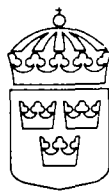


Regeringens proposition

1991/92:69

om privatisering av statligt ägda företag, m.m.



Prop.
1991/92:69

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 7 november 1991.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Per Westerberg

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att regeringen får bemyndigande att sälja statens aktier i 35 aktiebolag eller delar av dessa. Aktiebolagen är upptagna i *bilaga* till propositionen. Vidare föreslås att Förvaltningsaktiebolaget Fortia avvecklas. För omstruktureringskostnader i vissa företag inför försäljningen föreslås ett särskilt anslag liksom för direkta omkostnader i samband med försäljningen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 november 1991

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet P. Westerberg

Proposition om privatisering av statligt ägda företag, m.m.

1 Den statliga företagssektorn

Statligt ägda företag har funnits i Sverige sedan början av 1900-talet. Den grundläggande idén under denna tidsperiod var att staten skulle ha inflytande på industrier som grundade sig på landets basresurser såsom gruvor, skog och stål. Förutom av historiska och regionalpolitiska skäl har det statliga ägandet under 1970-talet ökat som ett led i omstruktureringen samt ambitionen att rädda krisdrabbade bolag och branscher. Som exempel på detta kan nämnas det statliga ägandet inom stål- och varvsindustrierna.

Den statliga företagssektorn är av stor omfattning och representerar en mångfald olika verksamhetsinriktningar, alltifrån små bolag med speciell verksamhet till stora industriföretag med kommersiell inriktning. Till detta kommer ett antal affärsverk och finansinstitutioner. Totalt omfattar den statliga företagssektorn ett femtiotal aktiebolag som i flertalet fall är moderbolag i koncerner, sju affärsverk samt sex finansieringsbolag där staten äger minst 50 % av aktiekapitalet. De hel- eller delägda statliga företagen äger helt, delvis eller innehar minoritetsandelar i ca 450 bolag. Den sammanlagda omsättningen i den statliga företagssektorn uppgick år 1990 till drygt 240 miljarder kronor. Utlåningen för kreditinstitutet var vid slutet av samma år drygt 400 miljarder kronor. Totalt sysselsatte den statliga företagssektorn år 1990 ca 300 000 personer.

Företagen är spridda över hela landet. I vissa regioner spelar de statliga företagen en särskilt stor roll för näringsliv och sysselsättning såsom i Norrbottens län.

Ägaransvaret för de statliga företagen är fördelat på tio departement inom regeringskansliet. Merparten av de statliga företagen hör dock till närings-, finans- och kommunikationsdepartementen. Till näringsdepartementets ansvarsområde hör bl.a. Förvaltningsaktiebolaget Fortia samt affärsverken statens vattenfallsverk och domänverket. Till finansdepartementet hör bl.a. Nordbanken, Industrikredit AB, Företagskapital AB och Lantbrukskredit AB. Under kommunikationsdepartementets ansvarsområde finns framför allt affärsverken statens järnvägar (SJ), postverket, luftfarts-

verket och televerket. Under detta departements ansvar finns också statens 50-procentiga andel i AB Aerotransport (ABA) som i sin tur är delägare i SAS.

Hösten 1990 bildades det statliga Förvaltningsaktiebolaget Fortia med uppgift att förvalta aktierna i vissa av staten ägda konkurrensutsatta industriföretag. Till Fortia överfördes statens aktieinnehav i tio hel- eller delägda företag verksamma inom bl.a. basnäringar såsom skog, stål och gruvor. Till Fortia överfördes bl.a. aktieinnehavet i SSAB Svenskt Stål AB, Luossavaara-Kiirunavaara AB, LKAB, Celsius Industrier AB, AB Statens Skogsindustrier (ASSI), Ncb AB och Procordia AB.

Ytterligare uppgifter om den statliga företagssektorn återfinns i regeringens skrivelse 1991/92:20 med 1991 års redogörelse för de statliga företagen som nyligen överlämnats till riksdagen. I denna redogörelse (sid. 10-53) återfinns beskrivningar av företagen. I beskrivningarna ingår bl.a. uppgifter om omsättning, resultat, balansomslutning, sysselsatt kapital, justerat eget kapital, räntabilitet, soliditet och antalet anställda. Det justerade egna kapitalet kan sägas utgöra företagets förmögenhetsmassa och är beräknat såsom beskattat eget kapital plus 70 % av obeskattade reserver plus minoritetsandelar minus föreslagen utdelning. Statens förmögenhet är i princip företagets förmögenhetsmassa multiplicerat med statens ägarandel i företagen.

Den statliga företagsverksamheten omfattar såväl konkurrensutsatt verksamhet som verksamhet av annan karaktär och inriktning. Jag kommer i det följande att föreslå att statens ägande av aktier m.m. minskas genom en successiv försäljning. Vidare kommer jag att redogöra för och lämna förslag om vilka principer som bör gälla vid denna försäljning.

2 Motiv för spridning av ägandet

2.1 Statens roll i näringspolitiken

Statens främsta uppgift inom näringspolitiken är att ange ramar och regelsystem för näringslivets verksamhet och bidra till att skapa betingelser för långsiktig tillväxt. Staten bör inte styra utvecklingen i enskilda företag eller branscher. Om staten uppträder som företagsägare och själv agerar på den marknad staten har till uppgift att ange spelregler för, uppstår en uppenbar risk för osund konkurrens. En regering kan påverkas av motstridiga intressen, som medför risk för att konkurrensförhållanden mellan privata och statliga företag snedvrids. Risken för sådan sammanblandning försvagar spelreglernas trovärdighet och lägger en hämsko på företagande och riskvillighet. Rättvisaspekten och den fria konkurrensen kräver därför att staten står neutral mellan olika företag.

Dessutom riskerar statligt ägda företag att bli redskap för politiska ambitioner. Företag som inte kan agera efter normala företagsekonomiska principer får på sikt betydligt svårare att utvecklas. Enbart lönsamma företag kan tillförsäkra sina anställda en reell anställningstrygghet. Statliga företag bör t.ex. ta ansvar för sysselsättningen på samma sätt och i samma

omfattning som inom den privata företagsamheten. Så sker emellertid inte alltid. Alltför ofta har politiska ambitioner negativt påverkat statliga företags långsiktiga utvecklingsmöjligheter.

Av föregående avsnitt framgår att staten äger en lång rad företag. Verksamheten spänner över vitt skilda fält alltifrån stålproduktion till omfattande skogs- och jordbruksegendomar samt investmentbolag och kreditinstitut. Ett statligt engagemang i företag måste i varje enskilt fall kunna motiveras med särskilda skäl. Det är angeläget att redovisa förutsättningarna för statligt ägande.

För att svenskt näringsliv skall kunna återvinna konkurrenskraft krävs åtgärder på en rad olika områden. Marknadsekonomi är det enda ekonomiska system som kan skapa tillväxt och välfärdsutveckling. Marknadsekonomi förutsätter att företagen kan verka utan direkt styrning från statens sida. Lagstiftningen skall ange nödvändiga ramar bl.a. för skydd av liv, hälsa, miljö, säkerhet och egendom. Inom dessa ramar skall sedan företagen verka fritt. Genom att företag och producenter tillverkar varor och erbjuder tjänster i fri och öppen konkurrens ökas möjligheten för konsumenterna att fritt kunna välja efter egna önskemål. Staten skall driva en näringspolitik som stärker marknadsekonomi och ökar näringsfriheten och konkurrensen. Detta kan inte åstadkommas genom ett omfattande statligt ägande av företag.

Chefen för finansdepartementet har i propositionen (1991/92:38) om den ekonomiska politiken berört strategin för statlig förmögenhetsförvaltning. Jag vill understryka vikten av att staten agerar som en aktiv ägare i företag. Jag vill även erinra om vad som där sagts om att staten bör ha en väl utvecklad strategi för ägandet av de statliga bolagen. Den verksamhet för vilken försäljningsbemyndigande begärs skall behandlas på samma sätt. I det följande föreslår jag att regeringen begär riksdagens bemyndigande att sälja ett antal angivna statliga företag. Detta ställer i sig krav på fortsatt effektiv förvaltning. Till dess att staten har avvecklat sitt ägande bör ägandet vara aktivt och professionellt. Ett bemyndigande att sälja innebär inte att ägaransvaret upphör.

I första hand bör de företagsenheter eller företagsgrupper inom den statliga sektorn som i dag arbetar under kommersiella betingelser på konkurrensutsatta marknader successivt säljas. I ett längre perspektiv kan delar av verksamheter inom bl.a. affärsverken bli aktuella för försäljning sedan de utsatts för konkurrens.

2.2 Fördelar förenade med ägarspridning

Sedan 1960-talet har merparten av sparandet och förmögenhetsuppbyggnaden ägt rum inom den offentliga sektorn. Denna utveckling har fortgått under 1980-talet. Bl.a. har AP-fondsystemet expanderat kraftigt. Löntagarfonderna har etablerats och byggts upp. Vidare har det institutionella ägandet ökat kraftigt, till stor del av skatteskal. Samtidigt finns det ett betydande intresse bland enskilda människor för ett ökat aktiesparande. Under 1980-talet har det förekommit ett ökat enskilt spar-

ande bl.a. i olika fonder, konvertibellån och aktieförsäljningar riktade till de anställda i olika företag etc.

Detta stora intresse bland allmänheten bör respekteras och tas till vara. Det är bra för vitaliteten i svensk ekonomi om många människor såsom ägare engagerar sig i hur det går för företagen och strävar efter att påverka deras utveckling. När fler låter sitt sparande förvandlas till ett aktivt ägande får detta positiva effekter även för tillgången på riskvilligt kapital. Försäljningen av statliga företag bör därför ta sikte på att ge många människor möjligheter att spara i aktier och bli delägare i dessa företag.

2.3 Finansiella utvecklingsförutsättningar

Erfarenheten visar att riksdagen och regeringen huvudsakligen varit beredda att tillskjuta kapital till företag som befinner sig i akut kris. Därför har expansiva företag som har staten som ägare i allmänhet inte alltid kunnat räkna med ägartillskott för sina framtidsinriktade investeringar. Ett expansivt privat företag som behöver öka sitt kapital för en framtidssatsning har ofta större möjligheter att göra detta t.ex. genom en nyemission. Företaget kan därigenom på ett smidigt sätt få medel till de investeringar och därmed den tillväxt som krävs för framtiden. Företag som inte kan agera efter normala företagsekonomiska principer får på sikt betydligt svårare att tillförsäkra sina anställda en verklig anställningstrygghet.

En överföring av de statliga företagen till privat ägo är därför väsentlig för de enskilda företagens utveckling. Erfarenheter i andra länder, bl.a. Storbritannien och Frankrike har visat att privatiserade företag i allmänhet expanderar betydligt snabbare efter privatiseringen.

2.4 Frigörande av kapital

Försäljning av statliga företag eller delar därav frigör kapital. Intäkterna från försäljningen kan utnyttjas på olika sätt. En utförsäljning av statliga tillgångar inbringar betydande belopp. För att inte minska statens förmögenhet bör dessa medel användas till investeringar i infrastruktur som skapar förutsättningar för tillväxt, dvs. har en hög samhällsekonomisk avkastning, till investeringar i verksamheter som ger minst lika bra avkastning som de sålda verksamheterna eller för att amortera statsskulden.

3 Erfarenheter av försäljning av statligt ägda företag i andra länder

Internationellt används begreppet privatisering av statlig verksamhet vid försäljning av statliga företag. I en internationell studie gjord år 1989 har konstaterats att huvudmotiven för den privatiseringspolitik som bedrivits i många länder under 1980-talet har varit att

- öka marknadsmässigheten och minska statens inflytande över ekonomin för att därigenom få en sammantaget bättre effektivitet

- få bättre effektivitet inom de sålda företagen
- minska statens skuldsättning
- sprida ägandet i företag och därigenom uppnå större effektivitet i det ekonomiska systemet.

Bland länder som drivit en omfattande privatiseringsverksamhet under 1980-talet bör först och främst nämnas Storbritannien och Frankrike. Andra länder där privatisering genomförts i stor utsträckning är Italien, Spanien, Tyskland och Japan. I andra länder såsom t.ex. Finland övervägs en privatisering av statliga företag. I Central- och Östeuropa privatiseras nu näringslivet i snabb takt.

Medan Tyskland var det land som först började med att i större omfattning sälja statliga företag redan i början av 1960-talet startade 1980-talets våg av privatisering i Storbritannien. I Storbritannien har regeringen hävdat att medan landet hade den största samhällssektorn i något väst-europeiskt land år 1979 så kommer det att ha den minsta i början på 1990-talet. Privatiseringsverksamheten i Storbritannien har drivits med full kraft under hela 1980-talet. I Frankrike däremot genomfördes en omfattande försäljning endast mellan åren 1986 och 1988.

EG-kommissionen ser i stora drag positivt på att statliga företag genom försäljning till privata intressen görs mer konkurrenskraftiga. Kommissionen har emellertid menat att de rekonstruktioner som föregått privatiseringen i vissa fall inneburit alltför kraftigt statligt stöd.

Försäljning av statliga företag i Storbritannien

Privatiseringen av statliga företag i Storbritannien inbringade mellan åren 1979 och 1990 ca 28 miljarder pund. I början av perioden såldes endast företag med konkurrensutsatt verksamhet. Denna första omgång genomfördes snabbt. Därefter har regeringen gått in för att sälja även företag som har visst inslag av naturliga monopol t.ex. telekommunikationer, elektricitets- och vattenföretag.

När det gäller de konkurrensutsatta företagen har försäljningen föregåtts av en omstrukturering eller förstärkning av företaget i den mån det behövts. Vid själva försäljningen har de anställda fått en preferensbehandling. Därefter har allmänheten fått möjlighet att teckna aktier. Omstruktureringarkostnaderna under första hälften av 1980-talet har varit betydande och enligt uppgift uppgått till ca 600 miljoner pund.

De privatiserade företagen har i allmänhet expanderat snabbt och förbättrat sin lönsamhet under 1980-talet efter privatiseringen. Samtidigt har naturligtvis högkonjunkturen under 1980-talet inverkat positivt. Skatteintäkterna har ökat från de sålda företagen samtidigt som behovet av kapitaltillskott från ägaren/staten har fallit bort. År 1979, innan privatiseringen inleddes, var behovet av tillskott 3 miljarder pund. De privatiserade företagens resultat har fördubblats under 1980-talet. Skatteintäkterna

från de privatiserade företagen uppges för närvarande vara i storleksordningen 2 miljarder pund per år. Prop. 1991/92:69

Privatiseringarna har inneburit att nya grupper av befolkningen har blivit aktieägare. Sedan år 1979 har antalet aktieägare tredubblats och uppgår numera till 20 % av den vuxna befolkningen.

Försäljning av statliga företag i Frankrike

Den franska industrin har alltsedan slutet på andra världskriget haft en hög andel statligt ägda företag. Under början av 1980-talet nationaliserades en rad företag i Frankrike. Det gällde stora industriföretag och kreditinstitut.

I samband med regeringsskiftet år 1986 beslöt regeringen om ett omfattande privatiseringsprogram för industri, bankverksamhet och försäkringsverksamhet. Privatiseringen pågick fram till börsnedgången i oktober 1987 och har därefter i stort sett upphört, främst av politiska skäl.

Privatiseringsprogrammet gav inkomster som gjorde det möjligt att minska statsskulden. Den 31 december 1987 hade staten registrerat inkomster på ca 70 miljarder francs efter att ha genomfört 12 försäljningar. Av inkomsterna avsattes ca 50 miljarder francs till att minska statsskulden och ca 20 miljarder francs i kapitaltillskott och investeringar i de återstående statliga företagen.

Formerna för besluten i Frankrike har visst intresse i detta sammanhang. Frågan behandlades av parlamentet i juli och augusti 1986. I en bilaga till den lag där parlamentet bemyndigade regeringen att sälja ut statliga företag fanns en lista på de 65 företag som skulle privatiseras under den första femårsperioden. I listan ingick de stora industriföretagen, de tre största försäkringsbolagen samt ett fyrtiotal banker och finansbolag. Inga monopol- eller public serviceföretag ingick, ej heller företag med svag ekonomisk ställning.

Lagen föreskrev vidare tillvägagångssättet vid värdering och försäljning. En kommission med sju medlemmar utsågs för en period av fem år för att leda värderingsarbetet. Medlemmarna valdes efter kompetens och integritet. På kommissionens inrådan fastställde finansministeriet försäljningsvillkoren, varvid hänsyn togs till den rabatt som inom lagens ramar kunde ges vid försäljning av aktier till anställda. Utförsäljning till ett pris under det värde som kommissionen förordat förbjöds uttryckligen i den ovan nämnda lagen.

Det viktigaste förbehållet i lagen gällde utländskt ägande. Det begränsades till 20 % av kapitalet, med möjlighet för finansministern att reducera andelen om skydd av de nationella intressena så krävde. Det bedömdes att 20 % var tillräckligt för att intressera utländska placerare. Vidare gavs finansministern möjlighet att ge en enskild intressent, fransk eller utländsk, tillstånd att förvärva mer än 10 % av kapitalet, vilket annars var maximigränsen för förvärv vid emissionstillfället.

Enskilda placerare, företrädesvis småsparare och anställda i företagen, gynnades vid försäljningarna.

4 Bemyndigande att genomföra en privatisering av vissa statliga företag

Prop. 1991/92:69

Mitt förslag: Regeringen bör inhämta riksdagens bemyndigande att genomföra försäljning helt eller delvis av statens aktier i 35 i bilaga angivna aktiebolag eller att sälja delar av företag i vilka staten äger samtliga aktier. Bemyndigandet bör även avse möjlighet för regeringen att verka för en minskning av statens ägarandel t.ex. genom att tillstyrka en nyemission till andra än staten. Regeringen bör ha möjlighet att välja lämplig tidpunkt att genomföra försäljningarna i den takt som är affärsmässigt fördelaktigt. Det praktiska genomförandet av försäljningarna måste hela tiden anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet och de aktuella förhållandena i omvärlden. Försäljningen bör genomföras enligt de riktlinjer som anges i det följande.

4.1 Försäljningens inriktning och omfattning

Köparkategorier

Vid val av köpare bör följande inriktning gälla. Allmänheten och de anställda bör ges bred möjlighet att teckna aktier m.m. De anställda bör få möjlighet att bli delägare i de företag där de arbetar. Detta gäller självfallet även anställda utomlands. Därmed får de anställda också möjligheter till ett ökat medinflytande. Ett decentraliserat ägande är väsentligt. Därför bör allmänheten ges tillfälle att teckna aktier. Det är viktigt att företagets ägare känner ett engagemang i företagets verksamhet. Detta engagemang är också en viktig faktor när det gäller att ge stimulans till enskilt aktieägande i företag. När det gäller försäljning av mark bör arrendatorer i vissa fall få förköpsrätt till den mark de brukar. Mark och skog bör även kunna säljas till företag i branschen. Företag och kapitalmarknadens ordinarie aktörer kan medverka till att en stabil ägarstruktur etableras.

Denna inriktning bör i flertalet fall kunna tillgodose kravet att försäljningarna leder till industriellt riktiga lösningar. I några fall kan, av detta skäl, ett annat försäljningssätt behöva väljas. För att uppnå en industriellt riktig struktur kan en direkt försäljning till ett annat företag i vissa fall vara lämpligast.

Olika köpare bör ges likartade villkor inom ramen för de marknadsmässiga hänsyn som måste tas. Olika former för försäljning av aktier m.m. i samma företag kan av affärsmässiga skäl självfallet innebära olikheter i villkoren för olika köpare.

Jag har tidigare denna dag föreslagit att reglerna för utländska företagsförvärv upphävs. Därigenom väntas intresset för utländska investeringar i Sverige öka. Någon gräns för utländskt ägande vid försäljning av statens

aktier som i Frankrike bör inte sättas. I och med att ett spritt ägande eftersträvas i de företag som säljs är risken liten för ett dominerande utländskt ägande med negativa effekter. I vissa av de företag för vilka försäljningsbemyndigande begärs ingår tillverkning av krigsmateriel. För sådan tillverkning gäller särskilda regler i enlighet med vad som sagts i den nyss beslutade propositionen om upphävande av företagsförvärvslagen.

Företag som i första hand bör bli föremål för försäljning

Endast företag som bedriver kommersiell verksamhet och som arbetar på konkurrensutsatta marknader bör bli föremål för försäljning. Verksamhet som bedrivs på marknader med bristfällig konkurrens bör utsättas för konkurrens eller förändras strukturellt innan försäljning blir aktuell.

För att precisera de företag där ett försäljningsbemyndigande begärs har jag i samråd med cheferna för kommunikationsdepartementet, jordbruksdepartementet, arbetsmarknadsdepartementet, socialdepartementet, civildepartementet, miljödepartementet och statsrådet Lundgren upprättat en lista på företag som skulle vara aktuella för försäljning. Listan upptar de företag för vilka regeringen begär bemyndigande att helt eller delvis försälja statens aktier eller delar av verksamheten. I vissa särskilda fall kan det dock vara motiverat att staten behåller ett minoritetsintresse för att i någon mån kunna påverka företagets verksamhet. Listan bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga*.

Motiv kan finnas att överväga försäljning av ytterligare statlig verksamhet. Viss kommersiell verksamhet som nu bedrivs inom myndigheter, affärsverk eller aktiebolag under monopol eller andra former av betydande konkurrensbegränsning kan sedan verksamheten utsatts för konkurrens övervägas för försäljning. Därför bör en fortsättning planeras och initieras med inriktningen att statlig verksamhet omformas till konkurrensutsatt verksamhet. När konkurrens etablerats bör en försäljning prövas.

Jag föreslår nu ett bemyndigande att helt eller delvis sälja domänverket och statens vattenfallsverk efter genomförd bolagsbildning. Som andra exempel där en försäljning kan bli aktuell på längre sikt kan nämnas delar av televerket, postverket, SJ och luftfartsverket. Bland affärsverken kan även finnas delar som lämpar sig för en relativt snar försäljning. Fråga om försäljning av dessa verksamheter får tas upp senare. Generellt bör dock gälla att endast verksamheter som arbetar på konkurrensutsatta marknader skall säljas.

Målet är att fortsätta arbetet med att sprida ägandet i de företag som nu ägs av staten.

Val av tidpunkt för försäljning, prissättning m.m.

Tidpunkten för försäljning av enskilda försäljningsobjekt bör som jag nyss nämnt väljas med omsorg. Försäljning av statens innehav i ett så stort antal företag som det är fråga om kräver betydande tid att genomföra. Många statligt ägda företag behöver omstruktureras innan de kan säljas.

Detta är också en internationell erfarenhet. Särskilt i nu rådande lågkonjunktur är behovet av att strukturera om företagen stort.

Statens ägande av företag representerar ett betydande kapital. Generellt bör gälla att statens tillgångar bör säljas till ett marknadsmässigt pris och vid en kommersiellt riktigt vald tidpunkt.

När försäljning skall ske till ett större antal köpare genom t.ex. prospekt, börsintroduktion eller på annat sätt bör företagen givetvis uppfylla de krav marknaden ställer eller kan ställa på struktur, strategi, intjänandeförmåga och ekonomisk stabilitet. I vissa situationer kan det som jag nyss nämnt bli aktuellt att sälja företag eller verksamheter till andra företag t.ex. av strukturskäl eller på grund av ett behov att finna en stark och handlingskraftig ägare. Försäljningen blir då en direkt uppgörelse mellan berörda parter.

Vidare finns det anledning att ta hänsyn till om en försäljning av företaget skulle inverka negativt på andra företags verksamheter. Jag tänker t.ex. på att en försäljning av kreditinstitut till företag inom den finansiella sektorn kan innebära att det totala utbudet av krediter i landet minskar. Vidare bör vid försäljningar förvävsreglerna i konkurrenslagen beaktas.

För kreditinstitut måste försäljningen ske på ett sådant sätt och till sådana köpare att institutets kreditvärdighet inte försämras. Ett kreditinstitut är för sin verksamhet starkt beroende av trovärdighet bl.a. från långivare och insättare.

Staten äger andelar i ett antal regionala investmentbolag som tillskapats i regionalpolitiskt syfte. Vid beslut om försäljning av dessa andelar är det viktigt att se till att syftet med det statliga engagemanget inte går förlorat.

En annan väsentlig faktor att ta hänsyn till vid val av försäljningstidpunkt är riskkapitalmarknadens situation. Regeringen kommer att föreslå särskilda åtgärder för att stimulera enskilt sparande. Det kan finnas anledning att välja försäljningstidpunkt och metod för försäljning med anknytning till de åtgärder för att stärka det enskilda sparandet som vidtas. Den av regeringen föreslagna avvecklingen av företagsförvävslagen och omsättningsskatten på aktier kommer att inverka positivt på möjligheten att placera ut ägandet av de statliga företagen genom att den svenska aktiemarknaden blir mer intressant. Det är viktigt att försäljningen av statliga företag genomförs så att inte övriga företags möjligheter att skaffa kapital förhindras.

Jag vill understryka att den i *bilaga* redovisade listan inte innebär något förslag om när eller i vilken form försäljning bör vidtas. Det bör ankomma på regeringen att från fall till fall avgöra detta med hänsyn till de mål för försäljningen som jag tidigare redovisat samt med hänsyn till de enskilda företagens situation och riskkapitalmarknadens förutsättningar.

Riksdagen har tidigare beslutat (prop. 1985/86:150 bil. 1, NU 1986/87:17, rskr. 114) att ge regeringen till känna vad näringsutskottet anfört om försäljning av aktier i statligt ägda bolag. Av utskottets yttrande framgår att utöver riksdagens bemyndigande för försäljning krävs även riksdagens bemyndigande för andra åtaganden som leder till ett minskat ägarinflytande för staten i av staten direkt ägda bolag. Regeringen bör därför inhämta riksdagens bemyndigande att t.ex. genom att stödja ett

förslag till en nyemission till andra ägare medverka till att statens ägarandel minskas.

Mot bakgrund av det sagda anser jag det av praktiska skäl lämpligt att regeringen får ett generellt bemyndigande att sälja aktier m.m. i vissa angivna statligt ägda företag. För att uppnå ett affärsmässigt gott resultat av försäljningen, är en möjlighet att fatta beslut utan dröjsmål när de marknadsmässiga förutsättningarna föreligger i de enskilda fallen som regel nödvändigt. Bemyndigandet bör även avse försäljning av delar av företagen liksom att verka för att genom nyemission till andra ägare än staten medverka till att statens andel av aktiekapitalet och röstetalet i resp. aktiebolag minskar. Jag förordar därför att regeringen inhämtar riksdagens bemyndigande att helt eller delvis sälja 35 aktiebolag i *bilaga* till denna proposition angivna helägda företag och aktier i delägda företag i enlighet med de principer jag har angett.

4.2 Organisation av försäljningen och omstruktureringen av de statligt ägda företagen

Det ankommer på regeringen att besluta om hur arbetet skall organiseras. För riksdagens information vill jag översiktligt redovisa hur jag ser på detta.

Förberedelserna för försäljningen bör skötas i samarbete med de enskilda företagens styrelser. I företag som redan har uppnått en sådan struktur och har en sådan strategi och en sådan intjänandeförmåga att en försäljning är möjlig bör förberedelser för bedömd ägarspridning vidtagas. I andra företag kan det som jag nyss nämnt vara aktuellt med förändringar av strategi, struktur etc. Det är naturligtvis även möjligt att det i vissa fall kan vara lämpligt att förvärva företag eller verksamheter för att en långsiktigt uthållig och riktig struktur skall uppnås. Dessa aktiviteter som innebär en förberedelse för ägarspridning bör även bedrivas i samråd med de anställda inom ramen för de former för de anställdas medinflytande som är lagstadgade. I många fall kan det vara en process som kräver betydande tid och omsorg. Schematiskt kan arbetet för ett enskilt företag delas in i olika faser:

1. Analys av förutsättningarna för ägarspridning,
2. Strategisk och kommersiell anpassning av företagets affärsidé och struktur. I vissa fall kan kapitaltillskott, omstrukturering etc. erfordras,
3. Beslut om hur en försäljning bör genomföras,
4. Genomförande av ägandeöverlåtelse.

Frågor om försäljning m.m. bereds i regeringskansliet. I detta arbete kommer extern expertis att anlitas.

Regeringen beslutar om varje enskilt försäljningsärende. Jag avser att återkomma till regeringen med förslag om att tillkalla en särskild kommission för bedömning av vissa centrala frågor i dessa sammanhang. Personer som är oberoende och som har en omfattande erfarenhet av näringsliv och ämnesområdet bör ingå i kommissionen. Kommissionen

avses stå till regeringens förfogande för bedömning av villkor m.m. för enskilda försäljningsärenden innan regeringen fattar sitt beslut. Kommissionens uppfattning kommer att efterfrågas efter det att punkt 1-3 ovan genomförts men innan beslut enligt punkt 4 fattas. Kommissionen skall sålunda bidra till att tillgodose kravet på objektivitet och sakkunskap i fråga om försäljningen av statlig egendom. Jag avser att återkomma till regeringen med förslag till direktiv för kommissionen. Direktiven kommer att ange de generella riktlinjer som bör gälla för kommissionens arbete.

Som jag tidigare framhållit krävs en betydande handlingsfrihet i fråga om val av former för och vid vilken tidpunkt försäljningen skall ske. Vid sidan av försäljning av aktier eller andra tillgångar finner jag det därför angeläget att ett bemyndigande om försäljning av aktier i statliga företag även avser möjligheter att använda andra former för försäljningen och olika på marknaden förekommande instrument i samband med försäljningen. Det kan gälla konvertibellån, optioner etc. Vidare kan likvid i andra bolags aktier bli aktuellt förutsatt att dessa bedöms möjliga att avyttra på kortare sikt.

I vissa företag är ägandet förbundet med hembudsklausuler och liknande. Det bör ankomma på regeringen att efter förhandlingar med berörda parter antingen avsluta försäljningen på ett sådant sätt att hembudsklausulerna fullföljs eller avvecklas före försäljningen. I fråga om försäljning av statens aktier i AB Aerotransport (ABA) kommer diskussioner att tas upp med de övriga nordiska delägarna i konsortiet Scandinavian Airlines Systems (SAS) innan regeringen fattar beslut.

5 Omstruktureringsinsatser, m.m.

Mitt förslag: Ett särskilt anslag förs upp på statsbudgeteten för kapitalinsatser i vissa av de angivna företagen i omstruktureringssyfte som förberedelse för försäljning samt för direkta försäljningsomkostnader.

Skälen för mitt förslag: Det är sannolikt att omstruktureringsinsatserna m.m. i vissa företag kan komma att kräva betydande kapitalinsatser. Jag föreslår i det följande ett bemyndigande för regeringen att avveckla Fortia. När detta genomförs upphör möjligheten att direkt överföra behållna vinstmedel etc. från bolag inom f.d. Fortia till andra enheter som ingått i den samma koncern.

För att underlätta möjligheterna att ge kapitaltillskott i de företag som tagits upp i *bilaga* för omstruktureringsåtgärder m.m. erfordras att regeringen får möjlighet att i vissa fall när det är kommersiellt motiverat lämna ägartillskott till dessa företag utan riksdagens medgivande. Jag har tidigare sagt att insatser kan behövas i vissa företag innan en försäljning är möjlig. Vidare krävs vid försäljning av större aktieinnehav i vissa fall att direkta försäljningsinsatser, reklam etc., betalas av säljaren. Dessa

kostnader är svåra att beräkna och beror i hög grad på hur försäljningen organiseras.

Mot bakgrund av det ovan sagda förordar jag att regeringen föreslår riksdagen att regeringen bemyndigas att besluta om särskilda insatser i vissa av de företag som anges i *bilaga* i syfte att möjliggöra en försäljning. För att uppnå detta förordar jag att ett särskilt förslagsanslag inrättas under tolfte huvudtiteln på statsbudgeten. Anslaget bör föras upp med 1 000 kr. och belastas med omstruktureringskostnader och försäljningskostnader i enlighet med vad jag har anfört. Det är omöjligt att nu beräkna belastningen på anslaget. Jag bedömer dock att de utdelningsinkomster som staten erhåller från bolagen, angivna i *bilaga*, klart kommer att överstiga de kostnader som bekostas från anslaget.

6 Avveckling av Förvaltningsaktiebolaget Fortia

Mitt förslag: Regeringen bemyndigas att avveckla Förvaltningsaktiebolaget Fortia.

Skälen för mitt förslag: Efter beslut av riksdagen våren 1990 (prop. 1989/90:88, NU35, rskr. 249) bildades hösten 1990 det statliga Förvaltningsaktiebolaget Fortia med uppgift att förvalta aktierna i vissa av staten hel- eller delägda industriföretag vilka tidigare förvaltats av industridepartementet. Huvudsyftet med bildandet av Fortia angavs i propositionen vara att effektivisera ägarfunktionen och därmed skapa möjligheter att mobilisera ekonomiska resurser i en sådan omfattning att affärsmöjligheter kan tas till vara i det enskilda företaget. Härigenom skulle förutsättningar skapas för att nå och vidmakthålla en god kapitalavkastning.

Vid riksdagsbehandlingen av förslaget att bilda ett nytt förvaltningsbolag avstyrkte moderata samlingspartiet, folkpartiet liberalerna och centerpartiet bildandet av ett sådant med hänsyn till att det skulle försvåra en utförsäljning av statens aktier till anställda och allmänhet. Partierna hänvisade därvid till sin gemensamma motion (1989/90:N 214) från januari 1990 om försäljning av statliga företag.

Riksdagen beslutade vidare hösten 1990 (prop. 1990/91:30, NU12, rskr. 83) om vissa befogenheter för det nya statliga förvaltningsaktiebolaget. Enligt detta beslut gäller att riksdagen skall höras innan förvaltningsaktiebolaget frånhänder sig röstmajoriteten i helägda bolag. För de delägda bolagen var gränsen en tredjedel av rösterna. Enligt riksdagsbeslutet våren 1990 angående bildandet av förvaltningsaktiebolaget gäller också att bolaget genom att ge ut konvertibla förlagslån maximalt får reducera statens direkta ägarandel i förvaltningsaktiebolaget till 85 % av aktiekapitalet.

Till Fortia överfördes genom apportemission statens ägarandelar i SSAB Svenskt Stål AB (47,8 %), Luossavaara-Kiirunavaara AB, LKAB (100 %), Celsius Industrier AB (100 %), AB Statens Skogsindustrier (ASSI) (75 %), Ncb AB (50,9 %), Procordia AB (34,2 %), SGAB (100 %), SIB-Invest AB (100 %), FFV AB (100 %) och Cementa AB (5 %). Apportemissionens värde uppgick till 18,7 miljarder kronor. Den 1

juni 1991 förvärvade Celsius Industrier AB samtliga aktier i FFV AB. Fortia-koncernens totala fakturerade försäljning och resultat efter finansiella poster uppgick år 1990 till 38,7 miljarder kronor respektive 2,6 miljarder kronor. Koncernen sysselsatte samma år ca 42 000 personer. Jag har tidigare bl.a. redogjort för och lämnat förslag på vilka kriterier och former samt vilken organisation som skall gälla vid försäljning av aktier i statligt ägda företag. Till de företag som omfattas av denna försäljning hör de som ingår i Förvaltningsaktiebolaget Fortia.

Av min tidigare redogörelse framgår också att jag anser att beredningen av frågor rörande utförsäljning av statliga företag skall ske inom regeringskansliet och att det slutliga beslutet om utförsäljning bör fattas av regeringen. Fortia kommer därmed inte att ha någon sådan uppgift att fylla i samband med genomförandet av den föreslagna ägarspridningen. Mot denna bakgrund anser jag att Förvaltningsaktiebolaget Fortia bör avvecklas. Regeringen bör inhämta riksdagens medgivande till detta. Det bör ankomma på regeringen att besluta om lämplig teknik och tidpunkt för avvecklingen. Innan Fortia helt kan likvideras måste företagets avtal, åtaganden och ansvarsförbindelser regleras. Det är för närvarande svårt att bedöma vilken tid som krävs för att fullfölja avvecklingen, som dock bör inledas snarast efter årsskiftet 1991-1992. Vidare bör det också vara en uppgift för regeringen att besluta om Fortias roll eller funktion under själva avvecklingsperioden. Under avvecklingsperioden bör det arbete inledas med förberedelser för utförsäljning av aktieinnehav m.m. som jag tidigare har redogjort för. Efter avvecklingen av Fortia bör enligt min mening samtliga aktieinnehav återföras till näringsdepartementet. Även i denna fråga bör det ankomma på regeringen att bestämma hur detta närmare skall gå till.

Mot denna bakgrund föreslår jag att regeringen bemyndigas att avveckla Förvaltningsaktiebolaget Fortia i enlighet med de principer jag har förordat.

7 Kostnaderna för försäljningen, anslagsfrågor m.m.

I samband med försäljningen och ägarspridningen uppkommer vissa kostnader för ägaren staten, bl.a. för kommissionen. Jag förordar att kostnaderna belastar respektive departements utredningsanslag. Jag återkommer till näringsdepartementets anslagsbehov i min anmälan till budgetpropositionen 1992. Regeringen bör årligen t.ex. i budgetpropositionen, redovisa resultaten av försäljningarna för riksdagen. Då bör även belastningen på det föreslagna anslaget för omstruktureringskostnader m.m. redovisas.

8 Hemställen

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. bemyndiga regeringen att sälja aktier m.m., delar av verksamheter inklusive fast egendom i vissa angivna statliga företag i enlighet med vad jag har anfört,

2. bemyndiga regeringen att på annat sätt än genom försäljning av aktier minska statens ägarandel i de angivna företagen,
 3. godkänna de riktlinjer för en försäljning av statligt ägda företag som jag har angivit,
 4. bemyndiga regeringen att avveckla Förvaltningsaktiebolaget Fortia i enlighet med vad jag har anfört,
 5. till kostnader för omstrukturering av vissa statligt ägda företag och till försäljningsomkostnader för vissa statligt ägda företag under tolfte huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag på 1 000 kr.
- Vidare hemställer jag att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om
6. organisation och genomförande av privatiseringen av vissa statligt ägda företag.

9 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden lagt fram.

**Bilaga till
Regeringens proposition 1991/92:69
om privatisering av statligt ägda företag, m.m.**

Regeringen bör inhämta riksdagens bemyndigande att genomföra försäljning helt eller delvis av statens aktier i nedan angivna aktiebolag eller att sälja delar av företag i vilka staten äger samtliga aktier.

Socialdepartementet

AB Kurortsverksamhet
Statens Hundskola (efter bolagsbildning)
Statens Bakteriologiska Laboratorium (efter bolagsbildning)

Kommunikationsdepartementet

AB Aerotransport (ABA)
AB Svensk Bilprovning

Finansdepartementet

Företagskapital AB
AB Industrikredit
Lantbrukskredit AB

Jordbruksdepartementet

Svalöf AB

Näringsdepartementet

SSAB Svenskt Stål AB
Luossavaara-Kiirunavaara AB, LKAB
Celsius Industrier AB
AB Statens Skogsindustrier (ASSI)
Ncb AB
Procordia AB
SIB-Invest AB
Cementa AB
SSPA Maritime Consulting AB
Sveriges Geologiska AB, SGAB
SEMKO AB
AB Svensk Anläggningsprovning
Satellitbild AB
Nordiska Satellitbolaget AB
OK Petroleum AB

Statens vattenfallsverk (efter bolagsbildning)

Prop. 1991/92:69

Domänverket (efter bolagsbildning)

Blekingen AB ¹⁾

Rödkaullen AB ¹⁾

Sorbinvest AB ¹⁾

Bergslagens Teknikutvecklings AB ¹⁾

Utvecklings AB Skeppsankaret ¹⁾

Troponor Invest AB ¹⁾

Norrlands Center AB ¹⁾

Civildepartementet

SKD-företagen AB

Miljödepartementet

Svensk Avfallskonvertering AB SAKAB

¹⁾ Fr.o.m. den 1 december 1991 avses detta bolag överföras till arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde.

