga företag till stora medborgargrupper. Det som mest liknar detta är de massprivatiseringar i kombination med vouchers som genomfördes i en del tidigare kommunistländer i Östeuropa. Förhållandena i dessa länder var dock vid den tiden inte alls jämförbara med Sverige. Det rörde sig om massprivatiseringar av tusentals företag med svag lönsamhet, i ekonomier som saknade både de kunskaper och institutioner som krävs för att en marknadsekonomi ska fungera väl.

I de tidigare kommunistländerna liksom i många utvecklingsländer genomfördes privatiseringarna som ett led i ett systemskifte där det också var centralt att ge statskassan inkomster. Privatiseringarna gällde dessutom ofta tusentals företag, av vilka många var små. I de ursprungliga OECD-länderna har privatiseringsprogrammen också ofta genomförts som delar i en omläggning av den ekonomiska politiken, och även i dessa länder har privatiseringarna skett i situationer där en förstärkning av de statliga budgetarna varit av nöden.

I Sverige är förutsättningarna unika i flera avseenden. Det är god ordning i statens finanser. Det är ett begränsat antal stora företag som är aktuella att föra över till medborgarna. Vi är ett land med en liten befolkning vilket underlättar alla hanteringsfrågor. De statliga företagen representerar en betydande förmögenhet för varje svensk. Vi har väl utvecklade finansiella marknader, duktiga företagsanalytiker och en kompetent statlig byråkrati som kan hantera information och transaktioner för stora grupper. Slutligen, och inte minst viktigt, är vi en välutbildad befolkning med stor vana vid direkt eller indirekt aktieäggande.

Förutsättningarna för att en utdelning av ett begränsat antal statliga bolag till befolkningen skulle bli en bra affär är alltså ovanligt goda i Sverige. Men även en god idé kan förfuskas om den genomförs illa, och det är ett antal val som måste göras:

- Vilka svenskar ska komma ifråga för en utdelning?
- Vilka företag ska delas ut?
- Hur ska en bra ägarstyrning säkerställas?
- Hur ska utdelningen hanteras praktiskt?

Dessa frågor behöver utredas i detalj innan de definitiva svaren ges, men ett första förslag är följande:

- **Dela ut företagen till alla svenska medborgare som är födda vid en exakt tidpunkt i anslutning till riksdagens beslut om utdelning.** Bolagen tillhör ytterst det svenska folket och det finns då ingen logik i att undanta delar av detta från utdelning.
- **Begränsa en första utdelningsomgång till följande: Vattenfall, V&S Vin & Sprit, Sveaskog, LKAB, SBAB, Vasakronan samt statens aktieinnehav i TeliaSonera, Nordea och OMX AB.** Dessa företag arbetar alla på marknadsekonomiska villkor och med marknadsekonomiska krav från staten. Dessa företag har också i ett lite längre tidsperspektiv stått för större delen av avkastningen på statens bolagsinnehav och är värdemässigt en stor andel av värdet av statens bolagsinnehav. I en andra omgång kan en utdelning ske av företag som Svenska Spel och Apoteksbolaget, där det kan bli nödvändigt med viss kompletterande lagstiftning för att reglera företagens agerande på marknaden. I en tredje omgång sker en genomgång av samtliga resterande statliga bolag, som representerar ett mindre ekonomiskt värde. Innan dessa bolag säljs kan det bli nödvändigt med omstruktureringar, och omregleringar och det kan naturligtvis visa sig att ett fortsatt statligt ägande är det mest ändamålsenliga i vissa fall.
- **Säkerställ en bra ägarstyrning genom att inte direkt dela ut alla aktier i de tidigare helstatliga bolagen.** Lite schablonmässigt anses ibland företag som saknar någon ägare med mer än 10 procent av rösterna vara "ägarlöst", d v s i hög grad i händerna på företagsledningen. Staten bör ligga kvar med en ägarandel på 10–20 procent av ägandet under en i förväg bestämd period på ett eller ett par år. Under denna period är det inte osannolikt att det skett en tillräcklig koncentration av ägandet via aktiemarknaden¹⁷. Om så inte skulle bli fallet bör staten sälja aktierna till större investerare som kan ta ett ägaransvar och därefter dela ut försäljningsinkomsten till svenska folket.
- **Inrätta ett speciellt privatiseringskansli som får i uppdrag att hantera utdelningen av aktier.** Den praktiska aktiehanteringen är inte något stort problem i detta sammanhang. Däremot behöver naturligtvis formerna för utskiftningen och informationsproblemen i samband med detta utredas och hanteras professionellt.

8

Alternativ

Som tidigare har framhållits finns det starka empiriska belägg för att privatiseringar är positiva för de företag som privatiseras, men i OECD-länder är kunskapsbasen svag när det gäller empirisk forskning om överföring av statliga bolag till medborgarna utan ersättning. Detta skulle möjligen kunna tolkas som att idén är helt ny eller att den har förkastats innan den ens prövats. Men förklaringen är nog snarast att inget land som har genomfört privatiseringsprogram befunnit sig i en situation som liknar den svenska.

Att Sverige skulle bli ett föregångsland när det gäller utdelning av statliga bolag är alltså inte i sig något argument mot detta. Men likväl kan det finnas anledning att ställa frågan om det finns andra mer beprövade metoder som uppfyller de mål som en utdelning av aktier skulle uppfylla.

En utdelning av de statliga företagen kan betraktas som ett mål i sig utifrån ett liberalt ekonomiskt perspektiv. Men för den pragmatiskt inriktade är kanske inte detta tillräckligt. Det finns därför anledning att återknyta till det inledningsvis förda resonemanget. Där framhölls att målet var att ge människor en förmögenhet som skulle öka deras handlingsfrihet och självständighet. För Sverige som nation skulle det innebära att restriktionerna på den ekonomiska politiken mildrades. Det skulle bli lättare för våra politiker att hantera de utmaningar som globalisering och strukturomvandling innebär. Kan detta uppnås på alternativa sätt?

8.1 Skattesänkningar

Ett alternativ vore naturligtvis att sänka skatterna för att på det viset göra det lättare för människor att spara ihop till en förmögenhet. Svårigheten i denna strategi ligger i tidsaspekten. Skattesänkningar som är tillräckligt stora för att göra det möjligt för stora grupper i samhället att på rimlig tid bygga upp även mindre förmögenheter måste vara så stora att också de offentliga utgifterna måste minskas. Men då hotas de socialförsäkringssystem som ska ge trygghet åt människor som ännu inte har någon egen ekonomisk buffert. Detta är något av politiken moment 22: det går inte att ge människor en egen ekonomisk trygghet för då måste man ta bort den ekonomiska tryggheten för dem.

8.2 Sälja företag och dela ut pengarna

Ett annat alternativ är att genomföra traditionella privatiseringar och sedan dela ut intäkterna från dessa privatiseringar till svenskarna. Detta skulle göra att målet att snabbt ge människor en egen ekonomisk trygghet uppfylldes. Det skulle dessutom innebära att man slapp de eventuella problemen med ägarstyrning av de tidigare statliga bolagen, som ett mycket spritt ägande till följd av en utdelning av bolagen skulle föra med sig. Å andra sidan skulle denna metod antagligen föra med sig ett betydande stabiliseringspolitiskt problem.

Om alla svenskar får 50 000 kr i kontanter i handen kan man nog räkna med en betydande konsumtionsökning och risk för ökad inflation. Ett annat problem med denna metod är att staten sitter fast med alla de problem som är förknippade med traditionella privatiseringar. Ska bolagen rationaliseras ytterligare innan de säljs för att få upp priset på dem? Ska aktierna säljas så dyrt som möjligt med åtföljande risk att en del svenskar som köper aktier riskerar att känna sig lurade vid eventuella kursnedgångar? Eller ska bolagen säljas med rabatt, vilket innebär att svenska folket som yttersta ägare får för lite betalt för sina tillgångar? Och vilka investerare ska staten vända sig till? Ska bolagen säljas genom publika erbjudanden på börsen eller ska staten vända sig till enskilda stora bolag som skulle kunna vara intresserade köpare? Alla dessa frågor – där det inte finns några i förväg givna svar – kan lämnas över till svenskarna att enskilt ta ställning till vid en utdelning av aktierna i stället för en traditionell privatisering.

9

Slutord

Naturligtvis finns det ett antal praktiska och tekniska problem som måste lösas om staten ska dela ut de statligt ägda företagen till svenskarna. Och det kanske finns alternativa tekniska lösningar till en gratis utdelning som bör prövas i viss utsträckning. Traditionell privatisering och utdelning av försäljningsintäkterna kan kanske vara ett bättre alternativ för de mindre bolagen. Men valen av tekniska lösningarna och den sociala ingenjörskonsten de kräver är inte huvudfrågan.

Det centrala är att åtta av tio svenskar saknar finansiell nettoförmögenhet samtidigt som de – med näringsministerns ord – ytterst är ägare till de statliga företagen. Ska de då inte få förfoganderätten till denna förmögenhet?

Noter

1. *Statens ägarpolitik 2005*. Stockholm: Regeringskansliet.
2. *Förmögenhetsstatistik 2003*. Stockholm: SCB.
3. År 2004 var 1–4 samt 6 AP-fondens tillgångar 646 miljarder kr.
Källa: "Pensionssystemets årsredovisning 2004". Stockholm: Försäkringskassan,
<<http://statistik.forsakringskassan.se>>.
4. "Arbetsmiljöfrågorna lyftes fram på ett nytt sätt och banade bland annat väg för förtroendemannalagen, säger Harry Rantakyro, ordförande i avd 612 Kiruna. Strejken riktade sig även mot etablissemangen, det socialdemokratiska partiet och facket. Något som vi bör dra lärdom av i dag, menar Harry Rantakyro." Metalls hemsida om gruvstrejken i december 1969, <www.metall.se>, 2004-12-09.
5. Anders Morin, Mia Wester, Hanna Widell, "Något intressant håller på att hända". Stockholm: Svenskt näringsliv, 2003; Johan Orbe, "Upplevelser och erfarenheter från arbete inom äldreomsorg". Lund: GFK Sverige AB, 1998; Åse Lidbeck, "Vardagens hjältar – undersköterskor och vårdbiträden i svensk äldreomsorg". Stockholm: Kommunal, 2002; Per Juth, "Befria kvinnorna från den offentliga sektorn". Stockholm: Svenskt Näringsliv, VIAM & Eureka Marknadsfakta, 2002.
6. Inkomster av statens aktier i statsbudgeten ett visst år hänför sig till beslutade utdelningar året innan. Skillnaden mellan utdelning och inkomst av statens aktier i statsbudgeten förklaras huvudsakligen av att denna budgetpost inte inkluderar inkomster från Svenska Spel. Källa: "Statens årsredovisning 2004". Stockholm: Regeringskansliet, <www.sweden.gov.se/sb/d/5470>.
7. Exklusive försäljning av aktier i Pharmacia & Upjohn AB på 11 miljarder kr.
8. *Statens ägarpolitik 2005*. Stockholm: Regeringskansliet,
<www.regeringen.se/content/1/c6/04/69/48/1a7f5772.pdf>.
9. *Statens ägarpolitik 2004*. Stockholm: Regeringskansliet,
<www.regeringen.se/content/1/c6/02/40/20/06fc5273.pdf>.
10. Megginson, William L & Netter, Jeffrey M (2001), "From state to market : a survey of empirical studies of privatization". *Journal of Economic Literature*, vol 39, nr 2, sid 321–389; Sullivan, John D, Rogers, Jean & Shkolnikov, Aleksandr, "Privatizing state-owned companies". Washington, DC: Center for International Private Enterprise/ US Chamber of Commerce, 2004 (Economic Reform Issue Paper 0403. The Pros-

perity Papers 3), <www.cipe.org/publications/education/prosperity/IP0403.pdf>; D'Souza, Juliet, Megginson, William & Nash, Robert, "Effect of institutional and firm-specific characteristics on post-privatization performance : evidence from developed countries". *Journal of Corporate Finance*, 2005 nr 11, <<http://econpapers.repec.org/article/eeecorfin/>>.

11. Rapport för företag med statligt ägande, januari – december 2005, Regeringskansliet, 14 mars 2006

12. För en discussion om den svenska modellen för ägarstyrning, se Söderström, Hans Tson (red), *Ägarmakt och omvandling*. Stockholm: SNS förlag (Ekonomirådets rapport 2003) samt Henrekson, Magnus & Jacobsson, Ulf, "The Swedish model of corporate ownership and control in transition", i Huizinga & Jonung (red), *The internationalisation of asset ownership in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

13. Boutchkova, Maria K & Megginson, William L (1999), "The impact of privatization on capital market development and individual share ownership". *Financial Management*, vol 29, <www.oecd.org/dataoecd/11/39/2668393.pdf>.

14. Detta avsnitt bigger på Megginson, William L & Netter, Jeffrey M (2001), "From state to market : a survey of empirical studies of privatization". *Journal of Economic Literature*, vol 39, nr 2, sid 321–389.

15. Kikeri, Sunita & Kolo, Aishetu Fatima (2005), *Privatization : trends and recent developments*. Washington, DC: World Bank (Policy Research Working Paper 3765), <<http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/3765.html>>.

16. Davies, Jeffrey m fl, *Fiscal and macroeconomic impact of privatization*. Washington, DC: World Bank (Occasional paper 194), <<http://rru.worldbank.org/PapersLinks/Results.aspx>>.

17. Som påpekats tidigare tyder internationella erfarenheter på att antalet aktieägare redan första året minskar med ca 10 procent och att det faller ned till ca 65 procent efter fyra år. Boutchkova, Maria K & Megginson, William L (1999), "The impact of privatization on capital market development and individual share ownership". *Financial Management*, vol 29, <www.oecd.org/dataoecd/11/39/2668393.pdf>.