

STATEN

Barbro Anell  
Gunnar Eliasson  
Adam Gerge  
Roger Henning  
Ingemund Hägg  
Mats Larsson

SOM ÄGARE

Erfarenheter  
från  
ASSI  
CELSIUS  
NORDBANKEN  
PROCORDIA  
och  
SSAB

---

SNS FÖRLAG



STATEN  
SOM ÄGARE



Barbro Anell   Gunnar Eliasson   Adam Gerge  
Roger Henning   Ingemund Hägg   Mats Larsson

# STATEN SOM ÄGARE

– ERFARENHETER FRÅN  
ASSI, CELSIUS, NORDBANKEN,  
PROCORDIA OCH SSAB

SNS FÖRLAG

*Staten som ägare*  
Barbro Anell m fl  
1:a upplagan  
1:a tryckningen

© 1992 Författarna och SNS Förlag

*Omslag:* Rickard Frölich

*Sättning:* FaktorsTjänst, Malmö

*Tryck:* TA-Tryck, Bjärnum 1992

ISBN 91-7150-437-0

# Innehåll

Förord 7

1. Statligt företagsägande – viktiga frågor 9
  2. Statligt företagsägande – framväxten 20
  3. Procordia – från politik till ekonomi 36
  4. ASSI – från såg till well 62
  5. Celsius – från varv i kris till diversifierad industri 83
  6. Svenskt Stål – från kris till börs 116
  7. Från Post- och Kreditbanken till Nordbanken 146
  8. Statligt företagsägande – en utblick mot 90-talet 171
- Register 185
- Författarna 187



## Förord

Staten bedriver företagsverksamhet av varierande skäl, i många branscher och i olika företagsformer. En viktig och omdebatterad fråga är vad ägarförhållandet betyder för de statsägda företagens arbetsbetingelser, effektivitet och förnyelseförmåga. Ställer staten andra krav på sina företag än privata ägare? Agerar staten annorlunda som ägare? Vilken typ av kompetens har staten tillfört sina företagsstyrelser? Skiljer sig rollfördelningen och samspelet mellan ägare, styrelse och verkställande ledning från vad som är vanligt i andra ägarsfärer? Har statens agerande som företagsägare förändrats över tiden och i så fall hur?

Sådana frågor ligger bakom den här studien. Den utgör ett led i den forskning om ägande som SNS sedan flera år bedriver och som hittills huvudsakligen omfattat privat företagsägande. I detta projekt, som leds av undertecknade, studeras staten som ägare av stora företag. För att nå önskvärt djup i beskrivningar och analyser innehåller projektet specialstudier av ett urval företag.

I denna bok presenteras och kommenteras fallstudier av industriföretagen ASSI, Celsius, Procordia och SSAB samt Nordbanken (PKbanken). Studierna omfattar hela perioden från företagets tillkomst med tyngdpunkten förlagd till 1980-talet.

Fallstudierna har utförts av Barbro Anell (ASSI), Gunnar Eliasson/Mats Larsson (Nordbanken), Adam Gerge (Celsius och SSAB) och Roger Henning (Procordia), som också författat respektive fallkapitel i boken. (Fallen finns publicerade i mer utförligt skick i SNS rapportserie SNS Occasional Papers.) Mats Larsson har skrivit den historiska återblicken i kapitel 2. Ingemund Hägg har svarat för det redaktionella arbetet. I det avslutande kapitlet lämnar författarna den traditionella forskarrollen. Med utgångspunkt i en summering av de gemensamma dragen i fallstudierna kommenterar de den aktuella utvecklingen av det statliga företagsägandet. De vågar sig också på några förutsägelser om hur det statliga ägandet kommer att förändras.

Arbetet med fallstudierna har finansierats av de studerande företagen. En referensgrupp med bl a ledande företrädare för statliga affärsverk och bolag har bidragit med erfarenheter och synpunkter. Referensgruppen leds av generaldirektör Tony Hagström, Televerket.

Självfallet svarar författarna ensamma för uppläggningsen av studierna liksom för resultat och slutsatser.

Stockholm i december 1991



# 1. Statligt företagsägande – viktiga frågor

Statligt företagande ifrågasätts, omprövas och förändras runt om i världen. Så sker också i Sverige. Dramatiska organisationsförändringar står för dörren i affärsverk och myndigheter. FFV har bolagiserats och sedan övertagits av ett annat statligt bolag. Vattenfall bolagiseras per 1 januari 1992. Domänverket och Televerket står på tur. Den sk stabsmyndighetsutredningen (SOU 1991:40) konstaterade att det är "nödvändigt att i väsentlig mån frigöra sig från dagens myndighetsstruktur". Statens institut för personalutveckling, SIPU, nämndes som ett exempel på en myndighet som borde ta steget direkt över i aktiebolagsform. Troligen tas SIPU över av personalen.

I Sverige likaväl som i andra länder bolagiseras statliga organ och statliga företag privatiseras. Att det handlar om snabba och bitvis dramatiska omvandlingsprocesser framgår av utvecklingen i bland annat England och Frankrike.

För den borgerliga fyrpartiregeringen som tillträtt i Sverige 1991 har privatiseringsambitionerna blivit något av en ideologisk markering. Många statliga företag skall säljas ut (proposition 1991/92:69). Även Nordbanken skall på sikt säljas. Förvaltningsbolaget Fortia, som den socialdemokratiska regeringen införde för att effektivisera ägarutövningen, avvecklas. Inte ens utförsäljning av delar av försvarsindustrin till utländska ägare är längre otänkbar. Detta är bara några exempel på aktuella frågor i statens ägarutövning.

## De statliga företagen

Staten äger företag i olika former, med olika inriktningar, med skiftande verksamhet och av varierande skäl. I statssfären ingår idag sju affärsverk, sju kreditföretag, cirka sextio andra aktiebolag och bl a stiftelsen Samhall. I detta företagskonglomerat äger staten minst 50 procent av aktiekapitalet i företagen. Företagen har sedan i sin tur flera hundra dotterföretag. Det sammanlagda antalet anställda är 300 000 personer. Omfattningen är ca 250 miljarder kronor. Grovt räknat svarar affärsverk-

samheten med dotterföretag för hälften av denna volym. De omsättningsmässigt största företagen är Posten, Televerket, Vattenfall, Procordia och SSAB. Det gäller även om vi mäter storlek efter investeringar eller antal anställda. Om vi mäter i antalet anställda kommer också SJ, Samhall, Apoteksbolaget och Celsius med bland de tio största statliga företagen. Företagen har olika statliga huvudmän. De flesta sorterar under närings- och kommunikationsdepartementen. Flera företag finns också under finansdepartementet, men även miljö-, social- och utbildningsdepartementen har sina företag. I tabell 1.1 redovisas den statliga företagssektorn sorterad efter verksamhet och med angivande av huvudman.

*Tabell 1.1* Den statliga företagssektorn vid mitten av 1991, efter verksamhetsinriktning och huvudman

Företag	Huvudman
<i>Konkurrensutsatt industriverksamhet med lönsamhetsmål</i>	
Celsius Industrier AB	* Fortia
Procordia AB (78%)	* Fortia
Loussavaara-Kiiruna- vaara AB (LKAB)	* Fortia
Norrlands Skogsägares Cellulosa AB (Ncb) (50,9)	* Fortia
AB Statens Skogsindustrier (ASSI)	* Fortia
SSAB Svenskt Stål AB (39,8%)	* Fortia
Sveriges Geologiska AB (SGAB)	* Fortia
SIB-invest AB	* Fortia
Cementa AB (5%)	* Fortia
OK Petroleum AB (24%)	* Industridepartementet
SKD-företagen	* Civildepartementet
Svalöf AB (50%)	* Jordbruksdepartementet
AB Aerotransport (50%)	* Kommunikationsdepartementet
<i>Kreditaktiebolag</i>	
AB Svensk Exportkredit (57%)	Industridepartementet
Företagskapital AB (54,7%)	* Finansdepartementet
AB Industrikredit (57,3%)	* Finansdepartementet
Lantbrukskredit (57,3%)	* Finansdepartementet

Nordbanken (70,6%)	Finansdepartementet
Statens Bostadsfinansierings- aktiebolag	Finansdepartementet
AB Bostadsgaranti (50,0%)	Bostadsdepartementet
<i>Aktiebolag med monopolrättigheter</i>	
Svenska Penninglotteriet AB	Finansdepartementet
Systembolaget AB	Finansdepartementet
AB Tiptjänst	Finansdepartementet
V&S Vin & Sprit AB	Finansdepartementet
<i>Affärsverk</i>	
Domänverket	* Industridepartementet
Statens vattenfallsverk	* Industridepartementet
Luftfartsverket	Kommunikationsdepartementet
Postverket	Kommunikationsdepartementet
Sjöfartsverket	Kommunikationsdepartementet
Statens Järnvägar	Kommunikationsdepartementet
Televerket	Kommunikationsdepartementet
<i>Företag med speciella uppdrag</i>	
(a) Av social/kulturell karaktär	
Samhall	Arbetsmarknadsdepartementet
AB Kurortsverksamhet	* Socialdepartementet
Apoteksbolaget	Socialdepartementet
Kungliga Dramatiska Teatern	Utbildningsdepartementet
Kungliga Teatern Aktiebolag (Operan)	Utbildningsdepartementet
Svenska Statens Språkresor AB	Utbildningsdepartementet
(b) Med utvecklings/avvecklingsverksamhet	
Grängesbergs Gruvor AB	Industridepartementet
Zenit Shipping AB	Industridepartementet
Blekingen AB (57%)	* Industridepartementet
Sorbinvest AB (39%)	* Industridepartementet
Nordiska Satellitaktiebolaget	* Industridepartementet
Svenska Rymdaktiebolaget	* Industridepartementet
Swedish Road Consulting AB	Kommunikationsdepartementet

(c) Med prövnings/skyddsfrågor	
AB Svensk Anläggningsprovning	Industridepartementet
SEMKO Svenska Elektriska (51%)	Industridepartementet
SSPA Maritime Consulting AB	Industridepartementet
AB Svensk Bilprovning (52%)	Kommunikationsdepartementet
Svensk Avfallskonvertering AB (SAKAB) (96%)	Miljödepartementet

---

*Källor:* Regeringens proposition 1989/90:88, Bilaga 6 s 148–149 och Regeringens skrivelse 1991/92:20, s 4–7.

*Not:* I tabell 1.1 redovisas inte de bolag som sorterar under de olika affärsverken ej heller dotterbolag. Fortia sorterar under Industridepartementet. \* betecknar att företagen föreslås säljas ut helt eller delvis enligt Regeringens proposition 1991/92:69. Några av företagen är aktiemarknadsnoterade. Det gäller ASG, NCB, Procordia, Nordbanken och SSAB.

## De studerade företagen

Några företag i denna brokiga skara av verksamheter har valts ut för att ingå i våra studier. Vi har valt några stora statliga konkurrensutsatta bolag, men utelämnat affärsverken, som följer helt andra spelregler än de statliga bolagen. Procordia har valts, eftersom företaget har kommit att spela något av en nyckelroll i det statliga ägandet sedan starten av föregångaren Statsföretag 1970. Vi har också valt att studera ett skogsföretag, ASSI, som sedan starten 1942 genomgått en kraftig omvandling i konkurrens med privata och kooperativa företag. Statligt företagande har dominerats av tung industri; därför valdes två företag i denna sektor. Det tredje företaget i urvalet, Celsius, började 1977 som Svenska Varv. I företaget samlades de varv i kris som staten hade övertagit. Av liknande skäl bildades Svenskt Stål AB 1977; där samlades tre handelsstålverk. Som det femte företaget, slutligen, valdes ett kreditmarknadsaktiebolag, Nordbanken, bildat 1974 i form av PKbanken, vilken i sin tur hade haft en lång förhistoria av statliga bankengagemang.

### *Procordia*

Statsföretags bildande 1970 kan ses som en del i den socialdemokratiska näringspolitiska offensiven vid 1960-talets slut. Man ville få till stånd en

större statlig företagssektor. Genom att samordna ett stort antal statliga företag skulle effektivitet och expansion befrämjas. Statsföretag skulle under krav på lönsamhet uppnå största möjliga expansion. 1983 fördes de tunga basindustrierna bort från företaget. Statsmakterna uttalade att Statsföretag inte skulle få ytterligare ägartillskott eller andra former av stöd. Perioden från 1984 kännetecknas av koncentration och avveckling av många dotterföretag. 1985 ändrades namnet till Procordia. 1987 introducerades Procordia på fondbörsen varvid staten behöll en ägarandel motsvarande ca 80 procent. Efter affären med Volvo 1990 minskade den statliga ägarandelen till under 50 procent. När Procordia fördes in under Fortia, det statliga förvaltningsbolaget, blev den statliga andelen drygt 34 procent (drygt 43 procent av rösterna).

### *ASSI*

ASSI bildades 1942 för att överta Domänverkets skogsindustriella verksamhet. Det var fråga om en affärsmässig, konjunkturberoende verksamhet där risktagande och snabba beslut fordrades. Lösningen blev ett aktiebolag som placerades som dotterbolag till Domänverket. 1957 lades ASSI direkt under handelsdepartementet. Motiveringen var att staten skulle få bättre kontroll över företagets investeringar. Under perioden 1970–83 var ASSI dotterbolag till Statsföretag. Under denna period diskuterades en sammanslagning av ASSI och Domänverket. Något konkret resultat av diskussionerna uppnåddes inte. I likhet med andra basindustrier i kris bröts ASSI 1983 ut ur Statsföretag och lades direkt under industridepartementet. 1989 återkom Domänverket som ägare. Genom en riktad nyemission övertog Domänverket 25 procent av ASSI:s aktiekapital. ASSI fick därmed två statliga ägare.

### *Celsius*

Varvskrisen under 1970-talet ledde till att Statsföretag övertog ett antal varv. 1977 samordnades varvsverksamheten i en koncern, Svenska Varv (senare Celsius), för att bilda en stabil grund för en effektiv framtida verksamhet. Varven skulle specialisera sig på olika områden. Sysselsättningen i varven och hos underleverantörerna skulle därigenom säkras. Stora statliga krediter och garantier skulle räddas, som annars skulle kunna gå förlorade i konkurser. Stora statliga ägartillskott för att täcka förluster utgick under perioden 1977–86.

## SSAB

Under 1970-talet blev lönsamheten i svensk stålindustri allt sämre, särskilt efter 1974. Statliga Norrbottens Järnverk fick stora svårigheter och Gränges och Stora blev alltmer intresserade av samarbete med staten. 1977 fusionerades Gränges Oxelösunds Järnverk, Storas Domnarvets Järnverk och det statliga Norrbottens Järnverk. Ägandet i det sålunda bildade Svenskt Stål AB (SSAB) fördelades med 50 procent på staten och 25 procent på vardera Gränges och Stora. Statliga stöd utgick fram till och med 1982 och omfattande omstruktureringar gjordes. 1981 övertog staten Storas ägarandel. 1983 gick statens ägande över från Statsföretag till direktägande (Industridepartementet). 1986 lämnade Gränges sitt ägande och sex institutionella ägare övertog 1/3 av aktiekapitalet. 1989 börsnoterades SSAB. Staten behöll röstmajoriteten.

Procordia, ASSI, Celsius och SSAB fördes 1990 in under det nybildade statliga förvaltningsbolaget Fortia.

## Nordbanken

Motiven för statens engagemang på kreditmarknaden har varit många: Planhushållning behövs på kreditmarknaden, en statlig bankverksamhet stimulerar konkurrensen, en statlig storbank behövs som motvikt mot de stora privata sfärerna, kapitalmarknaden klarar inte stora samhälleliga investeringar, den statliga kreditadministrationen behöver rationaliseras och det nationella intresset måste värnas, sades det.

1970 inleddes ett nära samarbete mellan Kreditbanken och Postbanken. Man ville öka möjligheterna att ge stora krediter och utgöra en motvikt mot koncentrationen på den privata affärsbankssidan. 1974 slogs de två bankerna samman till PKbanken. Bolaget introducerades på börserna 1984 varvid statens ägarandel sjönk till ca 84 procent. 1988 köpte banken Carnegie Fondkommision i samband med en nyemission varvid den statliga ägarandelen gick ner till ca 67 procent. 1989 köpte PKbanken den stora privata affärsbanken Nordbanken och bytte namn till Nordbanken. Statens ägarandel var vid årsskiftet 1990/91 ca 71 procent.

## Tidigare studier<sup>1</sup>

Om vi här begränsar genomgången till tidigare svensk forskning om de statliga företagen bör nämnas Roger Hennings studie *Staten som företagare* (1974).

I avhandlingen hävdades att bilden av Statsföretag AB som ett företag utan speciella rättigheter och skyldigheter förstärks av att gruppen organisatoriskt inte skilde sig från privata företagskoncerner. Statsmakternas styrning av Statsföretag AB var till övervägande delen informell, indirekt och generell. Vi står här inför en paradox: Samtidigt som man såg förvaltningsbolaget som ett medel för en aktiv näringspolitik accentuerade man, vid bildandet av bolaget, företagets självständighet gentemot ägaren/staten.

Huvudtesen i denna studie av Statsföretag AB:s mål, organisation och effektivitet var att verksamheten i Statsföretagsgruppen inte nämnvärt skilde sig från den i det privata näringslivet. Sålunda innebar tolkningen av det av statsmakterna formulerade målet – att under krav på lönsamhet uppnå största möjliga expansion – att man betraktade lönsamheten som det centrala målet.

Lars Landströms *Statligt kontra privat företagande* (1970) har bidragit till kunskapen om de statliga företagens beteende. Landström har försökt att – ur företagsekonomens synvinkel – redovisa skillnaderna i beteende mellan statliga och privata företag, samtidigt som han påvisar att intressenterna ställer skilda anspråk på statliga och privata företag. Bortsett från denna undersökning saknas i stort också utanför statsvetenskapen mer betydande forskningsrapporter om Statsföretag.

Ägarstyrning i nio statliga företag studeras av Carin Holmquist (1980). Hon finner bl a att styrrelationerna är komplexa och kännetecknas av spel om makt. Parternas förväntningar och föreställningar är viktiga. En slutsats är att företagen med övervägande myndighetsuppgifter styrs hårdare än de med övervägande affärsmässiga uppgifter.

Lennart Waaras avhandling i ekonomisk historia *Den statliga företagssektorns expansion* (1980) måste nämnas i detta sammanhang. Den utgör en ingående kartläggning av statsföretagens utveckling fram till andra hälften av 1970-talet.

Waara beskriver den statliga företagssektorns utveckling och struktur i Sverige. I ekonomiska termer och mått beskriver författaren den reella betydelse statsföretagen har i den svenska ekonomin. Resultatet är en historiebereskrivning av den statliga företagsamheten. Därutöver anges förklaringar till sektorns uppkomst och expansion. Statsmakternas agerande förklaras och intresset riktas mot officiella uttalanden vid de politiska besluten – beslut ofta fattade av riksdagen. Därtill har studien också ett internationellt perspektiv och jämförelser görs med andra västeuropeiska länder. Waaras huvudresultat är att det finns ekonomiska snarare

än politiska förklaringar till sektorns expansion.

En under 1989 publicerad rapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, *Ds 1989:23 Vad ska staten äga?*, av Jan Olsson behandlar bl a de av oss studerade företagen och författaren föreslår en försäljning av de statliga aktierna i dessa.

Här bör också nämnas några utredningar. SOU 1978:85 *Statligt företagande i samhällets tjänst* är en av dessa. En del av omstruktureringsproblematiken i Statsföretag behandlas i *SOU 1981:72 Att avveckla en kort-siktig stödpolitik*.

## Bokens frågeställningar och metod

Syftet med denna bok är att analysera staten som ägare av företag. Huvudfrågan är: *Hur agerar staten som ägare?* Studieobjektet är relationerna mellan ägare, styrelse och ledning. Med svaret på huvudfrågan i ryggen reflekterar vi kring statens fortsatta ägarroll. Huvudfrågeställningen preciseras i följande frågor, som har styrt våra fallstudier av omvandlingsprocessen i fem statliga företag under de senaste decennierna.

- *Vilka former har staten som ägare tagit sig över tiden?* Av tabell 1 ovan framgår att flera departement förekommer som ägare. Hur har ägandet hanterats i industri- respektive finansdepartementen? Hur har ägandet hanterats i förvaltningsbolagsform jämfört med i direktägda företag? Hur har staten som ägare förändrats över tiden?
- *Har staten som ägare varit aktiv eller reaktiv?* Kommer initiativen från ägaren-staten eller från företagsledningen? Har sätten att reagera förändrats över tiden?
- *Hur har avvägningar och konflikter mellan ekonomiska och andra mål hanterats?* Hur har de ekonomiska målen vägts mot regionala mål och sysselsättningsmål?
- *Har spelreglerna mellan ägare, styrelse och ledning förändrats över tiden och innebär de handlingsfrihet för ledningen?* Har styrelsen professionaliserats på senare tid och i så fall hur?

Fallstudierna innebär inte att systematiska jämförelser görs med privata bolag. Dock kan vi med andra studier (se t ex Hedlund m fl, 1985, Häggred, 1987) som jämförelse notera att

– institutioner som aktieägare i stora bolag inte är en enhetlig företeelse.

Olika institutioner uppvisar olika mål med sitt ägande. Målen kan förändras över tiden. Försäkringsbolag, aktiefonder och investmentbolag kan uppvisa mycket stora olikheter som ägare.

- många privata storägare uppvisar ett reaktivt beteende med stor handlingsfrihet för företagsledningen. Det kan t ex gälla en del försäkringsbolag men även annars aktiva ägare under perioder då VD åtnjuter ägarens förtroende.
- målkonflikter kan förekomma även i privata bolag men kan antas vara av annan karaktär än i statligt ägda bolag.
- spelreglerna i privatägda bolag förändras över tiden. Samspelet mellan ägare, styrelse och ledning uppvisar också stor variation mellan olika bolag.

Syftet har inte varit att åstadkomma en teoretiskt sammanhållen studie. Tvärtom har vi velat ge utrymme för olika perspektiv och teoretiska utgångspunkter vilket bidragit till ett mångfasetterat empiriskt material. Barbro Anell, företagsekonom, har studerat ASSI och inriktar sig på ägarens och ledningens handlingar i ett företagsledningsperspektiv. Roger Henning, som studerat Procordia, arbetar med en statsvetenskaplig begreppsapparat och har ägarens styrning av företaget i fokus. Ekonomihistorikern Mats Larsson och företagsekonomen Gunnar Eliasson använder dels en ekonomisk-historisk ansats, dels ett styrningsperspektiv i analys och tolkning av sina resultat avseende Nordbanken. Adam Gerge, företagsekonom, utnyttjar en exit/voice-ansats när han analyserar vad som skett i Celsius och SSAB.<sup>2</sup>

Beskrivningen av företagens omvandling sker i stor utsträckning utifrån offentligt material. Det innebär att beskrivningen av företagens utveckling bygger på bl a årsredovisningar och riksdagstryck. När det handlar om att analysera staten som ägare bygger framställningen till stor del på intervjuer.

För att få en både allsidig och detaljerad bild av ägarens/statens betydelse för utvecklingen i företagen har ett stort antal personer intervjuats. Tidigare verksamma personer på Industridepartementet och i företagen har medverkat. Vidare har styrelseledamöter och flera idag verksamma chefer och dotterbolagschefer intervjuats. Av källförteckningen efter varje fallbeskrivning framgår vilka personer som har medverkat.

## Bokens uppläggning

Vi inleder med en historisk tillbakablick på utvecklingen av statligt företagande i Sverige. Därefter följer de fem fallstudierna av Procordia, ASSI, Celsius, SSAB och PKbanken/Nordbanken. I det avslutande kapitlet redovisas resultat och slutsatser från de fem fallen. Några tänkbara scenarier för det statliga ägandets framtid skisseras också och synpunkter på olika utvecklingsvägar framförs för att stimulera till diskussion och debatt.

## Noter

- <sup>1</sup> Det finns en omfattande internationell litteratur. För en bra översikt fram till första delen av 1980-talet se Aharoni 1986.
- <sup>2</sup> Det teoretiska perspektiv som frågorna huvudsakligen utgår från är den så kallade voice/exitansats som utvecklats och använts i studier av privata institutioners ägande av stora bolag. (Se Hedlund et al 1985). Voice innebär att ägaren upphäver sin röst i syfte att påverka företagets utveckling. Exit avser utförsäljning av aktier i ägda bolag – helt eller delvis. Entry avser på motsvarande sätt köp av aktier. I denna så kallade exit/voiceansats karakteriseras ägare av olika kombinationer av voice- och exitbenägenhet. Investmentbolag kan antas ha hög voicebenägenhet och viss exitbenägenhet. Ett försäkringsbolag kan antas ha hög exitbenägenhet och viss voicebenägenhet.

## Litteratur

- Aharoni, Y, *The Evolution and Management of State-Owned Enterprises*, Ballinger Publishing Company, Cambridge Mass 1986.
- Att avveckla en kortsiktig stödpolitik*. SOU 1981:72.
- Hedlund, G, Hägg I, Hörnell, E och Rydén B, *Institutioner som aktieägare. Förvaltare? Industrialister? Klippare?* SNS Förlag, Stockholm 1985.
- Henning, Roger, *Staten som företagare. En studie av Statsföretag AB:s mål, organisation och effektivitet*, Rabén & Sjögren, Stockholm, 1974.
- Holmquist, Carin, *Styrning av organisationer – ett systemperspektiv tillämpat på statliga företag*, Studier i företagsekonomi, Umeå universitet 1980.
- Hägg, I (red), *Att äga stora företag. Några ägares erfarenheter*, SNS Förlag, Stockholm 1987.
- Landström, Lars, *Statligt kontra privat ägande. En jämförande organisationsteknisk studie av det statliga företagets beteende*. Avhandling för ekonomie doktorsexamen vid Företagsekonomiska institutionen vid Uppsala universitet, Uppsala 1970.
- Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner*. Betänkande av utredningen om stabsmyndigheternas verksamhet SOU 1991:40.

Regeringens proposition 1991/92:69. Om privatisering av statligt ägda företag mm.

Regeringens skrivelse 1990/91:20. 1990 års redogörelse för de statliga företagen. *Statligt företagande i samhällets tjänst*. Betänkande av statsföretagsutredningen.

S●U 1978:85.

Waara, Lennart, *Den statliga företagssektorns expansion. Orsaker till förstatliganden i ett historiskt och internationellt perspektiv*, Liber Förlag, Stockholm 1980.

*Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet*. Rapport till ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi). Finansdepartementet Ds 1989:23.

## 2. *Statligt företagsägande – framväxten*

### De första statliga företagen

Statligt företagsägande i Sverige har en lång tradition. Till att börja med inriktades verksamheterna på vad som kan betraktas som "naturliga monopol". Dessa bolag, ofta anknutna till infrastrukturen, ställde omfattande krav på långsiktiga kapitalinsatser, samtidigt som räntabiliteten var låg. Staten kom därigenom tidigt att engageras som direkt finansiär, men tog också över privata verksamheter som inte kunde bära osäkerheten i investeringarna. Denna tidiga statliga företagssektor är främst organiserad som affärsverk.

Postverkets verksamhet hade startat redan under 1600-talet, men inriktades då främst på distribution av statsförvaltningens egna försändelser. Det var först i samband med industrialiseringen som förutsättningar för ett mer utvecklat postväsende skapades. Den ökade postföringen hängde samman med en allmän utveckling av kommunikationsväsendet och en integrering av Sveriges olika landsdelar. Genom etableringen av Postsparbanken 1884 spelade också Posten en roll för att stimulera småsparandet i samhället.<sup>1</sup>

Telekommunikationen kom också på ett tidigt stadium att hanteras av den statliga sektorn. Telegraflinjer hade etablerats redan under 1850-talet och under 1880-talet började även telefonnätet att utvecklas. För att undvika konkurrens begränsades under 1880-talet de enskilda bolagens rätt att bygga ut sitt telenät. Inte förrän på 1910-talet hade dock det statliga telenätet köpt upp de privata telelinjerna och efter första världskriget svarade de enskilda bolagen för endast ca 0,5 procent av det sammanlagda telenätet. Bakom denna utveckling låg i första hand det statliga intresset för att homogenisera rikstelefonnätet och därigenom möjliggöra ett nationellt och senare internationellt telenät.<sup>2</sup>

Vid sidan av posten och televerket kom staten under slutet av 1800-talet också att engageras i uppbyggnaden av det svenska järnvägsnätet. Statsbanornas andel av de totala järnvägslinjerna låg dock fram till 1940-talet på mellan 30 och 40 procent och först i och med 1939 års riksdagsbe-

slut om förstatligande etablerades ett rent statsbanenät.<sup>3</sup>

De statliga skogsinnehaven kom också under 1800-talet att drivas mer i företagsmässiga former. Från 1875 började skogsstyrelsen, senare Domänstyrelsen, att förvärva stora egendomar vilka lades till grund för den statliga skogsindustri som utvecklas från 1930-talet.<sup>4</sup>

I samband med den svenska industrialiseringen engagerades också staten i utbyggnaden av elkraften. Genom bildandet av Vattenfallsverket 1909 skapades förutsättningar för en snabb expansion av den statliga elkraftsproduktionen. Även om den statliga elproducenten kom att dominera den svenska elgenereringen tilläts även fortsättningsvis den privata produktionen.

## LKAB – det första statliga aktiebolaget

Vid sidan av de statliga affärsverken tillkom före 1920-talet endast ett fåtal statliga aktiebolag. Genom ett avtal 1907 med LKAB, TGO och Gällivare Malmfält erhöll staten hälften av aktierna i LKAB samt rätt att inlösa resterande aktier. Denna inlösenrätt utnyttjades 1957 då staten blev 96 procentig ägare av LKAB.<sup>5</sup> Frågan om ett statligt övertagande av malmfälten var inte ny. Redan under 1800-talet hade en önskan om ett statligt övertagande aktualiserats. Motiven för detta låg främst i att nationaliseringen "låg i det allmännas intresse", men bakom detta fanns även en del mer precisa motiv. Arvid Lindman sammanfattade 1888 de bakomliggande orsaker, som framfördes av olika intressegrupper, i ytterligare tre motiv. I det nationella motivet låg en önskan att förhindra att utländskt inflytande tog över malmfälten. Det bruksprotektionistiska motivet grundades i en önskan att garantera tillgången på järnmalm för den svenska stålindustrin. Slutligen spelade också de statsfinansiella motiven en roll för det statliga övertagandet.<sup>6</sup> Till stor del var dessa argument gemensamma med vad som låg bakom det statliga delägandet i LKAB 1907. Det försvarspolitiska argumentet kan dock tillmätas en större betydelse än tidigare och samtidigt framskymtar hos socialdemokratin en önskan att etablera staten som industriell företagare.

Avsikten med bildandet av AB Svenska Tobaksmonopolet 1915 och AB Vin & Spritcentralen 1917 skiljer sig dock tydligt från statens engagemang i LKAB. Det viktigaste skälet bakom dessa monopolbildningar torde ha varit att man ville öka den statliga beskattningen av verksamheterna.<sup>7</sup>

De huvudsakliga orsakerna till varför statens företagsägande utvecklades före 1920-talet kan sammanfattas som önskan

- att bygga upp infrastrukturen på områden där avkastningen på privatkapital var osäker eller långsiktig – naturliga monopol.
- att på ett effektivare sätt ta hand om de resurser som staten redan hade
- att öka de statliga finansiella intäkterna

## Idé och verklighet – socialdemokratin inför 1920-talet

Under 1910-talet hade det socialdemokratiska partiet varit starkt engagerat i den politiska demokratiseringen. Då representationsreformen hade antagits 1918 hade partiet emellertid ett stort behov av en ny viktig fråga att driva inför väljarna. Partiets intresse för samhällets ekonomiska förändring kom då att träda i förgrunden. Denna fråga var för övrigt en av de ideologiskt grundläggande i den socialistiska ideologin.

Frågan hade aktualiserats redan under första världskriget då staten provisoriskt och av krigsekonomiska skäl tagit över styrningen av vissa företag. Denna beredskapsreglering följdes emellertid inte upp av någon expropriering, trots att vissa socialdemokrater och vänstersocialister starkt propagerade för en mer allmän socialisering av näringslivet. Den politiska majoriteten i Sveriges riksdag var dock klart motståndare till socialiseringstanken.<sup>8</sup>

Detta var emellertid början på en omfattande debatt i socialiseringsfrågan, såväl inom socialdemokraterna som hos de borgerliga partierna. Under några år fram till början av 1920 sökte socialdemokratin skapa en konsekvent syn på näringslivets omvandling. I likhet med utvecklingen i många andra europeiska stater utformades kraven på näringslivets socialisering i en revision av partiprogrammet. Den socialdemokratiska kongressen antog 1920 det partiprogram som kom att ligga till grund för valrörelsen inför andrakammarvalet på hösten samma år.<sup>9</sup>

I det nya partiprogrammet var den stora nyheten hur socialdemokraterna såg på den fortsatta ekonomiska utvecklingen. Det faktum att man sade sig eftersträva vissa ekonomiska mål var i sig ett bevis på att man lämnat den lagbundna marxistiska synen på kapitalismens utveckling.

Enligt det nya programmet skulle samhället överta ägandet av alla naturrikedomar, industriföretag, kreditanstalter, transportmedel och kom-

unikationer som var nödvändiga för en planmässig hushållning.<sup>10</sup> Socialiseringen skulle således ske successivt och först då de olika delarna av näringslivet var mogna för ett statligt övertagande. Samhället skulle tillvidare kunna ingripa med kontroll- och styråtgärder för att påverka utvecklingen inom olika branscher.<sup>11</sup>

Samtidigt som partiets ställningstagande i mycket kan synas radikalt anslog man i andra frågor en mer försonlig hållning. Det råde således ingen tveksamhet om att kapitalägarna skulle få ersättning för den egendom som staten övertog – en övermäktig uppgift för den förhållandevis ansträngda statskassan. Ett led i förstärkningen av statskassan var omläggningen av skattesystemet med ökade förmögenhets- och inkomstskatter för höginkomsttagare.

Socialiseringsprogrammets utformning gav tydliga indikationer på att det statliga övertagandet av näringslivet skulle bli en mycket långdragen process. Varken det svenska samhället eller det socialdemokratiska partiet var i praktiken moget för en dylik omvandling. Inte heller på det teoretiska planet var socialdemokraternas inställning särskilt klar. Den planekonomiska debatten fortsatte intensivt under hela 1920-talet utan att man inom partiet lyckades utforma något konkret program för den framtida socialiseringen. Splittringen inom partiet var omfattande mellan dem som förespråkade den mer deterministiska marxismen och dem som hade en mer reformistisk inställning.<sup>12</sup>

Frågan om en mer praktisk hantering av socialiseringsfrågorna kom inte heller att bli aktuell under 1920-talet. Den förhållandevis snabba ekonomiska utvecklingen i samhället gav god grogrund för de liberalas och konservativas kritik av socialdemokraternas ekonomiska politik. Någon parlamentarisk majoritet för socialdemokraternas ekonomiska politik nåddes inte under hela mellankrigstiden.

Den ekonomiska radikalering som det socialdemokratiska partiet genomgick under åren före 1920 och som nådde sin kulmen i partiprogrammets socialiseringskrav, kom således att modereras avsevärt under det följande årtiondet. Särskilt den ekonomiska krisen i början av 1920-talet bidrog till att såväl socialiseringsidéerna som de liberala näringsfrihetssträvandena fick omprövas

## Bankkrisen på 1920-talet – ett möjligt steg mot socialisering

Under första världskrigets högkonjunktur hade affärsbankerna beviljat omfattande krediter till bl a den svenska industrin. Faran med dessa lån stod alltmer klar i början av 1920-talet då en flerårig inflationsperiod förbyttes i en snabb deflation. Samtidigt som låntagarna, företag såväl som privatpersoner, fick allt svårare att återbetala sina lån minskade de ställda säkerheterna i värde.

Den försämrade ekonomiska situationen tvingade flertalet banker till avskrivningar på utestående lån, så omfattande att mer långtgående rekonstruktionsåtgärder krävdes. Flera banker tvingades under åren 1921–1923 öka det egna kapitalet. Bankrekonstruktionerna skedde såväl inom ramen för existerande banker som – då förlusterna var mer omfattande – genom att nya banker bildades för att överta de gamla bankernas verksamheter.

De ekonomiska problemen drabbade även de två största bankerna i Sverige vid denna tid, Svenska Handelsbanken och Skandinaviska Banken. Kriserna för dessa banker sammanföll också med diskussionen om inrättandet av en statlig affärsbank, vilken tagit fart efter att det nya socialdemokratiska partiprogrammet antagits 1920. Av rädsla för en allmän nationalisering undvek man från bankernas sida att alltför tydligt ta ställning till förslaget om statligt deläggande. Genom rekonstruktioner lyckades man också undvika att staten gick in som ägare.<sup>13</sup>

Statens engagemang i det svenska affärsbanksväsendet kom istället alltmer att inriktas mot att stödja de banker som inte av egen kraft eller med hjälp av andra affärsbanker hade förmåga att rekonstruera sin verksamhet. För att administrera de statliga krediterna etablerades Kreditkassan AB av år 1922. Under de följande åren kom ett flertal banker samt några industriföretag – där ägandet övertagits av banker – att omfattas av Kreditkassans stödåtgärder. Bland dessa engagemang märks rekonstruktionen av Wermlands Enskilda bank där Kreditkassan också aktivt deltog vid ombildningen av Wargöns AB till Hellefors Bruks AB.<sup>14</sup>

Kreditkassans verksamhet inriktades helt på att hjälpa de banker som hamnat i en sådan kris att en likvidation med förluster för småspararna inte skulle kunna undvikas. Rädslan för en allmän finansiell kris var avgörande för Kreditkassans engagemang, medan socialiseringstanken inte aktualiserades i samband med kassans verksamhet. Socialdemokraternas svaga parlamentariska stöd bidrog givetvis till att förstatligandet all-

mänt sköts i bakgrunden. Även om det statliga ägandet i näringslivet via övertagandet av AB Jordbrukarbanken och förvärv av andra krisdrabbade företag förekom, kan inte den statliga politiken anses ha genomgått någon mer radikal förändring. Politiken var fortsatt pragmatisk och inriktades främst på att minska de problem som kunde uppkomma för de privata företagen under lågkonjunkturer.

## Från socialisering till välfärdsideologi – debatten under 1920- och 30-talen

Utvecklingen under 1920-talet visade att socialdemokraterna varken ideologiskt eller praktiskt var mogna för de långtgående idéer om socialisering som framlagts. Trots att partiet under 1920-talet var splittrat vad avsåg socialiseringssträvandena, kan man märka en allmän moderering av partiets utvecklingsideologi. Denna sammanhängde med de regeringsbildningar som socialdemokraterna faktiskt genomförde och som stärkte strävandena efter en långsam reformering av samhället.

Den socialdemokratiska politiken radikaliserades något 1928 då man via ett förslag till omläggning av arvsskatten ville åstadkomma en jämnare fördelning av samhällets resurser. Ett annat förslag som aktualiserades under 1928 var inrättandet av en statlig affärsbank. Det socialdemokratiska förslaget visade att man såg det statliga övertagandet av Jordbrukarbanken närmast som en parentes och att denna bank inte var den nödvändiga grunden för en statlig affärsbanksverksamhet.

Den parlamentariska majoriteten i riksdagen verkade dock inte för det socialdemokratiska förslaget och efter 1928 års val, som främst kom att präglas av förslaget till arvskattereform, försämrades ytterligare partiets ställning.

Under fortsättningen av 1920-talet och början av 1930-talet var avsikten att konkretisera socialiseringssträvandena inom den s k socialiseringsnämnden. Inför valet 1932 togs deras resultat upp till behandling i den socialdemokratiska partistyrelsen. Eftersom partiets opinionsläge inför valet betraktades som förhållandevis gynnsamt var partiledningen angelägen om att inte lägga fram alltför radikala förslag. Socialiseringsnämndens och partiledningens uppfattning framställdes också kortfattat; socialdemokraterna avsåg inte att nationalisera industri och jordbruk, inte heller avsåg man genomföra partiella socialiseringar i andra branscher. Något officiellt partistött förslag om socialisering kom således

inte till stånd inför 1932 års val och kom inte heller senare att framläggas.<sup>15</sup>

De praktiska svårigheter som var förenade med inlösen av privat egendom vid ett förstatligande var en viktig orsak till avståndstagandet från socialiseringsidén. För staten återstod därmed endast att bedriva företagande i konkurrens med privata företag och därigenom delta på den fria markanden. Detta nya ställningstagande innebar att man fortsattvis avstod från att formulera hur socialiseringsprincipen skulle tolkas och tillämpas.<sup>16</sup>

I och med att det socialdemokratiska partiet tills vidare lämnat kravet på socialisering av näringslivet påbörjades en aktiv statlig politik på andra plan. Uppbyggnaden av det sociala skyddsnätet startades med t ex frivillig arbetslöshetsförsäkring 1934 och folkpensionslag 1935. Ett flertal åtgärder vidtogs också för att skydda sysselsättningen inom såväl jordbruk som industri. Dessa åtgärder ledde till en misstro från näringslivet, över vilket egentligt syfte som man hade med den ökade statliga inblandningen. Även de borgerliga partierna reagerade mot den politik som fördes och anklagade socialdemokraterna för en övertro på statens förmåga.<sup>17</sup> I själva verket överensstämde stora delar av den förda socialdemokratiska politiken med vad man i dag förknippar med en keynesiansk politik.

## Nya områden för statligt företagande – 1930- och 40-talen

Den statliga företagssektorns expansion under 1930-talet förknippas i första hand med framväxten av nya områden lämpade för affärsmässig verksamhet, som t ex radiotrafik via Radiotjänst. Efter flera år av statliga subventioner förvärvade staten 1935 också hälften av ABA och därmed hade grunden för ett svenskt civilt utrikesflyg lagts. Samtidigt som dessa nya områden inmutades expanderade också de tidigare etablerade affärsverken snabbt, främst genom företagsförvärv men också som en följd av ekonomins utveckling.<sup>18</sup>

Framväxten av välfärdspolitiken innebar också att man blev alltmer uppmärksam på de statliga företagens betydelse för att stödja och reglera ekonomins utveckling. Strukturkriser inom bl a järn- och stålindustrin, bankverksamhet och jordbrukssektorn bidrog till att det statliga företagsengagemanget ökade under mellankrigstiden.

Under det andra världskriget utvecklades denna politik genom att ett flertal företag bildades för att motverka krigsavsparningens effekter. Beredskapsskåpet var bl a avgörande bakom statens förvärv av AB Ceaverken 1943, för att säkerställa produktionen av röntgenfilm. Avspärrningens effekter på energiförsörjningen, bidrog till bildandet av AB Svensk Torvförädling 1940 och Svensk Skifferolje AB 1941.<sup>19</sup>

Statens styrande roll i det privata näringslivet accentuerades över lag under dessa år. I ett flertal fall rörde det sig emellertid om verksamheter som utvecklades efter krigets slut. Inom transportsektorn blev dock de statliga övertagandena av mer bestående karaktär bl a vad gällde AB Gävle Vagnverkstad (1933) och AB Trafikrestauranger (1938). Under 1940-talet satsade man också aktivt på att konsolidera de svenska gods-transporterna genom förvärv av hälften av aktiekapitalet i AB Landtransport, AB Svenska Godscentralen och AB Nordisk Biltjänst.<sup>20</sup>

Av principiellt större betydelse var dock bildandet av NJA (Norrbotens Järnverks AB) som 1939 tillkom huvudsakligen av tre skäl. Dels ville man i större utsträckning än tidigare förädla den malm som bröts inom Norrbotten, dels skulle etableringen av en stor industri stimulera sysselsättningen inom regionen. Dessutom bidrog etableringen av NJA till att det nationella behovet av tackjärn – vilket var särskilt viktigt under krigsåren – kunde säkras.<sup>21</sup>

På det hela taget innebar inte 1930-talets ekonomiska kris någon anmärkningsvärd ökning av det statliga företagandet, jämfört med flera andra västeuropeiska länder. Under senare delen av 1930-talet och början av 40-talet präglades dock den svenska statens företagsengagemang av beredskapspolitik och nationell avspärrning. Påfallande ofta kom statliga företagsförvärv och nya bolagsbildningar att ske inom verksamheter med anknytning till landets infrastruktur.

## Socialdemokraternas efterkrigsprogram

Under andra världskriget hade den svenska ekonomin inriktats mot att säkra tillgången på produkter som behövdes för landets försvar och befolkningens överlevnad. Detta hade inneburit en relativt omfattande statlig styrning av stora delar av näringslivet.

Mot slutet av kriget började de politiska partierna emellertid dra upp riktlinjer för efterkrigsutvecklingen och det relativa samförstånd som rått under krigsåren kom att ersättas med en intensivare debatt. De olika

partierna hade i stort samma utgångspunkter för debatten under 1940-talet, som använts tio år tidigare då planhushållningsdebatten först tog ordentlig fart. En viss allmän radikalisering av det politiska klimatet kunde dock konstateras mot slutet av det andra världskriget. Detta yttrade sig bl a i att de borgerliga partierna i princip accepterade det socialdemokratiska partiets 30-talsprogram. Det sociala hjälpprogrammet och arbetslöshetspolitiken var således inte längre så kontroversiella frågor. Socialdemokraternas krav på utökad statlig styrning av näringslivet orsakade emellertid en omfattande debatt.<sup>22</sup>

Det socialdemokratiska partiet hade under 1930-talet lämnat kravet på en allmän socialisering av näringslivet till förmån för en planekonomisk styrning av ekonomin. Denna politiska inriktning fördes även vidare under 1940-talet, men kom då att få en mer fast utformning via det socialdemokratiska efterkrigsprogrammet och Myrdalskommissionen.

Arbetarrörelsens efterkrigsprogram antogs på den socialdemokratiska kongressen 1944 och var i sig ett dokument som tog upp alla delar av samhällets fortsatta utveckling. Programmet präglades av en allmän pessimism inför krigsslutet, då man fruktade att landet skulle drabbas av en kris liknande den som 1920–1922 skakade den svenska ekonomin. På kort sikt krävdes därför en omfattande statlig inblandning i ekonomin för att undvika negativa effekter för företag och arbetare. Det var emellertid inte dessa frågor utan de långsiktiga utvecklingslinjerna som efterkrigsprogrammet skisserade, som vållade mest diskussion.<sup>23</sup>

På längre sikt eftersträvades större effektivitet och utvecklad demokrati inom näringslivet för att tillgodose såväl kravet på medbestämmande som de materiella behoven hos arbetarna.<sup>24</sup> Det utökade kravet på strukturrationaliseringar för att sänka omkostnader och göra den "sammanlagda kakan att dela på" större anslöt väl till den debatt som förts under 1920-talet.

Detta innebar dock inte att det statliga företagandet skulle försvinna. Tvärtom konstaterades i programmet att staten hade en viktig roll att fylla genom att starta sk allmännyttiga företag som kunde konkurrera med de privata företagen i syfte att motverka misshushållning och monopoltendenser. Ett område där socialdemokraterna ville stärka statens roll var på kreditmarknaden, där man menade att bildandet av en statlig affärsbank var en viktig åtgärd.<sup>25</sup>

Efterkrigsprogrammet kom att möta mycken kritik, främst från de borgerliga partierna och näringslivet, men också från vissa håll inom partiet. I den interna debatten kritiserades programmet för att vara ett allt-

för stort avsteg från den marxistiska teorin. Prioriteringen av rationaliseringar i näringslivet var i sig ett accepterande av den kapitalistiska ekonomin, som gick längre än den arbetsmarknadspolitik som förts under 1930-talet. Dessutom kritiserades programmet för att innebära det slutliga steget bort från socialiseringstänkandet.<sup>26</sup>

Fullföljandet av efterkrigsprogrammet kom snabbt att ta sin början. Redan i motionerna till 1945 års vårriksdag föreslogs från socialdemokratiskt håll ett flertal åtgärder för att främja näringslivets strukturrationalisering. Dessa motioner lades fram medan samlingsregeringen fortfarande hade makten och från borgerligt håll kom kritiken att bli särskilt hård, då man ansåg att socialdemokraterna därmed brutit borgfreden. I juli ombildades också regeringen till en rent socialdemokratisk ministär.

Under de efterföljande åren fram till 1948 fördes en mycket omfattande planhushållningsdebatt, vilken främst utgick från arbetarrörelsens efterkrigsprogram. Den tvångsekonomi – som man från borgerligt håll ansåg att det socialdemokratiska programmet skulle leda till – kunde resultera i att grundläggande friheter hotades. Näringslivet löpte risk att bli genomreglerat, trots att det formellt hade sin privata karaktär, men också individernas och konsumenternas frihet kunde i ett längre perspektiv hotas. Dessutom ansågs att kravet på socialisering av olika näringsgrenar fortfarande fanns kvar och att det nu kom till uttryck i särskilda branschutredningar.<sup>27</sup>

Det fanns emellertid också borgerliga företrädare som intog en mer nyanserad inställning till socialdemokraternas program och handlande. Professor A. Montgomery uppmärksammade exempelvis skillnaden mellan socialisering och planhushållning och menade att det socialdemokratiska målet inte var någon smygsocialisering utan snarare ett försök att påverka den liberala ekonomin i en för flertalet medborgare positiv riktning. För att motverka arbetslösheten eftersträvade man från socialdemokratiskt håll främst en större rörlighet på arbetsmarknaden och i andra hand en vidgad statlig inblandning.<sup>28</sup> I denna argumentation framskymtar grunden för den keynesianska politik som socialdemokraterna kom att föra under 1950-talet.

## Statligt företagande under 1950- och 1960-talen – en snabb expansion

Den statliga företagssektorn präglades under 1950-talet av en långsamare tillväxt än under krigsåren. Rationaliseringar inom den statliga fö-

retagssektorn kom dock – i enlighet med efterkrigsprogrammet – att bidra till en viss nyetablering av företag. Statsmakternas ingrepp i näringslivet var emellertid inte främst i form av nya företag, istället prioriterades de indirekta styrande åtgärderna som associerades med penning- och finanspolitik.

Under 1960-talet skedde en snabb expansion av den statliga företagssektorn vilken huvudsakligen grundades i en strävan efter att effektivisera och rationalisera redan befintliga statliga verksamheter. Bland dessa bolag märks bl a Karlskronavarvet som tillkom 1961 och ABAB 1964. I vissa fall ville man också via statliga åtgärder motverka marknadssystemets brister och stimulera konkurrensen. De stora sysselsättningsförskjutningar som blev följden av jordbrukets rationalisering bidrog också till ökade statliga företagsinsatser. Regional- och sysselsättningspolitiken blev på ett annat sätt än tidigare en del av den statliga politiken.<sup>29</sup>

Detta innebar att den statliga företagssektorn vidgades till helt nya branscher. Etableringen av statliga aktiebolag med anknytning till telekommunikation (Telefabrikation), försvarsindustri (Telub), förlagsverksamhet (Liber, AB Allmänna förlaget), administrativ rationalisering (Statskonsult AB), läkemedelstillverkning (Kabi) och energihandling (ASEA-Atom, Uddcomb) visar på den utökade spridning av den statliga företagssektorn som inträffade under 1960-talet.<sup>30</sup>

Särskilt intresse tilldrog sig dock finansmarknaden. Genom en ombildning av den statligt dominerade Jordbrukarbanken hade den statliga affärsbanken, Sveriges Kreditbank, bildats 1950. Från socialdemokratiskt håll ansåg man dock att bristerna och behoven på kreditmarknaden motiverade ytterligare statligt agerande. År 1962 bildades AB Företagskredit för att tillgodse de små och medelstora företagens behov av långfristiga krediter. Samma år bildades även AB Svensk Exportkredit för att lösa exportindustrins finansieringsproblem. Specialiserade kreditinstitut tillkom också senare under 1960-talet då AB Lantbrukskredit (1964) och Sveriges Investeringsbank AB (1967) bildades.

Den snabba expansionen av den statliga företagssektorn under 1960-talet avspeglar i första hand den allmänna omstruktureringen och rationaliseringen av näringslivet under denna tid. Man bedrev inte någon aktiv och ideologiskt förankrad nationaliseringspolitik. Den svenska statens engagemang för att underlätta förändringar och motverka de problem som kunde uppkomma var ingalunda unik. I det internationella perspektivet ansluter denna politik snarast väl till förändringar på andra håll i Västeuropa.

Den aktiverade statliga politiken sammanföll i slutet av 1960-talet också med ökade krav på socialisering från bl a radikala delar av socialdemokratin. Detta skall dock inte ses som en förklaring till varför den statliga sektorn expanderade. Från ledande håll inom socialdemokraterna tog man klart ställning mot förstatligandet som politisk princip. Däremot kan vetskapen om att den keynesianska politiken inte löser strukturproblem ha bidragit till att intresset för ett direkt statligt företagande ökat.

## En aktivare statlig politik under 1970-talet

Socialdemokraternas näringspolitiska offensiv, som präglade första hälften av 1970-talet, behandlas utförligt i kapitel 3 och presenteras här endast i korthet.

Efter ett dåligt val 1966 inkallades Socialdemokraterna till en extra partikongress påföljande år. De näringspolitiska frågorna kom att spela en avgörande roll vid denna kongress.

Mot bakgrund av den allmänna politiska radikaliseringsen i samhället väcktes på kongressen ett flertal motioner som förespråkade en nationalisering av försäkringsväsendet, kreditmarknaden och såväl tung industri som mer konsumtionsvaruinriktad industri. Parallellt med dessa motioner fanns också de som förespråkade ett ökat statligt företagande – bl a finansierat av AP-fonderna – inom de nämnda branscherna.

Från partiledningens sida tog man avstånd från nationaliseringstanken, medan man såväl i ord som handling tog ställning för ett mer aktivt statligt företagande. I januari 1969 inrättades industridepartementet och påföljande år bildades Statsföretag. Genom dessa etableringar avsåg man skapa bättre förutsättningar för den statliga företagssektorns expansion.

Tillväxten av den statliga företagsstrukturen inom Statsföretag skulle ske mot krav på lönsamhet, samtidigt som man också skulle ha ett särskilt samhällsansvar vad gällde sysselsättningen.

Under 1970-talets lågkonjunktur – med kriser inom flera industribranscher – aktiverades staten som företagare på ett flertal områden bl a varvs- och stålindustrin. I praktiken kom under denna period de sysselsättningsmässiga skälen att dominera det statliga företaget. De socialistiska argumenten för statliga företag var under dessa – de borgerliga regeringsåren – utan betydelse.

I samband med att konjunkturen förbättrades i början av 80-talet blev det emellertid aktuellt att omformulera motiven för statligt företagande. I en proposition 1983 betonades lönsamhetskravet i den statliga industripolitiken. De sysselsättningsmässiga och i viss mån regionalpolitiska motiven bakom företagsägandet sköts därigenom i bakgrunden.

I de följande fem kapitlen som behandlar Procordia, ASSI, Celsius, SSAB och PKbanken ges exempel på staten som företagsägare framför allt under 1970- och 80-talen.

## Motiven för statligt ägande

Motiven för statligt företagsägande har i ett historiskt perspektiv varierat över tid och mellan företag, men kan sammanfattas i några punkter.

- Bygga upp en nationell infrastruktur på områden där privat ägande inte ansågs möjligt på grund av stora kapitalbehov och låg kapitalavkastning. Dessa verksamheter återfinns oftast inom affärsverken.
- Motverka den fria marknadens brister t ex genom att stimulera rationaliseringar eller motverka monopoliseringstendenser eller andra konkurrensbegränsningar.
- Stödja krisdrabbade företag och branscher samt värna om sysselsättningen inom vissa regioner.
- Öka de statliga inkomsterna.
- Stärka den nationella försörjningen av vissa produkter eller tjänster ibland kombinerat med tydliga försvarspolitiska argument.

Dessa motiv för statligt företagande har varit de dominerande under 1900-talet. För enskilda bolagsbildningar kan dock även andra argument ha varit avgörande för ett statligt engagemang. Socialiseringstanken har däremot aldrig varit något egentligt motiv bakom vare sig övertagande av privatföretag eller etablering av statliga bolag.

## Statliga företag – en internationell utblick

De europeiska länderna uppvisar stora likheter vad gäller det statliga företagandets uppkomst och utveckling. I flertalet västeuropeiska stater utgjorde således de infrastrukturella engagemangen – som post-, tele-

och järnvägskommunikation – de första exemplen på statligt företagande. I vissa länder som t ex Frankrike kompletterades denna verksamheten även tidigt med producerande företag.<sup>31</sup>

Den statliga uppbyggnaden av infrastrukturen i Västeuropa skedde emellertid inte på statens initiativ. På samma sätt som i Sverige startades ofta privata infrastrukturinriktade företag, som sedan övertogs av staten under slutet av 1800-talet eller början av 1900-talet. Liksom i Sverige etablerades i Europa även statliga företag av mer fiskal karaktär, t ex med anknytning till tobaks- eller tändsticksindustri.

Även under mellankrigstiden utvecklades den statliga företagssektorn i Sverige i stort parallellt med övriga Västeuropeiska länder. De infrastrukturella verksamheterna byggdes ut med tex. elproduktion, flyg- och radiotrafik, men även producerande rörelser blev allt vanligare som statliga företag. Framför allt gällde detta gruvor, järn- och stålverk. Dessa drabbades särskilt hårt av mellankrigstidens konjunktursvängningar, men betraktades som omistliga för den nationella industristrukturen.<sup>32</sup>

Under mellankrigstiden ökade de politiska argumentens betydelse för statligt företagande. Socialiseringen började bli allt mer accepterad som praktisk och teoretisk metod, särskilt efter kommunisternas maktövertagande i Sovjetunionen. I bl a Italien och Tyskland utvecklades den statliga företagsverksamheten avsevärt. De ideologiska faktorerna påverkade även den statliga företagssektorns expansion i Europa efter det andra världskriget.

I flera av de västeuropeiska länderna kom socialdemokratiska regeringar till makten och dessa drev ofta en politik präglad av planekonomi och keynesianism, vilket förde med sig ett ökat intresse för statligt företagande. I Storbritannien, Frankrike och Österrike skedde som en följd av detta under 1940- och 50-talen ett genombrott för statligt företagsägande.

Även i andra länder expanderade det statliga företaget till nya branscher. Efter att tidigare främst engagerats i infrastruktur och basindustrier, började staten även agera som företagare inom mer avancerade verksamheter som t ex på finansmarknader och inom atomenergi samt rymdforskning. En annan tendens i efterkrigstidens utveckling – gemensam för Västeuropa och Sverige – har varit etableringen av holdingbolag för att hålla samman de statliga företagen och åstadkomma en rationellare skötsel av verksamheterna.<sup>33</sup>

Den svenska statliga företagssektorn har således anslutit väl till den internationella utvecklingen på området inte bara vad gäller verksam-

heternas inriktning, utan också vad avser sysselsättning. I det internationella perspektivet har emellertid Sverige uppvisat en relativt låg andel anställda i statliga företag. Vid mitten av 1970-talet uppgick sysselsättning till ca 7 procent av det totala antalet anställda i ekonomin. Storbritanniens andel låg under samma år på knappt 8 procent medan de statliga företagen i Frankrike och Österrike sysselsatte 11,5 respektive 14 procent av det totala antalet sysselsatta. Jämfört med de nordiska grannländerna låg dock det svenska värdet högt. Såväl i Danmark och Norge som Finland sysselsattes endast 3–4 procent av det totala antalet anställda inom statliga företag.

## Noter

<sup>1</sup> Waara, L. Den statliga företagssektorns expansion, s 108 ff

<sup>2</sup> *ibid.*, s 110 ff

<sup>3</sup> *ibid.*, s 114 ff

<sup>4</sup> *ibid.*, s 122 ff

<sup>5</sup> Dessa frågor har bl a behandlats av Jonsson B. i *Staten och malmfälten*

<sup>6</sup> Waara, L., a.a., s 132 f

<sup>7</sup> *ibid.*, s 133

<sup>8</sup> Tingsten, H., *Den svenska socialdemokratiens idéutveckling*, del I., s 236 ff

<sup>9</sup> Tingsten H., a.a., s 241 f. Socialdemokraterna hade i mars 1920 ersatt den liberala Edénministären. Detta aktualiserade en mer konkret utformning av den fortsatta socialdemokratiska politiken. Se vidare Lewin L., *Planhushållningsdebatten*, s 31 ff

<sup>10</sup> Socialdemokraternas partiprogram 1920, punkt XIII

<sup>11</sup> Kontrollaspekten hade redan från 1870-talet – då finansdepartementets avdelning för bankkontroll inrättades – varit en viktig faktor i bankväsendets utveckling. Avsikten med kontrollen hade dock inte varit att styra branschen i riktning mot en socialisering utan som ett skydd för de enskilda småspararna. Se Larsson M., *Public Control of Commercial Banks and their Activities 1910–1970*, i Uppsala Papers in Economic History, Working Paper no 2 1989, Banking and Bank Legislation in Europe 1880–1970.

<sup>12</sup> Lewin, L., a.a., s 33 ff

<sup>13</sup> Östlund, A., *Svensk samhällsekonomi 1914–1922*, s 608 ff

<sup>14</sup> *ibid.*, s 613 ff

<sup>15</sup> Tingsten, H., a.a., s 328 ff

<sup>16</sup> *ibid.*, s 329 ff

<sup>17</sup> Lewin, L., a.a., s 118 ff

Carlsson, S. & Rosén, J., *Svensk historia*, del II, s 557 ff

<sup>18</sup> Waara, L., a.a., s 146 ff

<sup>19</sup> *ibid.*, s 148 ff

<sup>20</sup> *ibid.*, s 149 ff

- <sup>21</sup> *ibid.*, s 150 f
- <sup>22</sup> Den allmänna politiska radikaliseringen under början av 1940-talet kan förklaras av flera faktorer. Krigsårens regleringsekonomi hade varit lyckosam. Samtidigt såg man inför krigsslutet ett behov av vissa kollektiva åtgärder för att återställa ekonomin till en fredsproduktion. Dessutom började en ny generation av svenska politiker att uppträda, vilket särskilt på den borgerliga sidan innebar en större öppenhet för en mer radikal politik. Se vidare Lewin L., a.a., s 186 ff
- <sup>23</sup> Arbetarrörelsens efterkrigsprogram, s 3 ff
- <sup>24</sup> *ibid.*, s 14 ff
- <sup>25</sup> *ibid.*, s 79 ff och 195 ff
- <sup>26</sup> Lewin, L., a.a., s 224 ff
- <sup>27</sup> *ibid.*, s 263 ff. De omstridda branschutredningarna hade initierats av den s k Myrdalskommissionen som från mitten av 1940-talet arbetade med en översyn av det svenska samhällets långsiktiga utveckling. Endast i en av branschutredningarna – oljeutredningen – förordades dock en socialisering av verksamheten.
- <sup>28</sup> Ekonomisk revy 1945, s 239 ff
- <sup>29</sup> Waara L., a.a., s 154 ff
- <sup>30</sup> *ibid.*, s 156 ff
- <sup>31</sup> *ibid.*, s 58 ff
- <sup>32</sup> *ibid.*, s 62 ff
- <sup>33</sup> *ibid.*, s 66 ff

## Källor och litteratur

### *Källor*

Arbetarrörelsens efterkrigsprogram. Stockholm 1944  
 Socialdemokraternas partiprogram 1920. Stockholm

### *Litteratur*

Carlsson, S. & Rosén, J., *Svensk historia, del II*, Stockholm 1970.  
 Jonsson, B., *Staten och malmfälten*, Stockholm 1969.  
 Larsson, M., "Public Control of Commercial Banks and their Activities 1910–1970". I Fritz, S., Kastner & Larsson, M., *Uppsala Papers in Economic History*, working paper no 2, 1989, "Banking and Bank Legislation in Europe 1880–1970".  
 Lewin, L., *Planhushållningsdebatten*, Stockholm 1970  
 Tingsten, H., *Den svenska socialdemokratins idéutveckling, del I*, Stockholm 1941.  
 Waara, L., *Den statliga företagssektorns expansion*, Stockholm 1980.  
 Östlund, A., *Svensk samhällsekonomi 1914–1922*, Stockholm 1945.

### 3. *Procordia – från politik till ekonomi*

#### Den näringspolitiska offensiven

Regeringen och det socialdemokratiska partiet förde, som redan har framgått, en näringspolitisk offensiv under 1960-talets sista år. Denna offensiv yttrade sig bland annat i krav på ökat statligt företagande.<sup>1</sup>

Orsaken till denna näringspolitiska offensiv kan härledas ur 1966 års förlustval för socialdemokratin. För att vända nederlag till seger beslöt den socialdemokratiska partistyrelsen på nyåret 1967 att kalla en extra partikongress till i oktober samma år för att behandla näringspolitiska och arbetsmarknadspolitiska frågor. På denna kongress, liksom på 1968 års kongress, dominerade de näringspolitiska frågorna. Den statliga företagsamheten kom därvid att uppfattas som ett viktigt näringspolitiskt instrument. Dels framfördes allmänna krav på en utvidgad statlig företagssektor, dels efterlystes punktsozialiseringar. Här bidrog förvisso den allmänna politiska radikaliserings som nådde sin höjdpunkt kring 1970.

De näringspolitiska frågorna spelade en betydande roll i partiets valrörelse 1968. Andrakammarvalet i september medförde en kraftig socialdemokratisk framgång. Efter valsegern förklarade Krister Wickman – konsultativt statsråd och ”industriminister” – att den aktiva statliga företagspolitiken skulle fullföljas och att expansionen skulle prioriteras. En framtida statlig företagssektor på 25 procent nämndes som rimlig. Det var förmodligen framför allt industriföretag som åsyftades. Även om viss oklarhet måste anses råda om den verkliga innebörden i Wickmans uttalande, visar uttalandet på den stora tilltro regeringen hyste till den statliga företagsamheten som näringspolitiskt instrument.

De statliga företagen skulle samordnas. Genom inrättandet av industridepartementet och bildandet av ett sk förvaltningsbolag, Statsföretag AB, önskade regeringen skapa bättre förutsättningar för effektivitet och expansion av den statliga företagssektorn. Den 1 januari 1969 inrättades industridepartementet och ett år senare Statsföretag. Motiveringen för bildandet av förvaltningsbolaget var i stort densamma som vid inrättandet av industridepartementet. Man skulle skapa bättre förutsätt-

ningar för en successiv effektivisering och expansion av den statliga företagssektorn. Både departementet och förvaltningsbolaget skulle bli effektiva instrument för att förverkliga den socialdemokratiska aktiva näringspolitiken.<sup>2</sup>

Statsföretags mål såsom det formulerades i propositionen blev starkt kritiserad. Företagsdelegationen, dvs utredningen som föreslog inrättandet av förvaltningsbolaget, hävdade att bolaget skulle drivas med krav på lönsamhet och med målsättningen att öka den statliga företagssektorns effektivitet, konkurrenskraft och därmed dess inneboende expansionsförmåga. Målformuleringen var en klar uppföljning av utredningsdirektiven, som hade angett tre huvudpunkter för statsföretagens mål, nämligen lönsamhet, expansion och effektiv konkurrens.<sup>3</sup>

Propositionens målformulering blev knappast mer konkret. Statsföretag skulle "under krav på lönsamhet uppnå största möjliga expansion". Vid sidan av denna övergripande målsättning angavs att statsföretagen skulle ha "ett särskilt ansvar att ta hänsyn till samhällsintresset vid val mellan olika produktions- och lokaliseringalternativ". Det framgår emellertid samtidigt, att man inte skulle engagera sig i projekt av lokaliserings- eller arbetsmarknadspolitiska skäl utan att få särskilt bidrag från statskassan för de ökade kostnader som de näringspolitiska uppgifterna drar: "Målen och villkoren för deras verksamhet får inte innebära sådana inskränkningar i deras rörelsefrihet att de placeras i ett underläge i förhållande till privata företag." Vid sidan av de ekonomiska målen skulle också för samtliga företag gälla målen att nå allt större arbetstillfredsställelse för de anställda och fördjupad företagsdemokrati.<sup>4</sup>

De organisatoriska förändringarna – inrättandet av industridepartementet och Statsföretag – bebådade ökad styrning av de statliga företagen samtidigt som Statsföretags självständiga roll betonades. Styrning av företagen sågs som en förutsättning för att dessa skall kunna vara näringspolitiska instrument. Förändringarna motiverades också med att företagens "effektivitet" skulle förbättras, varigenom de skulle bli effektiva näringspolitiska instrument. Men inrättandet av Statsföretag innebar minskade möjligheter att rekryterings-, resurs- och formstyra. Aktiebolagslagen ger emellertid ägaren/staten möjligheter att påverka företagen. Men frågan är om dessa möjligheter utnyttjades under Statsföretags/Procordias 20 första verksamhetsår.

I omvandlingen av Statsföretag/Procordia kan tre sjuårsfaser urskiljas. Den första perioden 1970–76 karakteriseras av samordning och konsolidering. Krispolitik och omstrukturering följde 1977–83. Under den sena-

re fasen 1984–90 betonar det nya företagens ledning decentralisering, målstyrning och resultatansvar och här förändras företaget med det privata storföretaget som förebild.

Enligt riksdagsbeslut i mars 1983 lämnade ASSI, LKAB, SSAB och Svenska Petroleum företagsgruppen. Antalet anställda reducerades med drygt 15 000. Det betyder att de tunga basindustrierna inte längre ingick. Detta innebar samtidigt att endast två företag, Uddcomb och Regioninvest, hade av staten ålagda näringspolitiska uppgifter. Därmed förlorade företagen också sin sysselsättningsbas i Norrland. Förändringen gällde i synnerhet Norrbotten. De anställda finns idag väl spridda över landet men med stark koncentration till storstadsområdena.

Av den verksamhet som den 1 januari 1970 utgjorde Statsföretagsgruppen finns 1991 endast begränsad verksamhet kvar i Procordia-koncernen. Detta framgår av tabell 3.1. Det är endast fem företag som kan anses leva vidare i dag med verksamhet inom Procordia.

*Tabell 3.1* Statsföretag/Procordia AB:s dotterbolag 1970. Tidpunkt för start/förvärv.

<i>Dotterbolag</i>	<i>Statligt sedan</i>	<i>Ingår i Procordia 1991</i>
LKAB	1907	–
Svenska Tobaks AB	1914	Swedish Tobacco Group AB
Svenska Lagerhus AB	1935	–
Kalmar Verkstad AB	1938	
NJA	1939	–
AB Svensk Torvförädling	1939	–
Svenska Skifferolje AB	1940	–
ASSI	1941	–
Ceaverken AB	1943	
Sveriges Centrala Restaurang AB	1945	Procordia Restauranger AB
AB Statsgruvor	1950	–
AB Oljetransit	1956	–
Karlskronavarvet AB	1960	–
Svenska Reproduktions AB	1961	–
Uddevallavarvet AB	1963	–
Allmänna Bevaknings AB	1964	Procordia Service AB
BS Konsult AB	1965	–
Sonab	1966	–
Devac AB	1967	–

Allmänna Förlaget AB	1968	Procordia Service AB
Svenska Utvecklings AB	1968	–
Svetab	1968	–
AB Kabi	1969	Kabi Pharmacia AB
Linson Instrument	1969	–
Rationell Planering AB	1969	–
Swedish Industrial Development Corp	1969	–
SMT Machine Company	1969	–
Uddcomb Sweden AB	1969	–
Nyckelhus AB	1970	–

*Källa:* Riksdagstryck och årsredovisningar.

Den helstatliga Statsföretagsgruppen såsom den formades under den näringspolitiska offensiven har således föga gemensamt med dagens börsintroducerade Procordiakoncern – företaget ändrade namn till Procordia i januari 1983. Det handlar om stora förändringar av koncernens sammansättning, strategi och organisation, ledningsfilosofi, struktur och relationer till ägaren. Även ägaren förändras från helstatlig till minoritetsägare (i dag endast 34 procent). Här finns en rad intressanta frågor att ställa kring denna omvandlingsprocess. Den övergripande frågan kan formuleras på följande sätt: *Vad gör staten när staten äger?* Det är omvandlingsprocessen i Statsföretag/Procordia som skall studeras.

Studien omfattar Statsföretags/Procordias första 20 år. Flertalet intervjuer genomfördes under hösten 1989, d v s före uppgörelsen med Volvo.

## Statlig ”orderstyrning”

Det är Industridepartementet genom industriministern och statssekreteraren eller en tjänsteman från departementet som i företagets styrelse har givit uttryck för ägarens vilja i Statsföretag/Procordia. Motpart vid dessa kontakter har oftast varit koncernledningen representerad av företagets verkställande direktör. Det gäller hela 20-årsperioden. I många fall har industriministern och Industridepartementets tjänsteman i styrelsen försökt att påverka verksamheten. I många situationer har de misslyckats, i andra fall har de lyckats.<sup>5</sup>

Inte sällan har dessutom informella kontakter vid sidan av koncern-

ledningen förekommit, t ex med dotterbolagschefer. Här har oklarhet rått om spelreglerna. På ingensida av bordet har man funnit sin roll. Och man har inte tillerkänt motsidan några rättmätiga intressen att handla. Det är min huvudtes som här skall utvecklas. Den gäller för hela perioden 1970–82.

Det måste poängteras att det alltså inte enbart handlar om ett inflytande som ägaren försöker göra gällande. Varje företagsledning söker självfallet självständighet gentemot ägarna; det handlar om att öka det egna handlingsutrymmet. Det gäller för hela 20-årsperioden. Det kan emellertid också vara fråga om en medveten strategi att utnyttja ägaren för olika uppgifter. I Statsföretag/Procordia har det dock mer handlat om att markera självständighet mot ägaren.

1970 och 1971 har karakteriserats som Statsföretags "Sturm- und Drangperiod". Det rådde stor oenighet om bolagets allmänna inriktning. Här fanns en skiljelinje tvärs igenom bolagets styrelse och ledning, en konflikt om hur målen lönsamhet och expansion skulle vägas. Dessa krisartade förhållanden bottnade således framför allt i olika uppfattningar om Statsföretags roll, inte minst om företags roll som näringspolitiskt instrument. Här fanns personer som ville prioritera lönsamhetsmålet, medan andra kunde tänka sig att olika typer av samhällsekonomiska mål kunde vara lika viktiga. Emellertid finns det knappast skäl att hävda att staten under dessa år gav uttryck för många försök till påverkan. Redan Gunnar Svärd, företags första verkställande direktör, framhöll att den form i vilket departementet gav uttryck för sina åsikter var det personliga samtalet. Styrningen hade inte karaktär av ordergivning; Svärd ville inte ens använda uttrycket påtryckningar. Om det fanns utrymme för delade meningar ledde diskussionerna oftast till en kompromiss. Som exempel på ärenden där departementet framförde sina åsikter nämnde Svärd engagemangen i Eiser och Svetab. Krisen i Statsföretag inbjöd inte till sådana önskemål från ägarens sida. Det handlade i första hand om *interna* motsättningar inom företaget.<sup>6</sup> Vi skall se att situationen blev helt anorlunda under den följande tioårsperioden.

De företag som 1970 ingick i Statsföretag hade föga gemensamt. Många företag hade levt sitt eget liv under decennier utan att ägaren visat företagen ett aktivt intresse. Det fanns inte heller vid bolagets tillkomst någon klar ansvarsfördelning mellan dotterbolag och moderbolag. Inte heller fanns det en allmänt accepterad ansvarsfördelning mellan departement och företag. Företagsledningens uppgift blev att i ett utpräglat konglomerat skapa en gemensam nämnare.

Det blev emellertid en mycket besvärlig samordning och konsolidering. Inte heller uppskattades detta arbete fullt ut av ägaren, har det hävdats i flera intervjuer. Industridepartementets representanter insåg inte svårigheterna. Bara att få till stånd gemensamt räkenskapsår och en verksamhetsberättelse beredde den nya företagsledningen stora svårigheter.

Försöken till påverkan från ägarens sida synes således ha varit få under de första åren. Därefter blev emellertid försök till en påverkan som hade orderstyrningens karaktär vanlig. Vid sådan styrning anges uttryckligen vilket som i ett visst fall är det önskade beteendet. Vad gäller Statsföretag/Procordia kan inte – och får inte – orderstyrning i strikt bemärkelse förekomma annat än via bolagsstämman. Denna möjlighet utnyttjas inte; en styrning via bolagsstämman skulle uppfattas som något ovanligt. Men Industridepartementet kan givetvis i egenskap av ägare ge uttryck för sina synpunkter på samma sätt som ägare i privata företag gör i praktiken. Informell orderstyrning torde ha förekommit i många fall efter 1972.

De närmast följande åren blev emellertid förhållandevis lugna år för företagsledningen. Statsrådet Rune B Johansson och industridepartementet framförde genom informella kanaler olika önskemål och krav, ofta synpunkter som i sin helhet avvisades av Per Sköld som koncernledningens talesman. Efter övervinståret 1974 – Statsföretag redovisade som första svenska företag en miljardvinst – bröt stormen lös, har Per Sköld hävdats. 350 riksdagsmän och regeringen i koalition ställde nu långtgående krav på företagets samhällsansvar.

Här fanns ett ärende, där staten gav uttryck för en mycket bestämd mening och drev igenom ett projekt mot styrelsens och företagsledningens vilja. Stålverk 80-ärendet är samtidigt det kanske bästa exemplet på hur oklara spelreglerna var vid denna tidpunkt. Jag har i *Partierna och Stålverk 80* förklarat stålverksprojektets uppgång och fall. Undersökningen inriktades på val av ståndpunkt och frågan ställdes varför de politiska partierna valde som de gjorde. Jag sökte förklaringen med hänvisning till framför allt valstrategiska motiv och jag hävdade att beslutet var ett renodlat ”politiskt” beslut. Eniga politiska partier fick aktivt motstånd från en av de centrala beslutsfattarna, Per Sköld. Visserligen bromsade också näringslivsintressen, men där fanns ett slags egenintresse att företaget inte skulle bygga Stålverk 80.

Under perioden 1972–76 förekom också andra försök att bedriva aktiv näringspolitik genom Statsföretag. Staten borde gå in vid lokala företagskriser; företaget skulle ta regionalpolitiska hänsyn. Det var departe-

mentsrådet Nore Sundbergs – Industridepartementets representant i Statsföretags styrelse – uppgift att ansvara för att ägarens intressen tillgodosågs. Däremot pekade ägarens representanter mer sällan ut branscher för nya insatser; det fanns mycket litet av mer långsiktigt strukturellt tänkande. Ett statligt raffinaderi i Lysekil utreddes av en konsultgrupp under ledning av statssekreteraren i Industridepartementet, Tony Hagström. Här gick konsultgruppen och Industridepartementet sin egen väg. Byggmaterielindustrin diskuterades vid kontakter med ägare och företagsledning. Frågor kring Rockwool, Cementa och Gullhögen vållade delade meningar.

Per Sköld hävdade redan under tidigt 1970-tal att varven borde läggas ned. Varvspolitiken utreddes, men statsråden Gunnar Sträng och Rune B Johansson sade nej till neddragningar eller nedläggelser. Det var Per Skölds tanke att Volvo skulle ta hand om de övertaliga anställda. Även affärerna kring Götaverken var exempel, där ägaren företrädde andra ståndpunkter än Per Sköld som vägrade att ta emot Götaverken i Statsföretagsgruppen.

Per Sköld ifrågasatte även ett annat projekt, byggandet av en byggdocka i Uddevalla. Han fick Uddevallavarvet och Nore Sundberg som motparter vid förhandlingsbordet. Per Sköld varnade för bildandet av Svenska Varv och föredrog avvecklingsalternativ. (Se vidare kapitel 4 om Celsius.) Rune B Johansson kom återigen på kollisionkurs med Per Sköld. Detta är några exempel på delade uppfattningar mellan ägare och företagsledning.

Det finns många andra exempel. Industriminister Nils G Åsling ville sälja ut några företag, vilket avvisades med kraft av bl a Per Sköld. Även överflyttningen av problemföretagen till de särskilda programmen vållade delade meningar. Bengt Westerberg, statssekreterare i Industridepartementet, motsatte sig förslaget. Enligt Westerbergs uppfattning skulle ett accepterande innebära att ägaren godkände en löpande räkning.

Det förefaller som om Åsling ville särskilja problemföretagen men inte hade kraft nog att genomföra förslaget. Facket var tveksamt och Karl-Erik Åhman – Per Skölds efterträdare – bromsade. Efter 1982 blev det enklare att vidta åtgärder för den socialdemokratiska regeringen. Omedelbart efter regeringsskiftet 1982 avskiljdes problemföretagen.<sup>7</sup>

Perioden 1976–82 karakteriserades således av att den borgerliga regeringen representerad av industriminister Nils G Åsling på olika sätt försökte styra Statsföretag, ofta mot delar av styrelsens och företagsledningens vilja. Fortfarande togs många kontakter vid sidan av verkställande

direktören. Ägarens representanter diskuterade ärenden utan Per Skölds vetskap, ofta tillsammans med enskilda dotterbolagsledningar eller representanter för de fackliga organisationerna. Stålverk 80-projektet är därvid det mest spektakulära ägerandet i den tidigare perioden.<sup>8</sup> Men även stödärenden 1976–82 föranledde direktkontakter förbi ”motståndaren”.

Allmänt gäller för åren fram till och med 1982 att ägarens representanter på en rad olika sätt försökte förmå företaget att handla i överensstämmelse med näringspolitiska mål. När man möter motstånd från koncernledningen följs inte ”normala” spelregler. Man tar upp diskussioner och förhandlingar vid sidan av moderbolagets verkställande ledning. Direktkontakter tas med styrelseledamöter för att medvetet försvaga verkställande direktörens position i olika sakfrågor. Men det handlade också om att Per Skölds position som verkställande direktör ifrågasätts och man förhandlar med fackets representanter i krisföretag.

Inte heller den verkställande ledningen tillerkänner motsidan ”rättmätiga” intressen. Ägaren anses driva politik och det anses han inte ha rätt till; ägaren bör över huvud taget inte försöka påverka företagets långsiktiga utveckling, hävdade verkställande direktören.

Perioden 1970–82 karakteriserades därför av ständiga konflikter mellan styrelsen och företagsledningen. Sköld visste inte vilken roll en verkställande direktör i ett bolag har, hävdades i flera intervjuer. Inte heller Rune Johansson var van vid ägarrollen. Styrelseledamöter diskuterade flera gånger möjligheten att avsätta Per Sköld. Diskussioner fördes med bl a Rune B Johansson. Sköld räddades av maktskiftet 1976, hävdade flera intervjupersoner. Även Rune B Johanssons efterträdare, centerpartiets industriminister Nils G Åsling, följde samma spår och försökte aktivt påverka statsföretags allmänna struktur och också dess engagemang i enskilda företag.

En huvudsynpunkt i intervjuerna var att man under perioden 1970–82 inte hade personer i departement och företag som kunde sina roller. I strid mot praxis hade dotterbolagen direktkontakter med ägaren/departementet.

I dag råder emellertid andra förhållanden. Det är en normal ägarroll som staten intar. I dag synes båda sidor veta sina roller.

Efter det socialdemokratiska maktövertagandet i oktober 1982 synes regeringens försök att påverka således ha varit mycket få. Jag har här endast funnit ett enda exempel, ett beslut (1983) som fattades i Eisers styrelse att all tillverkning av strumpor i Malmö och Borås skulle koncen-

treras till Malmö. Fabriken i Borås skulle läggas ned. 250 personer berördes. Styrelsen fattade beslut om nedläggning. Industridepartementets representant var med på noterna. Industriminister Roine Carlsson gav förmodligen nedläggningsbeslutet sitt stöd. Vem i regeringen som korrigerade styrelsens och verkställande ledningens beslut är oklart. I all hast utarbetades av Statsföretag en offert på 38 miljoner kronor för att förlänga avvecklingsperioden. Denna godtogs av regeringen. Detta är dock det enda fall jag har funnit under den senaste sjuårsperioden.

Det var således en medveten och konsekvent strategi från Roine Carlsson att inte försöka påverka verksamheten med näringspolitiska krav. Inte heller tycks han ha varit lyhörd för synpunkter från de fackliga organisationerna. I varje fall har inte de fackliga synpunkterna, framförda av bl a Rune Molin (vice ordförande i LO), återkommit i styrelsen via Industridepartementets representant. Statens representant och de fackliga organisationerna intog skilda ståndpunkter.

När Roine Carlsson och Sören Gyll (VD fr o m 1985) framträder som representanter för ägaren, respektive företaget, formas klarare spelregler. I några intervjuer har den nya situationen beskrivits som att båda parter skiljer på politik och ekonomi. Det är emellertid inte där skiljelinjen går. Det finns från en ägare rättmätiga krav på inflytande över den långsiktiga utvecklingen, bara de inte formas i näringspolitiska termer. Ägaren har visserligen blivit passiv men framhärdar fortfarande i sin uppfattning i centrala sakfrågor. Men man avstår från den ryckighet i försöken att påverka som karakteriserade perioden 1970–82. Kontakterna går nu till koncernledningen; det finns i dag en respekt för och tilltro till företagsledningen.

Och denna respekt är ömsesidig. Den nuvarande företagsledningen accepterar att ägaren har intressen i att påverka den långsiktiga utvecklingen i företaget, t ex majoritetsinflytande i Kabi. Den värjer sig dock mot näringspolitiska uppgifter av kortsiktigt slag. Även i den privata sektorn finns majoritetsägare som vill påverka den långsiktiga utvecklingen i "sitt" företag. Detta intresse respekteras i dag av Procordialedningen.

Vi ser dock hur företaget i dag ändå tar ett slags sysselsättningsansvar, ett ansvar som också får kosta pengar. Försäljningen av Ceaverken till svenska privata intressenter (1989) är ett illustrativt exempel. Agfa hade lagt ett ur Procordias synvinkel mycket bra ekonomiskt bud. Industridepartementets representant förordade en svensk ägare men accepterade samtidigt en försäljning till Agfa. Förmodligen hade en försäljning till Agfa lett till att delar av verksamheten hade avvecklats. Det var i alla fall

de fackliga organisationernas uppfattning framförd av bl a Rune Molin.

Procordia tar således ett slags sysselsättningsansvar i olika situationer. Engagemanget i Söderhamns Invest är ett annat exempel. Tobaksbolagets fabrik i Härnösand bibehålles trots viss bristande lönsamhet. Emellertid torde alla storföretag tvingas ta sådan politisk hänsyn, i synnerhet om företagets produktionsenheter är lokaliserade till sysselsättningssvaga orter. Det centrala nu är att staten, ägaren, inte försöker *tvinga* företaget att bedriva olönsam verksamhet.

Att man tar sysselsättningsansvar kan dock bero mindre på att staten försöker påverka än att de fackliga organisationerna har varit aktiva. Procordialedningen är känslig för ofördelaktig publicitet.

Detta är inget unikt för Procordia. Även privata storföretag är således beredda att förlora pengar i det kortsiktiga perspektivet av personalpolitiska skäl och för att slippa ofördelaktig publicitet. Det anses gynna företaget på litet längre sikt. Det kan t ex handla om att hitta en ägare vid företagsförsäljningen, som man inte behöver skämmas för. Det betraktas även i andra företag som en fördel om det går att finna en svensk eller nordisk förankring, som samtidigt ger god möjlighet till långsiktig överlevnad för företaget.

## Målstyrning

Ett mål för Statsföretag formulerades 1969. Detta mål skulle leva vidare fram till omstruktureringsbeslutet i mars 1983, när företaget fick en delvis annorlunda målformulering given av statsmakterna.

Statsföretags målsättning så som den formulerades i propositionen 1969 blev omdiskuterad. Propositionens författare, dåvarande industriministern Krister Wickman, angav ett mål för bolaget som kritiserades.<sup>9</sup>

Företagsdelegationen, utredningen som föreslog inrättandet av förvaltningsbolaget, hävdade som nämnts att företaget skulle drivas med krav på lönsamhet och med målsättningen att öka den statliga företagssektorns effektivitet, konkurrenskraft och därmed dess inneboende expansionsförmåga. Målformuleringen var en klar uppföljning av utredningsdirektiven, som hade angivit tre huvudpunkter för Statsföretagens mål, nämligen lönsamhet, expansion och effektiv konkurrens. Båda dessa ytterligt vaga formuleringar lägger tonvikt vid mål som privata företag brukar förknippas med.<sup>10</sup> I den mån näringspolitiska motiv låg bakom engagemangen i statliga företag – och dessa samhällsuppgifter kommer i

konflikt med kravet på lönsamhet – skulle därmed uppkomma merkostnader särbehandlas. Förverkligandet av politiska mål skulle inte få inverka negativt på lönsamheten.

Regeringsförslagets målformulering var knappast mer konkret. Statsföretag skulle "under krav på lönsamhet uppnå största möjliga expansion". Vid sidan av denna övergripande målsättning angavs att Statsföretag skulle ha "ett särskilt ansvar att ta hänsyn till samhällsintresset vid val mellan olika produktions- och lokaliseringalternativ".<sup>11</sup> Det framgick emellertid också, att man inte skulle engagera sig i projekt av lokaliserings- eller arbetsmarknadspolitiska skäl utan att få särskilt bidrag från staten för ökade kostnader: "Målen och villkoren för deras verksamhet får inte innebära sådana inskränkningar i deras rörelsefrihet att de place-ras i ett underläge i förhållande till privata företag."

Vid sidan av de ekonomiska målen skulle också för samtliga företag gälla målen att nå allt större arbetstillfredsställelse för de anställda och fördjupad företagsdemokrati. Vi finner här mål av söndagsförkunnelse-natur. Samtidigt poängterades sålunda att dessa inte skulle få påverka lönsamheten i negativ riktning.<sup>12</sup>

Formellt levde denna målformulering kvar till 1983.<sup>13</sup> I praktiken om-formulerades emellertid målet av koncernledningen, framför allt av Per Sköld. Härvid betonades lönsamhetsmålet och likheten med privata företags vinstmål framhölls. Det förefaller endast ha varit i politikernas sinnevärld som de ursprungliga målformuleringarna levde vidare. Enligt intervjuerna ställde Nils G Åsling större lönsamhetskrav än Rune B Johansson. Roine Carlsson ställde än högre krav på avkastning och lönsamhet. Han betonade att företaget måste klara sig på egen hand.

Även om propositionen 1969 diskuterade förvaltningsbolagets mål utförligt, så måste målformuleringen betecknas som ytterligt vag. (Jag har i annat sammanhang visat att detta mål kan tolkas precis som man vill.)<sup>14</sup> Denna målformulering var gällande fram till 1983. Den sk företagsdelegationen hade, som vi har sett, en formulering som inte lade lika stor vikt vid expansionsmålet som regeringen. Tolv år senare togs delegationens målformulering till heders igen.

I en arbetsgrupp knuten till industridepartementet, som arbetade under 1982, rekommenderades att basindustrierna skulle lyftas ut ur Statsföretag. Vidare skulle den vaga målformuleringen avskaffas. Man skulle därmed också befria företaget från alla former av politiska hänsynstagen. Den nya socialdemokratiska regeringen gick på samma linje.

I regeringsförslaget från november 1982 betonades att expansionsmå-

let i praktiken hade kommit att framstå som det övergripande målet för bolaget. (Så var emellertid knappast alls fallet, som jag redan har framhållit.) Detta sade sig regeringen nu ändå vilja ändra på. "Trots de relativt klara målangivelser som uttalats har successivt växande oklarhet och diskussioner om Statsföretagsgruppens mål uppstått. Beroende på företag och yttre förhållanden har olika aspekter prioriterats av ägare, företagsledning, fackliga företrädare och politiker. Kraven har varierat men sammantaget har det inneburit att Statsföretag fått utnyttja sina finansiella och personella resurser till många aktiviteter som ett normalt lönsamhetsinriktat företag aldrig skulle ha accepterat."<sup>15</sup> Trots de "klara" målformuleringarna hävdar även regeringen att målstyrningen har tolkats mycket olika.

Målsättningen för Statsföretag blev nu i stället att "under krav på lönsamhet öka den statliga företagssektorns effektivitet och konkurrenskraft och därmed dess inneboende expansionsförmåga".<sup>16</sup> Det är en ordagrann överensstämmelse med företagsdelegationens målformulering från 1969.<sup>17</sup>

Samtidigt betonades att om staten vill få till stånd åtgärder inom Statsföretagsgruppen som inte är förenliga med rent företagsekonomiska intressen, bör detta regleras genom särskilda avtal. Offertförfarandet skulle leva vidare. Här har emellertid den nuvarande företagsledningen deklarerat informellt att man inte önskar avge offerter; man gör i dag allt för att värja sig för önskemål om näringspolitiska uppdrag.

Detta beslut som i praktiken fråntog Statsföretag alla näringspolitiska uppgifter blev av helt avgörande betydelse för företagets verksamhet. Här accepterar regeringen gängse företagsekonomiska krav på lönsamhet. Beslutet blev ett skydd mot önskemål och krav av näringspolitisk natur. Som vi skall se nedan fattades även ett annat beslut – börsintroduktion – som verkade i samma riktning.

## Resursstyrning

Under perioden 1970-1982 erhöll Statsföretag kapitaltillskott efter riksdagsbeslut i ett mycket stort antal fall. Därmed fanns också möjligheter för ägaren att i anslutning till dessa ägartillskott formellt eller informellt framföra krav och önskemål.

1976–82 var därvid en exceptionell period med ett stort antal riksdagsbeslut om kapitaltillskott till Statsföretag.<sup>18</sup> Stödärendena synes genom-

gående ha kommit upp dagordningen genom att Per Sköld tog kontakt med kanslihuset och vanligen industridepartementet. Undantagsvis torde initiativet ha varit departementets. När företaget fäst industridepartementets uppmärksamhet på företagens situation ledde det oftast till förnyade kontakter, som inte sällan utvecklades till förhandlingar om krispaket innehållande kapitaltillskott.

När förhandlingar en gång inletts synes de ha lett till någon form av överenskommelse. Sådana förhandlingar torde emellertid främst ha förekommit i anslutning till ärenden, där riksdagen förväntades fatta det slutgiltiga avgörandet. Regeringen fattar ju även andra stödbeslut, då det gäller att tillämpa ett av riksdagen fastställt regelsystem. Regeringens förhandlingsområde var i det senare fallet mer begränsat.<sup>19</sup>

Här finner vi också orsakerna till varför dessa ärenden gick till riksdagsbeslut; lagstiftningen tvingade riksdagen att fatta detaljerade stödbeslut. Ofta tillät inte lagstiftningen om t ex regionalpolitiskt stöd, insatser i den omfattning som krävdes för att upprätthålla produktion och sysselsättning. Det räckte inte med regionalpolitiskt stöd eller andra stödformer som stod till förfogande. I andra fall medförde beloppens storlek, att regeringen tvingades gå till riksdagen för att begära anslag till företaget. Det rörde sig då om belopp som inte rymdes inom av riksdagen givna budgetramar.

Karakteristiskt för det svenska politiska systemet är utredningsväsendet och remissförfarandet. Genom dessa båda institut kan regering och riksdag i regel räkna med att en fråga är väl belyst när beslut skall fattas. De offentliga utredningarna insamlar och analyserar information, och de ger förslag till politiska beslut. Vid beredningen av regeringsärenden skall inhämtas yttranden från berörda myndigheter. Organisationer och enskilda bereds tillfälle att yttra sig. Det betyder att när besluten fattas är de berörda vanligtvis förberedda att verkställa de beslutade åtgärderna.

Vi har en offentlighetsprincip som möjliggör insyn i beslutsförfarandet. Beslutsunderlaget är offentligt. Det förs ofta en debatt för och emot olika alternativ. Om de alternativ som beaktas och övervägs har beslutsfattarna normalt ett från ett flertal av varandra oberoende källor insamlat material. Som regel har de till sitt förfogande utredningar om flera alternativs förutsättningar och konsekvenser och olika uppfattningar står mot varandra i beslutsunderlaget. När beslut till slut fattas efter denna vanligen långa berednings- och beslutsprocess sker det oftast i brett samförstånd de stora partierna emellan och regelmässigt med de tunga intresseorganisationernas stöd. Intresseorganisationerna spelar därvid

ofta en betydelsefull roll på såväl utredningsstadiet som under remissbehandling. <sup>20</sup>

I *Partierna och Stålverk 80* visade jag att beslutsprocessen avvek från den "normala", dvs från den bild som gavs ovan. Ett alternativ växte fram i ett samspel mellan företaget och departementet. Ett förslag utarbetades. Jag påvisade frånvaron av offentliga utredningar och remissförfarande. Beslutsunderlaget var hemligstämtlat, vilket försvårade offentlig debatt om förslaget. Oppositionen – de tre borgerliga partierna – kritiserade projektets handläggning och frånvaron av beslutsunderlag. Riksdagspartierna hade ett handlingsalternativ, och urvalsregeln "överväg endast alternativ som utretts" innebar att de kände sig föranlåtna att anta eller förkasta regeringsförslaget i dess helhet. Det resulterade i krav på bättre underlag, nya utredningar i syfte att kunna överväga andra alternativ än det regeringen förelagt riksdagen.

Denna bild av beredningen och beslutsprocessen i Stålverk 80-ärendet gäller i allt väsentligt också anslagen till Statsföretag 1976–1982. En förhandlingsöverenskommelse låg till grund för regeringsförslaget. Oavsett om vi med planering avser ett sätt att staka ut den rätta kursen eller att skapa handlingsfrihet i framtiden kan stödpolitiken knappast anses som planerad. Tvärtom. Det var en särpräglad ad hocpolitik. Inga offentliga utredningar föregick regeringens ställningstagande. Det skriftliga beslutsunderlaget var i allt väsentligt hemligstämtlat och tillät ingen offentlig debatt med utgångspunkt från beslutsunderlaget. Intresseorganisationerna syntes inte alls ha deltagit i spelet annat än genom de lokala fackliga organisationerna. Riksdagspartierna hade urvalsregeln "överväg endast alternativ som utretts", varför mot regeringsförslagets utformning återstod endast "förkasta förslaget". Mindre ändringar ansågs kräva förhandlingar som partierna inte var beredda att kräva. <sup>21</sup>

Riksdagsbeslutet i mars 1983 satte punkt för möjlighet till resursstyrning i form av stöd; däremot uteslöts självfallet inte deltagande i nyemission. Då hade sedan 1976 utdelats nästan 10 miljarder kronor till företaget, enligt Procordias beräkningar. Företagsgruppen skall inte längre kunna erhålla kapitaltillskott ur statskassan. Ett fasthållande vid detta beslut underlättas självfallet av att de konjunkturberoende basindustrierna har förts ut ur Statsföretagsgruppen. <sup>22</sup>

## Rekryteringsstyrning

Ett sätt att påverka Statsföretags/Procordias verksamhet kan vara att utse styrelseledamöter samt att påverka valet av verkställande direktör i moderbolaget. Denna möjlighet inskränker sig till att regeringen har delegerat till industriministern genom ett särskilt bemyndigande att själv eller genom ombud företräda statens aktier på bolagsstämman, som i sin tur utser bolagets styrelse. På bolagsstämman har industriministern genomgående företräts av ett ombud, en högre tjänsteman inom departementet. Det är alltså bolagsstämman som formellt utser styrelse, men reellt är det givetvis inom regeringen/departementet som valet av styrelse sker; bolagsstämman (ombudet) registrerar endast valet. Här finner vi den enda formella formen av rekrytering. Tillsättningen av verkställande direktör regleras endast genom aktiebolagslagens bestämmelser.

Inrättandet av Statsföretag medförde även att departementets möjligheter att påverka rekryteringen av styrelseledamöter i de enskilda bolagen minskade. Tidigare deltog departementet när någon styrelsepost i företagen skulle besättas, även om beslutet också här fattades på respektive företags bolagsstämma. Nu är detta i stället en uppgift för Statsföretag/Procordia.

Formellt består alltså industridepartementets/regeringens rekryteringsstyrning i att statens ombud på bolagsstämman medverkar vid val av styrelse och revisorer, medan formellamöjligheter att påverka den verkställande ledningens utseende saknas; ledningen utses efter beslut av styrelsen. (Före börsintroduktionen var bolagsstämmans ende representant statens ombud.) Informella kontakter mellan departementet och företaget, ibland på regeringsnivå, torde dock föregå de mest betydelsefulla rekryteringsbesluten. Vid skiften på posten som verkställande direktör i moderbolaget sker förankring i departementets politiska ledning. Men rekryteringen till övriga direktörsposter och övrig personal torde helt och hållet vara en fråga för koncernledningen; informella kontakter föregick inte besluten.

Tendensen när det gäller rekrytering av företagens verkställande direktör, koncernledning och styrelse är entydig. Personer med bakgrund främst i offentlig förvaltning har minskat och personer med bred erfarenhet från och förankring i näringslivet har ökat.

Fyra personer har innehaft posten som verkställande direktör i Statsföretag/Procordia. Två chefer för affärsdrivande verk (Förenade Fabriksverken respektive Domänverket) blev de första verkställande di-

rektörerna; Gunnar Svärd ersattes redan efter drygt ett år av Per Sköld, som stannade drygt tio år; han ersattes av Karl Erik Åman i mars 1982. Drygt två år senare blev Sören Gyll ny verkställande direktör och koncernchef. De två senare var, när de utnämndes, företagsledare i privata storföretag.<sup>23</sup>

Tendensen är densamma när vi ser till styrelsens ordförande och vice ordförande. Sven-Göran Olhede, statssekreterare i Industridepartementet, blev Statsföretags förste ordförande 1970. Samtidigt utsågs Rune Johansson, då direktör i Riksbyggen, senare socialdemokratisk industriminister, till vice ordförande. Året därpå avlöstes de av LO:s ordförande Arne Geijer och direktören i KF Harry Hjalmarsson. Ett år senare blev den tidigare generaldirektören i Arbetsmarknadsstyrelsen Bertil Olsson ordförande i Statsföretag. Bertil Olsson och Harry Hjalmarsson lämnade sina poster vid bolagsstämman 1978 och ersattes av Karl-Axel Linderoth och Lennart Dahlström, verkställande direktör i SPP respektive 4:e AP-fonden. Robert Nilsson, statssekreterare i Industridepartementet var vice ordförande under en kort period med början i mars 1982.

Under 1982 inleds rekryteringen från det privata näringslivet. Bengt Berg, Fläkt AB, blev den förste styrelseordföranden med förankring i privat näringsliv. 1985 blev PKbankens chef Bertil Danielsson vice ordförande. Han ersattes 1988 av det socialdemokratiska kommunalrådet och ordföranden i 4:e AP-fonden Sören Mannheimer.

Samma tendens gör sig gällande när vi ser till styrelsens sammansättning i dotterbolagen. Industridepartementet är inte längre representerat och politiker, högre ämbetsmän och fackliga representanter har ersatts av personer från näringslivet.

Statsföretags första ordinarie styrelse bestod av statssekreteraren i industridepartementet Sven-Göran Olhede (ordf), direktör Rune B Johansson (Svenska Riksbyggen), LO:s ordförande Arne Geijer, generaldirektör Erik Grafström (Statens Vattenfallsverk), direktör Harry Hjalmarsson (KF), direktör Sigurd Ljungcrantz (Coronaverken AB), direktör Karl-Erik Nilsson (TCO) samt direktör Gunnar Svärd. Styrelsens sammansättning förändrades mycket litet de närmaste åren. LO, TCO och KF var representerade i styrelsen, liksom det statliga och privata näringslivet. Industridepartementets representant, som tidigare hade statssekreterares rang och var styrelsens ordförande, ersattes i juli 1971 av ett departementsråd, och ordförandeposten övertogs av styrelsens vice ordförande Rune B Johansson. Antalet ledamöter utökades 1972. Vid utgången av 1972 kvarstod i styrelsen Hjalmarsson, Geijer,

Grafström, Ljungcrantz och Nilsson. De nytillkomna var Arbetsmarknadsverkets förre generaldirektör Bertil Olsson (ordf), den socialdemokratiska riksdagsmannen Ivar Högström, direktör Per Sköld, direktören vid Trelleborgs Gummifabriks AB Åke Ståhlbrandt samt departementsrådet i industridepartementet Nore Sundberg. 1974 ersattes Geijer av LO:s nye ordförande Gunnar Nilsson. Uppdrag inom arbetarrörelsen synes ha varit en viktig bevekelsegrund vid rekryteringen till styrelsen.

Vid bolagsstämman 1977 utsågs de nya ledamöterna Ulf Laurin (PLM), Lennart Dahlström (4:e AP-fonden), Karl-Axel Linderöth (SPP) samt Gunnar Malmenström (Länsförsäkringsbolagen). Den ende politikern lämnade styrelsen.

1978 begärde LO och PTK med stöd av lagen om styrelserepresentation medverkan i Procordias styrelse. Därvid kom en ordinarie och en suppleantplats att reserveras för LO respektive PTK. Dessförinnan satt Gunnar Nilsson och Karl-Erik Nilsson som "sambandsrepresentanter" för LO respektive TCO. Dessa lämnade då styrelsen.

Under de påföljande åren förstärks styrelsen med ledamöter med bred näringslivserfarenhet. 1984 har fem personer hämtats från näringslivet, Bengt Berg (ordf), Bertil Danielsson, Carl-Olof Ohlsson, Knut Stenhagen samt Sören Gyll. Denna förankring i näringslivet består. Samtliga styrelseledamöter har andra tunga styrelseposter i företag.

Regeringen hade fram till 1976 svårt att få privata näringslivsföreträdare i Statsföretags styrelse. De två som satt där, Ståhlbrandt och Ljungcrantz, kände Rune B Johansson. Många har i intervjuerna hävdats att de satt där som Rune B Johanssons förlängda arm.

Det synes i dag vara lättare att rekrytera personer med bred näringslivserfarenhet till styrelsen. De borgerliga regeringarna tycks ha öppnat dörren till näringslivet vad gäller representation i Procordia. Kanske hade de borgerliga regeringarna lättare att rekrytera från näringslivet än de socialdemokratiska regeringarna.

Av de elva styrelseledamöterna vid fusionen 1989 mellan Procordia, Pharmacia och Provencor hade endast en person (Sören Mannheimer) betydelsefulla politiska uppdrag. Två personer var verksamma i forskarsamhället, Hans G Forsberg och Solveig Wikström. Ett departementsråd från industridepartementet ingick (Per Tegnér). En tidigare general (Lennart Ljung) var ledamot. I övrigt var inte offentlig sektor längre representerad. Generaldirektörerna hade lämnat styrelsen. KF saknade representation. Lantbrukskooperationen var emellertid representerad; verkställande direktören i Slakteriförbundet (Sven Tidala) ingick. Öv-

riga var Sören Gyll, Bengt Berg, Sven-Åke Johansson, Björn Sprängare samt Krister Herten. Den starka förankring i socialdemokratin som var så markant när Statsföretag bildades – fanns inte längre. Nu prioriteras personer med uppdrag i näringslivet vid val av styrelse. Sålunda sitter Procoridias enda socialdemokratiska politiker även i Volvos styrelse.

## Formstyrning

Riksdagsbeslut om börsintroduktion fattades i mars 1987.<sup>24</sup> Då hade tanken på en börsintroduktion väckts med jämna mellanrum sedan drygt tio år. Redan vid 1970-talets mitt framförde Per Sköld dessa tankar. Motiven för börsintroduktionen 1987 synes ha varit att främja tillgången på riskvilligt kapital, samtidigt som Procordia fjärmades från statligt inflytande. Ur företagsledningens perspektiv handlade det om att vidga handlingsutrymmet. Börsintroduktionen innebar att antalet aktieägare ökade från 1 till ca 25 000. Av de anställda tecknade sig 60 procent eller drygt 14 000 personer för aktier i Procordia. I slutet av mars 1988 ägdes drygt 80 procent av aktierna av staten. Resterande del ägdes i huvudsak av institutioner som Fjärde AP-fonden, försäkringsbolag och pensionsstiftelser. Efter uppgörelsen 1990 med Volvo, Pharmacia och Provendör uppgick nu det statliga ägandet till endast 42 procent. När Procordia fördes in under Fortia blev den statliga ägarandelen 34 procent (43 procent av rösterna).

## Starkt fack

De fackliga organisationernas inflytande i Statsföretag/Procordia synes ha varit exceptionellt stort under perioden 1977–82. Det har delvis en historisk förklaring. När de fackliga organisationerna fick säte i styrelsen 1978 var företaget ett konglomerat och självklara fackliga företrädare fanns inte. Därför valdes personer från central förbunds nivå. Dessa ledamöter har ofta haft möjligheter till direktkontakter med regeringen och dess kansli. Därmed inte sagt att dessa har utnyttjats frekvent, men ur företagsledningens perspektiv har ofta en hotbild förelegat.

De fackliga representanterna samarbetar och träffas i olika sammanhang före styrelsemötena. Till sin hjälp har de sedan 1978 en referensgrupp med ett 20-tal personer, som sammanträder tre till fyra gånger per år. Som exempel på ärenden kan nämnas att industriministern presente-

rar sin syn på den kommande näringspolitiken och anmodar referensgruppen att komma med synpunkter på Procordia och näringspolitiken i allmänhet. De fackliga representanterna för fram sina synpunkter direkt i styrelsen men har också haft frekventa kontakter direkt med Industridepartementet och Nore Sundberg. Fortfarande framförs synpunkter till Per Tegnér, Nore Sundbergs efterträdare i styrelsen. Dessa kontakter är emellertid långt mindre frekventa än tidigare. De har successivt blivit färre efter 1983.

De fackliga organisationerna har varit mycket aktiva i en rad frågor. Deras allmänna uppfattning synes vara att Procordia skall vara en föregångare när det gäller att visa "samhällsansvar". Det fanns under 1982 en facklig tveksamhet att avskilja LKAB, SP, ASSI och SSAB. Beslutet accepterades dock. Här agerade de fackliga organisationerna genom direktkontakter med ägaren. Detsamma gällde när formerna för börsintroduktionen skulle beslutas. TCO hade en mer positiv uppfattning om börsintroduktionen än LO. Man ville dock från TCO:s sida garantera att staten även framdeles skulle vara majoritetsägare. Inom LO fanns personer och grupper som var ytterst tveksamma.

Efter beslutet om börsintroduktion har dock kontakterna minskat. Självfallet har de fackliga organisationerna ofta spelat en viktig roll i styrelsearbetet. Deras roll vid försäljning av företag synes ha varit betydelsefull; man eftersträvar en god miljö med överlevnadsmöjligheter. Försäljningen av Ceaverken har angivits som exempel.

Till en början hade de fackliga organisationerna svårt att acceptera betoningen av lönsamheten och bortskiljandet av näringspolitiska uppgifter. Det accepterades under viss vanda av de fackliga representanterna. De hade svårt att få referensgruppen med sig: "Det tog några år innan det trängde ned på företagsnivå", som en intervjuperson uttryckte det. Samtidigt har facket i något fall känt sig överkört. Ett exempel på det var att regeringen anslog 30 miljoner kronor för en långsammare avveckling i Norsjö och Sollefteå; man skulle få behålla verksamheten där ytterligare tre år. Här hade de fyra fackliga representanterna redan accepterat en nedläggning.

Sammanfattningsvis förefaller det som om fackets inflytande har minskat. Det beror framför allt på att centrala fackliga aktörer har ersatts av lokala företrädare, som inte har haft direktkanaler till socialdemokratin.

## Reaktiv ägare

Varje företagsledning torde eftersträva självständighet gentemot ägarerna. Man söker vidga det egna handlingsutrymmet. Per Sköld sökte självständighet visavi ägaren/staten. Det är dock först Sören Gyll som har lyckats markera sin självständighet gentemot ägarerna.

Kontakterna mellan Industridepartementet och företagsledningen minskar successivt över tiden från 1970 till 1990. I dag handlar det om information, den traditionella ägarrollen att bevaka, följa och påverka den långsiktiga strukturella utvecklingen samt att utse styrelseledamöter. Detta innebär samtidigt att statens försök att påverka också har minskat från 1970 till 1990. Även här handlar det om en successiv nedtrappning efter 1983. I ett framtidsperspektiv torde möjligheterna att ingripa ha minskat; företagsledningen måste ta hänsyn till samtliga ägare; staten är i dag bara minoritetsägare.

Det finns spelregler – formella och informella – för relationerna mellan ägare och företagsledning. Det förefaller som om de första 14 åren karakteriserades av att dessa spelregler inte upprätthölls. Jag har redan visat att så inte var fallet och det mest flagranta brottet mot dessa regler torde ha varit hanteringen av det s k Stålverk 80-projektet. Det var först i och med Roine Carlssons och Sören Gylls kontakter som en mer ”naturlig” relation mellan företagsledning och ägare skapades. Inom styrelsen fanns en stark kritik av de oordnade relationerna, en kritik som också riktades mot Per Sköld. När Per Sköld avgick kvarstod emellertid problemen och en tilltänkt verkställande direktör lämnade företaget. Skölds efterträdare Karl E Åman lämnade posten redan efter drygt två år. Att även han lämnade företaget torde ha berott på delade meningar om företagets struktur.

Det tycks i dag inte förekomma direktkontakter mellan Industridepartementet och dotterbolagen. Kontakterna med departementet sköts av koncernledningen. Det gäller för hela perioden efter 1982.

Här bör också poängteras att även om ägaren under perioden 1970–1982 var mer aktiv, är ägandet idag annorlunda. Här finns i dag inte den långsiktiga strukturella strategi som ofta kan sammankopplas med privata ägare av stora industriföretag. En klar viljeinriktning saknas hos ägaren och initiativet synes helt ligga hos koncernledningen.

Det har poängterats att det finns fördelar med att ha staten som ägare. Det underlättar vid olika myndighetskontakter. Men viktigare är att staten är en mycket mer passiv ägare än t ex den s k Wallenberggruppens

ägare. Man har inga synpunkter på hur gruppen skall struktureras. *Staten är en reaktiv ägare.*<sup>25</sup> Det kan även finnas nackdelar. Ett långsiktigt ägarintresse saknas hos staten. *Ägaren tänker inte i omstruktureringstermer.* Initiativet ligger hos företagsledningen. Ett bra exempel är affären med Volvo. Initiativet togs av koncernledningen.

Samtidigt utövar ägaren ett aktivt inflytande på verksamheten på det sättet att tre verksamheter utgörs av "heliga kor", Kabi, Tobaksbolaget och industrisektorn i nu nämnd ordning. Det är en allmän uppfattning hos både ägaren och koncernledningen att staten har varit högst ovillig att acceptera ett minoritetsinflytande i de två förstnämnda företagen. Genom uppgörelsen med Volvo accepterades dock minoritetsinnehav.

I många intervjuer – de flesta genomfördes före Procordia/Volvo-uppgörelsen – har betonats att det skulle vara mycket känsligt att gå ned i minoritetsposition i Kabi och Tobakslaget. Men även privata företagsägare försöker lägga restriktioner på verksamheten. Det är fråga om en gradskillnad. Möjligen kan man säga att det är svårare för staten att ändra sig. I flera fall har man dock ändrat sig. Staten har t ex accepterat avvecklingen av verkstadsindustrin. Här fanns ett känslomässigt engagemang från statens sida. Privata ägare kan ändra sig, men förmodligen är det svårare för staten. Av de tre nämnda företagen är det Kabi som är mest känsligt. Men vi har samtidigt fått se att staten även här gav med sig.

Det finns flera faktorer som motverkar en upprepning av de förhållanden som rådde 1970–82. Självfallet har Industridepartementets ovilja att framföra näringspolitiska krav förstärkts av den allmänt mycket goda konjunkturen med full sysselsättning. Vid en kommande lågkonjunktur finns inte basindustrierna med dess starka förankring i Norrland i företaget, vilket underlättar för departementet att fullfölja sin strategi. Med dagens inriktning på tjänster och konsumtionsvaror är företaget kanske inte heller lika konjunktürkänsligt som under "stödperioden" 1976–82, eftersom basindustriföretag inte ingår. Samtidigt finns lagregler och börs-etiska regler, vilka innebär att en minoritet inte får förbigås. Det innebär att det är svårare att tvinga företaget till näringspolitiska överväganden. Efter Procordia/Volvo-uppgörelsen torde det vara omöjligt.

## Från politik till ekonomi

Det är således en utomordentligt kraftig omvandling som Statsföretag/Procordia har genomgått under perioden 1970–90. Flertalet av de företag

som inleddades av olika politiska skäl har nu avvecklats. Ny verksamhet och nya företag har tillkommit.

Den övergripande tesen i denna studie är att koncernen har genomgått en omvandling från ett konglomerat med tyngdpunkt på basindustrier till ett företag med tyngdpunkt på tjänster och konsumtionsvaror. Detta har skett med ägarens goda minne, men inte under ägarens ledning; en långsiktig strategi för företagets utveckling har saknats.

Den övergripande frågan i studien formulerades tidigare på följande sätt: Vad gör staten, när staten äger? Ägarens betydelse för omvandlingsprocessen har fokuserats. Det är möjligt att formulera resultaten i tio punkter.

- Staten har intagit en aktiv roll på ad hoc-basis. Det gäller för den s k Sturm- und Drangperioden 1970–1971. Stålverk 80-ärendet är ett annat exempel, där staten var aktiv och mer eller mindre påtvingade ett dotterbolag i Statsföretagsgruppen en investering. Under perioden 1976–1983 spelade staten också en aktiv roll genom att många företag befann sig i svårigheter. Det statliga stödet blev en del i en krispolitik orsakad av lokala sysselsättningskriser. Här är dock att märka att staten här agerade i en annan roll än som ägare.
- Ägaren har under hela perioden saknat ett långsiktigt ägarintresse. Man har emellertid markerat vikt vid vissa företag. Regeringen har slagit vakt om industrisektorn samt Tobaksbolaget och Kabi. I övrigt har staten uppträtt som en passiv ägare så länge företagen inte har befunnit sig i kris. Ägaren har varit reaktiv.
- Ägaren har i första hand fört fram sina synpunkter till verkställande direktören och har ofta gått vid sidan av styrelsen. Det gäller för perioden 1970–1983. Under hela den studerade perioden synes styrelseordföranden ha spelat en mycket underordnad roll i kontakterna med ägaren, som har företrätts av industriministern, statssekreteraren och styrelserepresentanten i Statsföretag/Procordia. Oklara ansvarsförhållanden har ofta lett till en destruktiv dialog mellan parterna. Under den senare perioden har dock dialogen varit långt mer konstruktiv.
- Företagsledningen har försökt vidga sitt handlingsutrymme. Det har den gjort genom att dra nytta av att målen var oklara för perioden 1970–1983. Man har också försökt sträva efter lönsamhet för att minska beroendet av finansiering. Under den senaste sjuårsperioden har strategin för att öka handlingsutrymmet varit att försöka få in andra ägare.

- Målen har förändrats. 1970–1983 var målen utomordentligt luddiga. De näringspolitiska mål som lades fast i propositionen 1969 synes endast ha levt kvar i politikernas sinnevärld. De omformulerades av den verkställande direktören. Vid riksdagsbeslutet i mars 1983 fick företaget en målformulering som inte avviker från privata företags mål.
- Resursstyrningen var viktig 1970–83. Det var staten som kunde tillhandahålla riskkapital och därmed hade man möjligheter att påverka verksamheten. Efter 1983 har regeringen och riksdagen inte fattat beslut om nya tillskott och därmed har möjligheterna till resursstyrning bortfallit. Ett riksdagsbeslut 1983 innebar att företaget inte skall få nya tillskott från den statliga ägaren.
- Rekryteringen har förändrats. Utvecklingen har gått ifrån en styrelse med generaldirektörer och politiker till en styrelse bestående av personer med erfarenhet från näringslivet. Denna utveckling kan också ses vid val av verkställande direktör och styrelseordförande.
- Regering och riksdag har varit viktiga under åren 1983–1990. Det har då handlat om extraordinära beslut som påverkat företagsgruppen. De tre besluten har rört börsintroduktionen, uppgörelsen med Volvo samt inrättandet av förvaltningsbolaget Fortia.
- Kontroll- och insynsmöjligheterna i Statsföretag har avvecklats. När Statsföretag bildades skulle det skapas möjligheter till insyn och kontroll av företagets verksamhet från politikernas sida. Samtliga dessa instrument har bortfallit.
- De fackliga organisationerna har representerats av personer på central nivå. Det förefaller som om de fackliga organisationerna har haft ett stort inflytande över verksamheten. Det gäller framför allt för perioden 1976–83.

Sammanfattningsvis kan därför sägas att utvecklingen har gått från ett företag med olika beställaruppgifter ålagda av ägaren till ett företag som nu i stort sett helt saknar beställningar från ägarens sida. Företaget har alltmer blivit som ett privat företag, manifesterat bl a i valet 1990 av Pehr G Gyllenhammar som styrelseordförande.

Ett förvaltningsbolag för de statliga företagen inrättades således den 1 januari 1970 – med den vänsterradikale Sven-Göran Olhede som ingenjör och företagets förste ordförande. Den 1 januari 1991 inrättades ånyo ett förvaltningsbolag, Fortia, om än formellt med investmentbolagskaraktär, för de statliga företagen.<sup>26</sup> Cirkeln slöts. Den nya borgerliga regeringen har nu beslutat att avveckla Fortia.

## Noter

- <sup>1</sup> Den näringspolitiska offensiven behandlas i Henning, R, *Staten som företagare. En studie av Statsföretag AB:s målsättning, organisation och effektivitet*.
- <sup>2</sup> Prop 1969:121.
- <sup>3</sup> Prop 1969:121. Se även den sk företagsdelegationens betänkande I – stencil 1969:1 *Förslag till samordning*.
- <sup>4</sup> Prop 1969:121.
- <sup>5</sup> När inte annat anges bygger framställningen i det följande på intervjuer.
- <sup>6</sup> Henning, R, *Staten som företagare*; Källström, U, *Så sköttes Statsföretag*.
- <sup>7</sup> Åsling, NG, *Maktkamp eller samförstånd? En studie i svensk realpolitik*; Åsling, NG, *Industrins kris och förnyelse. Näringspolitiken inför 80-talet*. Se även Ericson, B, *Huggsexan. Spelet kring dukade bordet*.
- <sup>8</sup> Henning, R, *Partierna och Stålverk 80*.
- <sup>9</sup> Henning, R, *Staten som företagare*.
- <sup>10</sup> I-stencil 1969:1 *Förslag till samordning*.
- <sup>11</sup> Prop 1969:121.
- <sup>12</sup> Ibid.
- <sup>13</sup> Prop 1982/83:68.
- <sup>14</sup> Henning, R, *Staten som företagare*.
- <sup>15</sup> Prop 1982/83:68 s 12.
- <sup>16</sup> Ibid., s 12.
- <sup>17</sup> I-stencil 1969:1.
- <sup>18</sup> Se till exempel Henning, R, "Industripolitik eller sysselsättningspolitik? En studie i svensk industri stödspolitik", i Hadenius, A, Henning, R, Holmström, B, *Tre studier i politiskt beslutsfattande*; SOU 1981:72 *Att avveckla en kortsiktig industripolitik*.
- <sup>19</sup> Ibid. Se även Henning, R, "Politikernas informations underlag" i Dsl 1980:18 *Att utveckla en långsiktig industripolitik*.
- <sup>20</sup> Se Henning, R, "Industripolitik eller sysselsättningspolitik? En studie i svensk industripolitik", i Hadenius, A, Henning, R, Holmström, B, *Tre studier i politiskt beslutsfattande*.
- <sup>21</sup> Ibid.
- <sup>22</sup> Prop 1982/83:68.
- <sup>23</sup> Den följande framställningen om styrelsens sammansättning bygger på Statsföretag AB, *Årsredovisning 1979-89*.
- <sup>24</sup> Prop 1986/87:74.
- <sup>25</sup> Jfr Jacobsson, B, *Konsten att reagera*.
- <sup>26</sup> Prop 1989/90:98.

# Källor och litteratur

## *Otryckta källor*

### *Intervjuer*

- Berg, Bengt, styrelseordförande Procordia AB, 20/10 1989  
Blomberg, Jan, vice VD Procordia AB, 15/11 1989  
Ekberg, Jan, vice VD Procordia AB, 24/11 1989  
Enstam, Olle, vice VD Procordia AB 9/10 1989  
Eriksson, Per Axel, fd VD ABAB 29/9 1989  
Fornstad, Bengt, vice VD Procordia Nova AB, 28/9 1989  
Gustavsson, Orvar, VD Procordia Nova AB, 12/12 1989  
Gyll, Sören, VD Procordia AB, 3/4 1990  
Jarhamn, Karl-Erik, styrelseledamot Procordia AB, 2/11 1989  
Källenius, Hans, VD Pripps AB, 6/11 1989  
Landström, Lars, fd finansdirektör Statsföretag AB, 19/12 1989  
Mannheimer, Sören, styrelseledamot Procordia AB, 15/11 1989  
Rydh, Olle, statssekreterare Industridepartementet, 8/2 1990  
Sköld, Per, fd VD Statsföretag AB, 27/11 1989  
Sundberg, Nore, fd styrelseledamot Statsföretag AB, 17/10 1989  
Tegner, Per, styrelseledamot Procordia AB, 6/10 1989  
Tidala, Sven, styrelseledamot Procordia AB, 26/9 1989  
Törnblom, Lars, fd informationschef, Statsföretag AB, 29/7 1989  
Unger, Klaus, VD Svenska Tobaks AB, 12/10 1989  
Åsling, Nils G, f d industriminister, 5/9 1990

### *Industridepartementet*

I-stencil 1969:1 Förslag till samordning!

## *Tryckta källor*

### Riksdagstryck

Statsföretag AB/Procordia AB, *årsredovisningar* 1970–1990

## *Litteratur*

- Ericson, B, Huggsexan. *Spelet kring det dukade bordet* (LTs Förlag 1979).  
Henning, R. *Staten som företagare. En studie av Statsföretag AB:s mål, organisation och effektivitet* (Rabén & Sjögren 1974).  
Henning, R. *Partierna och Stålverk 80. En studie av industripolitiskt beslutsfattande* (Liber Förlag 1980).  
Henning, R. "Industripolitik eller sysselsättningspolitik? En studie i svensk industritödspolitik", i Hadenius, A, Henning, R, Holmström, B. *Tre studier i politiskt beslutsfattande* (Acta Universitatis Upsaliensis 1984).  
Henning, R. "Politikernas informationsunderlag" i DsI 1980:18 *Att utveckla en långsiktig industripolitik*.  
Jacobsson, B. *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*

(Carlsson 1989).

Källström, U, Så skötte Statsföretag (1971).

SOU 1981:72. Att avveckla en kortsiktig industripolitik.

Åsling, N G, *Industrins kris och förnyelse. Näringspolitiken inför 80-talet* (LTS Förlag 1980).

Åsling, N G, *Maktkamp eller samförstånd? En studie i svensk realpolitik* (LTS Förlag 1983).

## 4. ASSI – från såg till well

### En växlingsrik historia

I ASSI:s historia kan ett flertal utvecklingslinjer skönjas. Verksamhetens huvudinriktning har svängt från sågade trävaror till massa, sedan till papper och senast till förpackningsmaterial. Återvändsgränder har funnits – en sådan var tillverkningen av byggmaterial, inklusive board. Bakom denna förändring av verksamhetsinriktningen ligger en strävan att ta sig ur rollen som producent av konjunktur känsliga bulkprodukter (sågade trävaror och avsalumassa) och istället närma sig slutanvändarna (förpackningsmaterial).

ASSI har också utvecklats från ett företag med enbart svensk verksamhet till ett företag med verksamhet på flera utländska marknader. Omkring tre fjärdedelar av kunderna och hälften av de anställda finns idag utomlands. Och ASSI kan förutses fortsätta expandera i Europa. Företagsledningen betonar starkt i årsredovisningar, emissionsprospekt och i personaltidningen ASSI:s internationella karaktär. Hemmamarknaden är Europa, sägs det i olika sammanhang. ASSI skiljer sig härvidlag inte från andra svenska skogsföretag – de har alla orienterat sig internationellt och, med ett undantag, Södra, satsat på ökad vidareförädling.

ASSI har expanderat kraftigt under de nära femtio år det existerat. Detta märks såväl i balansomslutningen, vilken i löpande priser ökat från 44 miljoner kronor 1942 till 8 026 miljoner 1989 som i vinstutvecklingen vilken, också i löpande priser, ökat från cirka 2 miljoner kronor före skatt och dispositioner till 451 miljoner under samma tid. Expansionen syns också på produktions- och personalsidan. År 1942 levererade ASSI något över 83 000 standards sågade trävaror och cirka 37 000 ton pappersmassa. År 1989 producerades 212 000 ton massa och 801 000 ton förpackningspapper. Vid starten var antalet anställda 2 031 personer, 1989 hade man 7 200 anställda varav 3 600 arbetade utomlands. Flest anställda hade ASSI 1980 – 9 884 personer.

ASSI:s historia kan, lätt schematiskt, delas in i ett antal perioder under vilka det statliga ägandet tagit sig olika former och såväl verkställande direktör som verksamhetens tyngdpunkt har skiftat. Den följande framställningen är inte strikt kronologisk. Utvecklingen inom varje verksam-

hetsområde för sig har förts samman, trots att den sträckt sig över mer än en period i bolagets historia.<sup>1</sup>

ASSI har sitt ursprung i den skogsindustriella verksamheten inom Domänverket. AB Statens Skogsindustrier, ASSI, bildades 1941 och övertog då Domänverkets skogsindustriella verksamhet som bestod av 16 sågverk på olika håll i landet och en sulfatfabrik i Norrbotten. Kärnan var försäljningsavdelningen för trävaror och det var denna avdelnings dynamiske chef, Knut O Norlin, som blev ASSI:s förste VD, en post som han innehade till 1959.

ASSI var till en början ett dotterbolag till Domänverket. År 1957 skildes de emellertid och ASSI lades direkt under Kungl. Maj:t.<sup>2</sup> ASSI hade ingen egen vattenkraft och inga egna skogar, utan tecknade långfristiga leveransavtal rörande skogsråvaran med Domänverket, till en början på tio år, sedan på fem.

ASSI:s produktion dominerades helt av sågade produkter. Norlin strävade under 1940- och 1950-talen dels efter att modernisera sågverken, vilket också medförde att några måste läggas ned, dels efter att komplettera sågverksrörelsen med fiberproduktion, tillverkning av wallboard, massa och papper.<sup>3</sup> Till den ändan kompletterades massafabriken i Karlsborg med pappersmaskiner i början av 1950-talet. ASSI byggde också två boardfabriker i slutet på 1940-talet, i anslutning till sågverken i Lövholmen och i Skinnskatteberg i Dalarna.

Knut Norlin avlöstes på VD-stolen av Olov Rynell, som arbetade som VD till år 1972. Rynell hade varit vVD för Billerud och också arbetat inom LKAB. Rynell sägs ha haft en mer försiktig och byråkratisk läggning än Norlin, som har beskrivits som expansiv och autokratisk. Under nästan hela Rynells VD-tid sorterade ASSI direkt under handelsdepartementet.

Rynell satsade främst på att bygga ut ASSI:s kapacitet för massatillverkning. Stora investeringar gjordes bland annat i Lövholmens bruk.

När Statsföretag bildades år 1969 fördes ASSI in i gruppen som ett av 22 dotterbolag. Statsföretags övergripande mål var "att under krav på lönsamhet uppnå största möjliga expansion." Olov Rynell efterträddes 1972 av Sigvard Bahrke. Denne kom närmast från Uddcomb, vari staten var delägare, och hade dessförinnan varit verksam inom Grängeskoncernen. Bahrke var alltså inte "skogsman" i första hand.

Bahrkes agerande gick mer i Norlins stil än i Rynells. Påhejad av ägaren satte han igång med att expandera ASSI:s verksamhet.

Ägaren signalerade visserligen sitt gillande av expansionplanerna,

men gick inte så långt som till att satsa nytt kapital i någon nämnvärd utsträckning. Expansionen finansierades huvudsakligen lånevägen. Men den ökade upplåningen sågs inte med oro, då man i ASSI såväl som i andra skogsbolag förutspådde en stark ökning av den egna intjäningsförmågan. Skogskonjunkturen var mycket god de första åren på 1970-talet. En topp nåddes år 1974. Därefter skedde en snabb vändning till det sämre. ASSI fick problem inom flera verksamhetsgrenar. Bahrke hade organiserat om verksamheten i fem divisioner, nämligen Papper, Skivor, Trä, ÖP (Örebro Pappersbruk, Frövifors bruk) samt Well. Av dessa var det bara Well som visade uthålligt god lönsamhet.

Försäljningar och nedläggningar följde i spåren av ASSI:s dåliga resultat. Trots de dåliga resultaten gjordes ändå stora investeringar i Karlsborg och i det 1974 inköpta Frövifors bruk.

ASSI:s ekonomiska kris framtvang i början på 1980-talet diskussioner med staten om tillskott av ägarkapital. Den nyttillträdde socialdemokratiska regeringen lade en proposition om kapitaltillskott till ASSI hösten 1982.<sup>4</sup> En del av tillskottet skulle användas för att minska ASSI:s skuldörda.

Resultatet av diskussionerna med staten blev ett ägartillskott på 2 000 miljoner kronor. Ränte- och amorteringsskyldighet skulle upphöra för ett villkorslån på 275 miljoner kronor. Därutöver tillsköt Statsföretag 500 miljoner för förlusttäckning och konverterade ett förlagslån på 200 miljoner kronor till eget kapital. ASSI kunde sanera sina finanser.

År 1983 ombildades Statsföretag. Bolagen med de allvarligaste problemen, ASSI, LKAB, SSAB och Svenska Petroleum, bröts ut och sorterades istället in direkt under industridepartementet. Nya spelregler gällde sedan socialdemokraterna vunnit valet 1982. Åslings akutmottagning hörde till det förgångna och den Wickmanska expansionspolitiken återupplivades inte heller. I den nya näringspolitiska propositionen betonades istället affärsmässighet i verksamheten, uttryckt som krav på lönsamhet.<sup>5</sup>

Sigvard Bahrke avgick 1983 och ersattes av sin vice VD, Hans Carlsson. Carlsson hade arbetat inom SCA, innan han 1977 knöts till ASSI som chef för pappersdivisionen och Örebro Pappersbruk.

Carlssons strategi låg klar. Det gällde att ytterligare koncentrera verksamheten till det lönsamma förpackningsområdet och växa utomlands. Följaktligen avvecklades ett antal verksamhetsgrenar och enheter. Det visade sig vara möjligt att avveckla i det statliga bolaget, ofta mot stort motstånd, men det gick. De flesta enheterna fann nya ägare, nedlägg-

ningarna var få. Den vikande lönsamheten under 1991 framtvängde en diskussion om att lägga ner pappersbruket i Karlsborg. Men avvecklingen kunde, förmodligen på grund av politisk inblandning, inte genomföras helt, utan man stannade vid att lägga ned den minsta av de två befintliga pappersmaskinerna.

Att Carlsson stötte på mindre svårigheter att lösa avvecklingsproblemen än vad Bahrke förefaller ha gjort kan ha flera orsaker. För det första kan det inte ha varit lätt för Bahrke att avveckla verksamhet som tillkommit på hanseget initiativ eller med hans sanktion. För det andra förefaller det ha varit lättare att vinna gehör för företagsekonomiska resonerang hos den socialdemokratiska industriministern än hos den centerpartistiske, plus att den förstnämnde synes ha haft bättre hand med facken än den sistnämnde. Till allt detta kom ju givetvis det förändrade ekonomiska läget i landet som helhet. Att finna nya ägare eller nya arbetsgivare hade ju blivit relativt lätt på 1980-talet.

Koncentrationsstrategin innebar inte en krympning av verksamhetsvolymen. Nya enheter för wellpapp och annat emballage köptes eller startades, flertalet utomlands.

Under Hans Carlssons tid som VD har ASSI genomgått en stor strukturförändring. År 1983 svarade produktområdet byggmaterial för 21 procent av koncernens nettoleveransvärde, produktområdet papper för 53 procent och förpackning för 26 procent. År 1989 svarade wellpappen för 42 procent av nettoleveransvärdet, kraftlinern för 21 procent, kartongen för 14 procent och pappersmassan för 12 procent.

Devalveringarna 1982, den goda konjunkturen och ASSI:s förbättrade finanser i förening med koncentrationsstrategin ledde till att ASSI kunde visa starkt förbättrade resultat. ASSI:s ekonomiska situation behövde dock förstärkas. Riktade nyemissioner på tillsammans en miljard kronor genomfördes under hösten 1989. Domänverket blev därefter ägare av 25 procent av aktiekapitalet i ASSI.<sup>6</sup> ASSI-ledningen hade önskat en börsnotering, men så blev inte fallet. "Det tog lite tid att övertyga ASSI-ledningen om att det var frågan om Domänverket eller ingenting."

Riksdagen beslöt år 1990 att inrätta det nya förvaltningsbolaget Fortia, som tog över ägaransvaret för bland andra ASSI, Celsius, Procordia och SSAB. Nu ger den nya regeringen signaler om att Fortia skall avvecklas.

## Vem har ägaren varit?

Vem som skall anses vara ägare till ASSI varierar med vilket perspektiv på ägandet som anläggs. Ägaren kan definieras enligt legitimitetsprincipen – vem är den legale ägaren? Eller ägaren kan definieras utifrån ett funktionellt synsätt – vem utövar ägarfunktionerna? Ett ytterligare sätt är att definiera ägaren utifrån ett företagsledningsperspektiv – vem uppfattas av företagsledningen vara ägaren? Slutligen kan ägaren också definieras utifrån ett aktörsperspektiv – vem gör anspråk på att vara ägaren?

Staten som ägare är inte en monolit, utan det statliga ägandet kanaliseras genom olika strukturer. ASSI utgör en utmärkt illustration till hur skiftande det statliga ägandet kan te sig. ASSI bildades först som ett dotterbolag till Domänverket, för att sedan sorteras in under Kungl. Maj:t i form av handelsdepartementet. 1970 fördes ASSI till det nybildade förvaltningsbolaget Statsföretag. När Statsföretag ombildades 1983, sorterades ASSI in under industridepartementets enhet för statliga företag, tillsammans med andra problemföretag. ASSI överfördes till det statliga förvaltningsbolaget Fortia år 1990.

Under Statsföretagstiden hade ASSI samma ställning som ett helägt dotterbolag i en koncern, vilket innebar att koncernchefen formellt hade det slutliga avgörandet i olika frågor. Det fanns fastlagda regler för ansvarsfördelningen mellan moder- och dotterbolag. Modern, Statsföretag, hade att besluta om val av styrelse och revisorer samt om fastställande av årsredovisning och vinstdisposition. Statsföretag hade också rätt att besluta i större finansiella frågor, såväl om ägartillskott som om upptagande av stora lån. Statsföretags medgivande till expansion och kontraktion måste också inhämtas.<sup>7</sup>

Efter Statsföretagstiden sorterades ASSI in under industridepartement. Ministerstyre skall inte förekomma i Sverige, så ministern i fråga har inte kunnat formellt beordra ASSI-chefen att göra eller inte göra vissa saker. Men i realiteten kan ju ministern på olika sätt låta ASSI-ledningen förstå vilka hans intentioner är.

De olika strukturerna har varit bemannade av olika personer under ASSI:s existens. Industriministrar har funnits sedan 1969, alla socialdemokrater med två undantag. Centerpartisten Nils G Åsling var industriminister mellan 1976 och 1982, ASSI:s besvärligaste period. Åtta industriministrar har satt sin prägel på industripolitiken under 20 år. De har haft olika partifärg, olika personligheter, intressen och erfarenheter och framför allt olika problem att brottas med, vilket färgat av sig på deras

agerande gentemot ASSI.

Under tiden fram till 1982 låg ansvaret inte bara för industripolitiken utan också för energipolitiken och regionalpolitiken på industridepartementet, vilket inte underlättade den aktuella ministerns agerande eftersom målkonflikter lätt uppkom.

Skiftet mellan olika ägarstrukturer tycks ha föranletts av att bolaget eller ägarens företrädare fått problem av olika slag. ASSI bildades, har det hävdats, därför att man från statens sida ansåg att verksorganisationen var för hämmande för den affärsmässiga sidan av verksamheten. ASSI skildes från Domänverket när dess utbyggnadsplaner mött motstånd. Statsföretag bildades som ett led i den näringspolitiska offensiv som socialdemokraterna startade efter det nedslående valresultatet 1966 för att åter rycka till sig initiativet (se kapitel 2). ASSI skildes från Statsföretag, därför att både bolaget och Statsföretag fått mycket allvarliga ekonomiska problem. ASSI var konkursmässigt. Däremot är det svårt att se inrättandet av Fortia som stammande ur en upplevd kris.

Under ASSI:s existens har näringspolitiken i allmänhet och inställningen till statligt företagande växlat. Regeringsmakten skiftade under det händelserika 1970-talet från socialdemokratisk makt till borgerlig makt och tillbaka igen. Debattens vågor har stundtals gått höga. Propositionen om medelstillskott till ASSI 1982 hade förberetts under den borgerliga regeringen, men lades fram av den socialdemokratiska. Moderaterna intog då den ståndpunkten att ASSI borde tillåtas gå i konkurs. En utförsäljning diskuterades också.

Inställningen till ASSI kan sägas ha skiftat från en affärsmässig hållning till en politisk, främst under 1970-talet, då ASSI först var ett verktyg för statliga expansionsplaner och sedan en räddningsplanka för att upprätthålla sysselsättningen i en lågkonjunktur, för att därefter svänga tillbaka till en mer affärsmässig hållning igen på 1980-talet. I propositionen om bildandet av Fortia sades att eftersom de ingående koncernerna var utsatta för konkurrens på såväl inhemska som utländska marknader måste de drivas "utifrån företagsekonomiska målsättningar."<sup>8</sup>

För företagsledarna i ASSI under de senaste tjugo åren har det inte alltid varit lätt att urskilja vem som varit den "egentliga" ägaren. Var det koncernledningen i Statsföretag, industriministern eller riksdagen som hade det slutliga avgörandet i olika frågor i sin hand? Framförallt när det gällde avvecklingar fanns det ju starka krafter i form av fack och lokala politiker som förde frågor, som i privata bolag hade avgjorts i styrelserummet och vid förhandlingsbordet, upp till riksdagsplanet. Också andra

och kanske viktigare frågor från omvandlingssynpunkt, såsom frågan om ett samgående med Domänverket, rönte också ett sådant öde.

Företagsledningens bekymmer har säkerligen ökats av politikernas obenägenhet att ge tydliga och bindande besked. Att agera så förefaller vara en medveten strategi från politikerhåll. I andra fall har ministern talat med dubbla tungor, det vill säga givit ett budskap till en grupp, till exempel facket, och ett annat till företagsledningen.

Bland riksdagsmännen, inte minst i näringsutskottet, har flera känt sig manade att under kritiska perioder i bolagets liv axla ägarmanteln och gått förbi styrelsen för att ta direktkontakt med företagsledningen för utfrågningar och direktivgivning.

Kontinuitet och stabilitet i den departementala delen av ägarstrukturen har knappast varit utmärkande för de senaste tjugotalet år i ASSI:s historia. En viss stabilitet fanns dock. Under tolv år hörde ASSI till Statsföretag AB, där Per Sköld var VD under tio år.

## Vad har ägaren gjort?

Ägarna anses inte böra blanda sig i det dagliga arbetet inom bolaget. Det är den verkställande direktörens uppgift att sköta den löpande förvaltningen under styrelsens överinseende. Men frånvarande ägare, "absentee ownership", anses heller inte vara bra, eftersom det ger företagsledningen möjligheter att tillgodose sina egna intressen på bolagets och därmed på ägarnas bekostnad.

Statens företrädare har visat ett mycket växlande engagemang i ASSI. Både under Statsföretagstiden och industridepartementstiden var ASSI ett bolag bland många i en stor och mycket diversifierad portfölj. "Från Läkerol till stål", har det sagts. Portföljens sammansättning hade dock inte styrts av några strategiska överväganden. De ingående företagen hade hamnat i statens hägn av skilda orsaker – ofta i samband med en kris av något slag.

Statsföretags och industridepartementets engagemang i de olika statliga bolagen har varit problemstyrt. Så länge ASSI inte hade några allvarliga problem var intresset litet. Låg lönsamhet, som sannolikt skulle fått en privat ägare att reagera, har knappast framkallat någon aktivitet från de statliga ägarnas sida. När ett privat bolag redovisar usla resultat under en längre tid är en vanlig åtgärd från en stark ägares sida att byta verkställande direktör. Det spelar sällan någon roll om den sittande VD:n kan

lastas för det dåliga utfallet eller ej – bytet ses en förutsättning för att en förändring överhuvudtaget skall komma till stånd. I ASSI fick Sigvard Bahrke visserligen utstå mycken kritik, men han kvarstod ändå som VD i elva år, under vilka förlusterna inte var obetydliga. Man kan våga en förmodan att många privata ägare inte skulle visat samma tålmod – eller haft råd att göra det, om de velat. Statens utdragna passivitet i den situationen, har det påpekats av flera intervjuade, medförde att räddningsaktionen, när den väl kom, blev betydligt kostsammare, än om man hade gripit in och sanerat bolagets ekonomi på ett tidigare stadium. Behov av medelstillskott har alltså varit en av de händelser som utlöst ägaraktivitet.

Ägaren har också väckts till aktivitet, när man inom bolaget velat avskeda personal och när man velat investera i sådan produktion utomlands som den som bedrivs hemmavid, då det sagts att man velat ”flytta arbetstillfällen utomlands”. Men ASSI har ändå ägt två utländska pappersfabriker.

Privata storägare intar ofta en passiv hållning till sina bolag – i varje fall så länge resultatet är tillfredsställande. Men staten har visat sig passiv även i situationer, där resultatet varit otillfredsställande. Det har behövts starkare signaler än svag lönsamhet för att framkalla en reaktion.

Ägarnas intresse har främst väckts dels när man inom ASSI velat ha medelstillskott, dels när man velat minska personalen i Sverige, i synnerhet i norr. Det har betytt att engagemanget var stort under de svåra åren i slutet på 1970-talet och början på 1980-talet. Frågan är om det alltid varit till bolagets bästa. Den politiska rationaliteten har nämligen inte alltid sammanfallit med den företagsekonomiska.

Så hindrades eller fördröjdes ofta Assi-ledningens försök att avveckla olönsamma delar av verksamheten under 1970-talets slut. Besluten politiserades.

Den typ av engagemang som visades från departementets sida, när ASSI:s ekonomiska kris blev alltmer akut innebar så gott som dagliga kontakter mellan departement och bolag, med krav på utredningar och annat beslutsunderlag från departementets sida. ”Ägarhanteringen” tog en del av ledningens knappa tid som annars kunnat användas för problemlösning. Men det var kanske ändå en god användning av tiden ur ledningens synvinkel – ASSI fick ju ett stort kapitaltillskott, som redde upp situationen.

Industriministrarna efter 1982 har haft mindre svåra problem att tackla än Åsling hade och de har dessutom haft stöd i en mer affärsmässig indu-

stripolitik.<sup>9</sup> Företagens sociala ansvar för sysselsättningen betonades inte lika starkt på 1980-talet som på 1970-talet, vilket inte är mycket att förundras över då arbetskraftsbrist ersatte arbetslöshet som fokus för uppmärksamheten.

Efter regeringsskiftet 1982 har inte frågor om nedskärningar eller frågor om medelstillskott blivit politiserade i samma utsträckning som tidigare. Den biträdande industriministern Roine Carlsson har i intervjuerna särskilt utpekats som en person som förstått affärsmässiga resonemang och som dessutom stått vid sitt ord och inte givit vika för påtryckningar från dem som velat behålla status quo. Hans skogsfackliga karriär hade dessutom gjort honom utomordentligt väl insatt i de skogsindustriella problemen.

Ministerstyre skall inte förekomma i Sverige. Men ministern har ändå sätt att göra sina önskemål kända, dels genom personliga sammanträffande med VD och styrelseordförande, då planer och problem går igenom, så kallade "dragningar", dels genom kontakter via departements-tjänstemän. I intervjuerna har framhållits att departementets representant i ASSI:s styrelse inte skall fungera som ministerns förlängda arm, utan arbeta på samma villkor som övriga ledamöter, det vill säga med bolagets bästa för ögonen.

Såväl ASSI-fallet som andra studier av statligt ägande tyder på att staten som ägare har utomordentligt svårt att dra sig ur ett engagemang.<sup>10</sup>

I ASSI-fallet var det speciellt vid två tillfällen som detta var aktuellt, nämligen då ASSI behövde kapitaltillskott i början och i slutet av 1980-talet. Vid det första tillfället motiverades kvarblivandet av statens som ägare med att ASSI annars antagligen hade upphört att existera som juridisk person och att en del produktionsanläggningar måste läggas ned. I det andra fallet ansågs en privatisering inte politiskt gångbar inom departementet. Dels hade en rad statliga företag redan fått ett visst mått av privat ägande och en paus behövdes för att inte väcka kritik. Dels ansåg man att ASSI av den socialdemokratiska "rörelsen" betraktades som ett strategiskt innehav, eftersom det rörde sig om basindustri och om sysselsättning i Norrbotten.

Motståndet mot bolagets önskemål om medeltillskott är av lätt insedda skällägre hos politiker än hos andra ägare – det är ju inte egna pengar de satsar och blir avkastningen låg eller negativ avsetter det inga spår i deras personliga välfärd.

Det har inte gått att utläsa ur årsredovisningarna eller andra lättillgängliga officiella handlingar vad ASSI egentligen kostat staten. ASSI

har kunnat få medel av staten på flera olika sätt, nämligen genom nyemission, som lokaliseringstöd, som ägartillskott och som ersättning för att driva olönsam verksamhet enligt det så kallade offersystemets princip. Aktiekapitalet har ökat från 22 miljoner kronor år 1942 till 1 000 miljoner år 1989. Utöver nyemissioner och lokaliseringstöd har ASSI emellertid fått flera finansiella tillskott under de senaste årtiondena. År 1968 erhöles 70 miljoner kronor för investeringar i Karlsborgs sulfatfabrik och år 1978 erhöles 550 miljoner kronor, också avsedda för investeringar i Karlsborg. År 1982 fick ASSI ett tillskott på 2 000 miljoner kronor för en finansiell rekonstruktion, varav 100 miljoner var öronmärkta för miljöinvesteringar i Karlsborg. Mellan åren 1977 och 1990 fick ASSI sammanlagt 4.699 miljoner kronor på olika vägar från staten och 1989 fick ASSI ytterligare 1 miljard.<sup>11</sup> Utdelning har lämnats under mindre än hälften av ASSI:s levnadsår. Under åren 1981 till och med 1989 lämnade ASSI utdelning på sammanlagt 87 miljoner kronor.

Den politiska spendersamheten hämmas i någon mån av en offentlig granskning, då riksdagen ska ta ställning till de stora medelstillskotten. "Ägarbråken" sker på en mycket välbevakaad arena, i jämförelse med arenan inom privata bolag.

ASSI:s historia löper i många stycken parallellt med Statsföretags. I kapitel 3 pekas på hur den statligen ägaren allt mer övergivit orderstyrning och resursstyrning för att istället ägna sig åt målstyrning och rekryteringsstyrning. Detta gäller även ASSI, dock har försöken att styra ASSI från ägarens sida varit begränsade.

## Vilka har ägarens mål varit?

Privata ägare tillskrivs i litteraturen ett enda syfte med ägandet – att öka sin förmögenhet. Den privata ägarens mål är tämligen entydigt och konkret i jämförelse med en statlig ägares mål.<sup>12</sup>

ASSI-fallet visar tydligt hur skiftande och svårsmätbara den statliga ägarens mål kan vara. När ASSI 1942 avskildes från Domänverket var ett syfte att öka affärsmässigheten i verksamheten. När ASSI sedan lades under handelsdepartementet var ett viktigt syfte att öka antalet arbetstillfällen i Norrbotten, liksom att öka virkeskonsumtionen i norr. Som nämndes tidigare formulerades en rad svårsmätbara mål för Statsföretags verksamhet och de kom givetvis att gälla även ASSI. Sysselsättning och ekonomisk utveckling skulle stimuleras, teknisk utveckling och industri-

ell verksamhet skulle främjas, hänsyn skulle tas till samhällsintressen vid val av lokalisering och produktionsteknik och de anställda skulle ges en ökad arbetstillfredsställelse.

Efter 1982 har återigen de affärsmässiga målen satts i högsätet, men de är inte allennarådande. Sysselsättningsmålet finns fortfarande kvar – ASSI skulle näppeligen kunna genomföra några större avvecklingar i Norrbotten. Men ASSI har ändå lyckats förskjuta tyngnpunkten i sin verksamhet så att bolagets relativa betydelse för sysselsättningen i norr har minskat och de anställda i norr kommit att bli en mindre del av den totala kadern anställda.<sup>13</sup> Men 1989 arbetade ändå så många som 1 600 av ASSI:s över 7 000 anställda i Assi Karlsborg och ASSI Kraftliner.

I den senaste officiella framställningen av statens fortsatta ägarpolitik anges ett antal syften med statligt ägande.<sup>14</sup> Den statliga företagsamheten skall vara en motvikt till en ensidigt privat ägarkoncentration, sägs det, och en rad regionalpolitiska, arbetsmarknadspolitiska och försörjningspolitiska skäl motiverar också statligt ägande. Utan ett statlig ägande hade flera idag existerande företag eller produktionsenheter inte överlevt, påpekas det. Statligt ägande hävdas också ibland vara nödvändigt för att angelägna strukturförändringar skall komma till stånd. I propositionen om bildandet av Fortia återkommer motviktsargumentet.<sup>15</sup>

Sett ur ASSI:s företagsledning och ur flera styrelsemedlemmars synpunkt har de försök som gjorts från ägarhåll att formulera politiska krav på verksamheten närmast inneburit störningar.

Medvetenhet om att bakom de officiellt uttalade målen döljer sig det mål som är gemensamt för all verksamhet, där politik kommit med i spelet – att maximera den politiska nyttan för de sittande politikerna – har kommit fram i intervjuerna. ASSI har varit och är fortfarande en pjäs i ett politiskt spel.

## Hur har bolagets styrelse och verkställande direktör rekryterats?

Den viktigaste personen i styrelsen anses vara ordföranden. Ordförande i ASSI:s styrelse var till en början generaldirektören i Domänstyrelsen. Han efterträddes av riksbankschefen Carl-Henrik Nordlander som var styrelsens ordförande i mer än tjugo år. Han hade börjat sin bana som jurist. Landshövdingarna Mats Lemne och Bengt Lyberg innehade sedan i tur och ordning ordförandeposten. Lyberg hade varit VD i MoDo, in-

nan han blev landshövding. Därefter följde Karl Erik Åman, då VD i Statsföretag och Karl Erik Persson, fd VD i Kooperativa Förbundet. De avlöstes av Olof Lund, styrelseordförande i Celsius Industrier AB, år 1988. Personer med karriär inom byråkratin eller med dubbla karriärer har ersatts av personer med erfarenhet av att leda stora företag. Samma förskjutning kan iakttas inom styrelsen i övrigt. ASSI:s första styrelser dominerades helt av byråchefer och överdirektörer från Domänstyrelsen, kompletterade med fackliga ledare. Antalet ledamöter med bakgrund i domänstyrelsen minskade sedan till förmån för personer med byråkratisk bakgrund. Minst en ledamot i ASSI:s styrelse har dock alltid kommit från Domänstyrelsen eller Domänverket. Det var först mot 1970-talets slut som antalet ledamöter med näringslivserfarenhet började öka.

Ägarna väljer styrelsen. Vilka kriterier har man haft för valet av ordförande, som är en mycket viktig länk mellan ägaren och bolaget? En merit som i intervjuerna sagts väga tungt vid tillsättningen av ordförande är att ha visat framfötterna tidigare i statliga sammanhang. Ordföranden måste också behärska de två skilda regelsamlingar och språk som förekommer i företagsvärlden och i departementets värld.

I början av ASSI:s existens var det inte ovanligt att en styrelseledamot innehade sin post i tio år. Under 1980-talet krympte tidsintervallen, flera styrelseledamöter hade två- eller treåriga mandat. Bristen på kontinuitet i styrelsen har ibland upplevts som besvärande av vissa ledamöter. Man upplevde att tillsättningar skedde utan att man från statens sida verkade ha brytt sig om "personkemin" och om styrelseledamöternas behov att lära känna varandra genom att få tillfälle att arbeta ihop under en längre tid.

Såväl ägarformer som ägarrepresentanter har växlat, men istället har företagsledningen visat stor stabilitet. ASSI har under sin snart femtioåriga existens letts av bara fyra verkställande direktörer. Som en jämförelse kan nämnas att en undersökning av VD-skiften i svenska börsbolag visade att 56,5 av de undersökta företagsledarna innehade sin post kortare tid än tio år.<sup>16</sup>

Den förste VD:n i ASSI, Knut O Norlin, rekryterades från Domänverket. Den andre, Olof Rynell, hade gjort en karriär inom Billerud och LKAB. Den tredje, Sigvard Bahrke, hade gjort karriär inom stålindustrin i första hand, medan den fjärde, Hans Carlsson, hade gjort en skoglig karriär. Han hade arbetat inom ASSI i sex år, innan han blev VD.

Företagsledarna har alltså inte tillsatts på politiska meriter, utan på

grund av professionell kompetens. Deras mål och agerande har styrts av denna professionella inriktning.

## Hur har ägare och ledning interagerat?

En företagsledare vill av sin styrelse och sina ägare ha dels handlingsfrihet, dels stöd. Ledningen i ett bolag med en enda ägare borde, enligt de antaganden som vanligen görs inom ägarforskningen, ha en relativt begränsad handlingsfrihet och vara utsatt för styrning och kontroll från ägarens sida, men också kunna få ett starkt stöd från ägaren.

I ett sådant antagande bortses från två ting, nämligen dels att den framgångsrike företagsledaren med tiden kan tillvälla sig ett större handlingsutrymme än det han ursprungligen hade, eftersom ägarnas tilltro till hans talang ökar ju bättre resultat han åstadkommer, dels att ägaren måste vara intresserad av verksamhetens utfall för att ta på sig besväret att styra och kontrollera. Tilläggas kan också att ägaren måste ha en tillräcklig kompetens för att kunna ha synpunkter på hur verksamheten bedrivs.

I ASSI förefaller företagsledarnas handlingsfrihet ha varit stor, trots att ägandet varit så koncentrerat. Det är visserligen företagsledaren som bör ha intiativet, när det gäller att välja verksamhetsinriktning och hur den skall förbättras och förändras i alla typer av bolag, men VDarna i ASSI förefaller ändå ha haft större manöverutrymme än mången VD i bolag med starka privata ägare, – så länge de undvek blindskären pengakrav och personalreduktioner.

Det finns alltid ett inslag av politik i en företagsledares arbete, har det hävdats, i och med att hanteringen av olika intressenters krav blivit mer avgörande för bolagets – och företagsledarens – framgång än i kapitalismens barndom.<sup>17</sup> Företagsledaren måste behandla intressenterna, och däribland ägarna, så att de uppfattar hans beslut som legitima och ställer nödvändig resurser till förfogande. Men inslaget av politik torde vara ovanligt stort, när företagsledaren ifråga är anställd i ett statligt bolag. Den som arbetar i ett statligt bolag kan inte alltid legitimeras sina beslut enbart med argument som bygger på resonemang om lönsamhet och långsiktig överlevnad. Den statlige ägaren måste hanteras med speciell finesse, varvid ordföranden kan vara företagsledaren till stor hjälp.

För att undkomma ägarens politiska krav, som ju närmast ses som störningar, kan olika avskärningsstrategier användas.<sup>18</sup> En strategi är att göra sig finansiellt oberoende, gärna genom att låta nya ägargrupper

skjuta till riskkapital. Deras krav på avkastning kan också bli ett effektivt motargument mot politiska krav. Inom ASSI är detta troligen fortfarande en omhuldad tanke. Man hade mycket gärna velat sprida ägandet till privata investerare 1989, när frågan om kapitaltillskott kom upp. Men staten ville inte släppa ifrån sig ägarkontrollen. Det statliga Domänverket tilläts bli fjärdedelsägare i ASSI, längre kunde man inte sträcka sig.

En nackdel med att ha en statlig ägare är att bolagets investeringsprogram inte utsätts för en marknadsmässig prövning. Om bolaget inte själv kan generera tillräckliga medel eller låna, får dess planer konkurrera med andra viktiga ändmål hos riksdagen. Ändå har ASSI hittills fått pengar. Tvånget att alltid behöva betala med egna eller lånade medel påverkar dessutom bolagets soliditet negativt.

Företagsledaren i vilket bolag det vara må har alltid ett övertag gentemot sin styrelse genom att ha problemformuleringsprivilegiet, vara bättre informerad om bolagets verksamhet och ha bättre resurser för att utreda problem och ta fram beslutsunderlag.<sup>19</sup> I ASSI har företagsledarna genom sin professionella kompetens haft ett mycket starkt övertag gentemot ägarens representanter när det gällt att argumentera för ett visst strategival eller investeringsprojekt. Varken Statsföretags eller industridepartementets representanter i ASSI:s styrelse har haft någon större erfarenhet av industriell verksamhet i allmänhet eller av skogsindustri i synnerhet. Statsföretag representerades av en administratör. Industridepartementet har representerats av yngre tjänstmän med ekonomisk utbildning, men utan affärlivserfarenhet och som kanske främst varit inställda på fortsatt karriär inom byråkratin. Om industriministrarna och statssekreterarna kan bara sägas att de inte fått sina positioner på grund av insikter i företagandets väsen eller villkor.

Företagsledarnas professionella orientering i kombination med att ASSI verkat i konkurrens med andra skogsföretag har gjort att bolaget inte kunnat användas som ett renodlat politiskt instrument. Politikerna har inte kunnat motsätta sig "bolagets rationella utbyggnad".<sup>20</sup> Så vill ledningen ha det. Om man granskar det dokument som presenterar ASSI:s koncernidé och emissionsprospektet från 1989 framstår ASSI som vilket annat kommersiellt bolag som helst. Det står ingenting i dessa skrifter om ansvar för sysselsättningen eller regionen. Det talas däremot om hänsyn till miljön, men sådant tal förs i varje skogsbolags årsredovisning.

Den väg nästan alla bolag inom branschen valt, och som ASSI också slagit in på, kännetecknas av ökad grad av vidareförädling och internationisering. Alla ASSI:s VDar har omhuldat denna tanke och omsatt den i

handling på olika sätt, följande sin tids branschlogik. Norlin startade tillverkning av massa och papper, Rynell såg till att öka ASSI:s kapacitet på dessa områden, Bahrke orienterade bolaget mot byggvaror och förpackningar och Carlsson arbetar systematiskt med att utveckla ASSI som internationellt förpackningsföretag.

ASSI har genomgått flera metamorfoser: sågarna har avvecklats och andelen avsalumassa minskats medan tillverkning av förpackningsmaterial och förpackningar har vuxit. Internationaliseringen kan främst märkas i att ASSI skaffat sig anläggningar utomlands – större delen av produktionen har alltid exporterats.

Initiativ till att expandera verksamheten inom befintliga eller nya verksamhetsområden har av ägaren mottagits med välvilja. Det är inte någon ovanlig ägarreaktion. Både företagsledning och departement har delat uppfattningen om att expansionen skall hålla sig inom den skogsindustriella sektorn.

Expansion utomlands har accepterats, utom när man misstänkt att arbetstillfällen skulle komma att flyttas ur landet, vilket köpet av exempelvis en pappers- eller massafabrik utomlands har antagits innebära.

Men företagsledningens handlingsutrymme har inskränkts av andra förhållanden som hänger samman med att ägaren är staten. För det första har personer med en relativt hög ställning inom olika centrala och lokala fackliga organisationer tidvis suttit i ASSI:s styrelse, vilket kan förmodas ha inneburit att de lokala fackens synpunkter vunnit förståelse. För det andra har staten varit mer känslig än många privat ägare för lokala politiska utspel, initierade av de lokala facken och stödda av lokala politiker och landshövdingar. För det tredje har de lokala utspelen kunnat föras upp på riksdagsplanet, så att press satts på ägaren från båda hållen.

Kanske har handlingsutrymme vunnits på bekostnad av stöd från ägaren. Den tidigare nämnda vagheten i målangivelserna, liksom oviljan hos politikerna att ge klara besked, eller ens stå vid sitt en gång givna ord, vilket demonstrerades under krisåren, gjorde många gånger företagsledningen villrådig och osäker. Man fick formulera egna mål och få styrelsen att ställa sig bakom dem.

## Ägarens särställning och konsekvenserna för bolagets effektivitet och förnyelseförmåga

Att jämföra hur staten agerat i ett "verkligt" fall med hur den idealtypiske private ägaren skulle kunna tänkas agera vore inte en rättvis jämförelse.

se. Men det är mycket svårt att säga något om hur privata ägare faktiskt agerar, utöver mycket allmän hållna generaliseringar. Det privata ägandet kan ta sig många former och utövas på olika sätt. Det går lätt att hitta exempel på bolag som missköts av privata ägare. Men det finns ett avgörande skäl till att statens agerande i rollen som ägare bör granskas kritiskt och det är att staten satsar skattemedel. En privat ägare kan i sin placeringsstrategi välja vilka risker han eller hon vill utsätta sig för och få ta konsekvenserna av sitt beslut. Skattebetalarna har inte möjlighet att välja, men får ändå bära konsekvenserna av statliga placeringsbeslut.

Ett sätt att komma runt jämförelseproblemen kan vara att diskutera om en rad särdrag i det statliga ägandet är till för- eller nackdel för utövandet av en bra ägarroll – bra i den bemärkelsen att företaget sköts effektivt och innovativt.

Det finns en rad omständigheter som är förknippade med statligt ägande som kan tänkas inverka negativt på effektiviteten. Bland annat har det ställts hårdare krav på staten som ägare än på andra typer av ägare i en rad sammanhang. Främst gäller detta hanteringen av personalen – staten har ansetts bära vara en mönsterarbetsgivare och en garant för total trygghet i anställningen. Men kraven kan också gälla hänsyn till andra intressenter eller till miljön. Hänsyn till dylika krav kan medföra att effektiviteten i traditionell mening kan sjunka. Ett vidare effektivitetsmått borde kanske utvecklas för att tillåta rättvisare jämförelser mellan statligt och privat ägda bolag.

De förväntningar som riktas mot staten när det gäller att garantera en total trygghet är orealistiska och har en negativ inverkan på effektiviteten. Såväl ägare som ledning i alla typer av bolag ryggar för obehagliga beslut. Bland de mer obehagliga besluten är avvecklingsbeslut. Det råder ingen artskillnad härvidlag när det gäller privata, kooperativa och statliga ägare, men en gradskillnad. Den statliga ägaren har demonstrerat den största motviljan mot att genomdriva sådana beslut. Inom exempelvis SCA drev man ett kraftfullt omstruktureringsarbete redan i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet. Protesterna mot de nedläggningar detta medförde var starka då, men nu, i efterhand, har respekten för det genomförda åtgärdsprogrammet vuxit fram.

Vad gäller ASSI har flera intervjuade påpekat att man där måst gå varsamt fram när det gäller förändringar och att detta krav kan ha fördröjt avvecklingar och andra omstruktureringsåtgärder. Kravet har utgjort en särskild restriktion på VD:s agerande.

Givetvis vill ingen ägare schavottera för VD:s beslut, men staten är

mer ömskinad än många privat. Offertsystemet, det vill säga att bolaget fick ersättning från staten för att driva olönsam verksamhet, bidrog givetvis till att hålla effektiviteten nere.

Vissa forskare har pekat på att det är relativt lätt för högljudda intressegrupper att skaffa sig förmåner på den stora allmänhetens bekostnad. Politiker vet att röster kan vinnas men knappast förloras på att ge efter för särintressena. De som förlorar på saken inser sällan sin förlust och skulle de göra det är förlustens litenhet, per person räknat, ett hinder för att organisera ett motstånd.<sup>21</sup> I ASSI-fallet har de norrländska särintressena lyckats tämligen väl i ansträngningarna att lägga beslag på investeringsmedel. De etableringar som en gång gjordes har inte omprövats. Karlsborg har alltid varit ett problem.

Ett annat särdrag i det statliga ägandet är att syftet med verksamheten ofta är vagt och i varje fall skiftar snabbt. Bolaget blir en bricka i ett politiskt spel. Beslut fattas som kan vara rationella politiskt men inte företagsekonomiskt. Ledningen i företaget upplever sig inte få klara besked om vad som förväntas av den och än mindre får den stöd i svåra beslutssituationer. Det är en situation som inte behöver upplevas enbart som obehaglig av företagsledaren, eftersom den ger honom handlingsfrihet och en viss frihet från ansvar. Det blir nämligen svårt att värdera hans prestationer och svårt att kritisera honom för felaktiga beslut. En sådan situation befrämjar dock inte effektivitet.

Dessutom är det statliga incitamentssystemet inte kopplat till företagsledarens prestationer. Det går ju exempelvis inte att ge ledningen aktier, optioner eller konvertibler. I privata bolag används ofta dessa instrument för att få ledningen att tänka i samma banor som ägarna, med den verkan det hava kan.<sup>22</sup>

VDn i ett statligt ägt bolag kan tänkas ha en lägre riskaversion än en VD i ett privatägt bolag, eftersom ägaren har svårt att dra sig tillbaka. VD kan således vara djärvare än sina kollegor i privatägda eller kooperativa bolag i satsningar på exempelvis ny teknik. Den statlige ägaren är inte speciellt kompetent och insiktsfull när det gäller att förstå företagande och dess villkor i allmänhet eller de speciella förutsättningar som gäller för verksamheten i en viss bransch. Den professionelle företagsledaren får härigenom ett stort övertag, när det gäller att argumentera för vissa strategier eller projekt. Den statlige ägarens näst intill totala ovilja att dra sig tillbaka, när det börjar gå dåligt har troligen uppmuntrat satsningar på för ASSI mycket riskfyllda projekt. Frövi är ett exempel på detta. Tekniken bakom tillverkning av vätskekartong var oprövad. Nu ser det ut som

lyckats, men priset har varit mycket högt. Attömlig hos den statlige ägaren, men benägenheten för projekt med svårbedömbär lönsamhet eller är större än hos många privat. Stålverk 80-projektet är ett sådant. Den dåliga lönsamheten ursäktas ofta med att regionala sysselsättningsmässiga hänsyn tagits. Uttningsvis kan sägas att mångfalden och vagheten i de statliga verksamheterna, det ständiga politiska hänsynstagandet och att framstå som "bättre" än en privat företagare gör den statlige ägaren mer lättmanipulerad och därmed mindre affärsmässig än många privat.

En studie av svenska skogsbolag som genomförts av Per-Olof Bjugren tyder på att vare sig staten eller producentkooperativen lyckats speciellt bra i jämförelse med privata ägare i effektivitetshänseende, men att variationerna både mellan bolag och från år till år är stora.<sup>23</sup> De tre skogsbolag som visade lägst räntabilitet på eget kapital i genomsnitt under den studerade perioden, 1970–1984, var i NCB, ASSI och Munksjö. De tre som visade högst räntabilitet var Nymölla, Korsnäs och SCA.

Avkastningsmässigt har ASSI inte varit någon lysande affär för staten. Bolaget har lämnat utdelning under omkring 25 av 50 genomlevda år. Om man jämför med alternativen att placera investerade medel på bank eller i aktier i ett annat skogsföretag, som exempelvis SCA, hade staten fått bättre avkastning.

Många bolag som hamnat i statliga händer har gjort det efter en kris, som de haft svårt att ta sig ur, även sedan staten blivit ägare. Men denna förklaring till låg lönsamhet gäller inte ASSI. En ursäkt finns: den inneboende svaghet ASSI alltid dragits med, nämligen avsaknaden av egen skog. Bolaget har saknat den buffert som underlättat för andra skogsföretag att klara bistra tider. Men försöken att beskoga ASSI genom en fusion med Domänverket har hittills inte krönts med framgång.

ASSI har alltså dragits med sämre förutsättningar än de stora privata bolagen i två avseenden, avsaknad av egen skog och kraft. I övrigt får ägaren ta på sig skulden – ägaren har utsett VD, givit honom hans mandat och bedömt hans prestationer.

Vad gäller förnyelseförmågan är det svårt att fälla några kategoriska omdömen. Det statliga ägandets organisation, i synnerhet under Statsföretagstiden, har säkerligen varit en hämsko, när det gällt att omvandla ASSI. Frågor om förvärv och försäljningar har måst behandlas på olika hierarkiska nivåer och med politisk inblandning, vilket fördröjt besluten.

Med så många inblandade har sannolikheten för 'läckage' också kan ha inverkat oförmånligt ur ASSI:s synvinkel på ägaren.

Den av svenska storföretag så omhuldade strategin att för en samhetsinriktning och växa internationellt genom förvärv har varit ovanlig och sällsynt för ASSI att genomdriva än för börsnoterade bolag. ASSI kan dock, som andra storföretag låta en del eller hela köpeskillingen utgöras av en riktad nyemission. Kontanta pengar måste alltid till – internt genererade eller lånade eller tillskjutna från ägaren.

Den statlige ägaren har under 1980-talet intagit en mer affärsmässig hållning. Men den nya regeringen har inte vågat ta steget fullt ut, vilket hade inneburit en total avveckling av pappersbruket i Karlsborg, utan stannat vid en kompromiss.

Ju mer affärsmässig ägaren blir och ju mer ASSI liknar privatägda bolag, desto mer gåtfullt framstår det för en utomstående betraktare att bolaget är helägt av staten. Det har i denna studie visats på en rad svagheter i det statliga ägandet som borde motivera en partiell försäljning. Det skulle säkerligen inte skada om ASSI också finge privata ägare.

## Noter

<sup>1</sup> SNS Occasional Paper nr 31. Stockholm 1991

<sup>2</sup> Prop 1957:117

<sup>3</sup> Årsredovisning 1982

<sup>4</sup> Prop 1982/83:68

<sup>5</sup> Prop 1983/83:135

<sup>6</sup> Årsredovisning 1989

<sup>7</sup> Sou 1978:85

<sup>8</sup> Prop 1989/90:88, s 136

<sup>9</sup> Prop 1983/84:135

<sup>10</sup> Anell, B & Persson, B, *Avveckling av verksamhet*. Linköping 1982 samt Anell, B & Persson, B, *Beslutsunderlag i avvecklingssituationer*, Linköping 1983

<sup>11</sup> Örtengren, J, "Krisföretagen, industristödet och staten som företagare". I *Expansion, avveckling företagsvärdering inom svensk industri*. Stockholm 1988

<sup>12</sup> Aharoni, Y, *The Evolution and Management of State-owned Enterprises*. Cambridge Mass 1986

<sup>13</sup> Liljenäs, *I Statsföretag AB:s roll i Norrbotten*. Umeå 1979

<sup>14</sup> Prop 1986/87:74

<sup>15</sup> Prop 1989/90:88

<sup>16</sup> Holmberg, I, *Företagsledares mandat – ett koncernledningsuppdrag påbörjas*. Lund 1986

<sup>17</sup> Larsson, S, *Företagsledaren som politiker*. Göteborg 1984

- <sup>18</sup> Aharoni, Y, *The Evolution and Management of State-owned Enterprises*. Cambridge Mass. 1986 Pfeffer, J & Salancik, GR, *The External Control of Organizations*. New York 1978
- <sup>19</sup> Dahlbäck, C m fl. *Att äga stora företag*. Stockholm 1990
- <sup>20</sup> Arpi, G, *Sveriges skogar under 100 år*. Stockholm 1959
- <sup>21</sup> Olsson, M, *The Logic of Collective Action*. Cambridge Mass. 1965
- <sup>22</sup> Anell, B, *Ägande utan kontroll, kontroll utan ägande*. Stockholm 1991
- <sup>23</sup> Bjuggren, P-O, "Ägande och effektivitet inom svensk skogsindustri 1970–1984". I *Expansion avveckling och företagsvärdering i svensk industri*. Stockholm 1988

## Litteratur

- Aharoni, Y, *The Evolution and Management of State-Owned Enterprises*, Cambridge Mass. 1986
- Anell, B & Persson, B, *Synopsis till spelet om NCB – en tragikomedi i rundgång*, Linköping 1982
- Anell, B & Persson, B, *Avveckling av verksamhet*, Linköping 1982
- Anell, B & Persson, B, *Beslutsunderlag i avvecklingssituationer – en granskning av elva samhällsekonomiska kalkyler*, Linköping 1983.
- Anell, B & Persson, B, *Företagsledning i krissituationer – Munksjökoncernens omstrukturering och finansiella rekonstruktion*, Linköping 1985
- Anell, B, *Ägande utan kontroll, kontroll utan ägande. Om relationerna mellan ägare och företagsledare i litteraturen*, Stockholm 1991
- Arpi, G, red, *Sveriges skogar under 100 år. En sammanfattande redogörelse över det svenska skogsbruket 1859–1959*. Stockholm 1959
- Beckman, S, *Utvecklingens hjältar. Om den innovativa individen i samhällstänkandet*, Helsingborg 1990
- Bjuggren, P-O, "Ägande och effektivitet inom svensk skogsindustri 1970–1984". I *Expansion, avveckling och företagsvärdering i svensk industri. En studie av ägarformens och finansmarknadernas betydelse för strukturomvandlingen*, Stockholm 1988
- Dahlbäck, C, m fl, *Att äga stora företag*, Stockholm 1990
- Ds 1989:23. *Vad skall staten äga? De statliga företagen inför 90-talet*, Stockholm
- Dsl 1978:6. *Träfiberskiveindustrin – förslag till framtida struktur*
- Dsl 1981:9. *Icke-permanent stöd till tre industriföretag. Fallstudier utförda för industristödsutredningen*
- Ekstrand, C, *Svensk skogsindustri Internationellt beroende – Råvaruförbrukning – Branschutveckling*. Borås 1979
- Fischerström, H, *Vänerskogskonkursen*, Stockholm 1983
- Henning, R, *Staten som företagare. En studie av Statsföretag AB:s mål, organisation och effektivitet*, Stockholm 1974
- Hedlund, G, m fl, *Institutioner som aktieägare. Förvaltare? Industrialister? Klippare?*, Stockholm 1985
- Hirschman, A O, *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge Mass 1970

- Holmberg, I, *Företagsledares mandat – ett koncernledningsuppdrag påbörjas*, Lund 1986
- Larsson, S, *Företagsledaren som politiker. En studie av beslutskrav och handlingsfrihet i företagsledningsarbetet*, Göteborg 1984
- Liljenäs, I, *Statsföretag AB:s roll i Norrbotten*, Gerum rapport A:23. Umeå 1979
- Mossfeldt, P, *Bevarande eller förnyelse. Om aktörsroller och inflytande vid industriavveckling*, Helsingborg 1987
- Olson, M, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge Mass. 1965
- Pfeffer, J & Salancik, G R, *The External Control of Organisations. A Resource Dependence Perspective*, New York 1978
- proposition 1957:117
- proposition 1982/83:68
- proposition 1983/84:135
- proposition 1986/87:74
- proposition 1989/90:88
- Radetzki, M, *State Mineral Enterprises. An Investigation into Their Impact on International Mineral Markets*, Washington D C 1985
- Rydberg, S, *Papper i perspektiv. Svensk skogsindustri under 100 år*, Uddevalla 1990
- SIND 1977:7. *Sågverksindustri och skivindustri*
- SOU 1978:85. *Statligt företagande i samhällets tjänst*
- Waara, L, *Den statliga företagssektorns expansion*, Stockholm 1980
- Örtengren, J, "Krisföretagen, industristödet och staten som företagare." I *Expansion avveckling företagsvärdering inom svensk industri. En studie av finansmarknadernas betydelse för strukturomvandlingen*, Stockholm 1988
- Årsredovisningar för ASSI 1942–1990
- ASSI:s emissionsprospekt
- ASSI koncernidé – mål – regler

## 5. *Celsius – från varv i kris till diversifierad industri*<sup>1</sup>

### Svenska Varv bildas

Redan i mitten på 60-talet fanns ett litet överskott av varvskapacitet i världen. Efterhand blev konkurrensen från den japanska varvsindustrin allt hårdare. Japanerna investerade i nya stora varv och de svenska produktionskostnaderna blev relativt sett högre. Efter en kortvarig mycket god varvskonjunktur åren 1973–1974 började efterfrågan på fartyg minska i världen.<sup>2</sup> Det skulle efterhand visa sig att många beställare inte kunde ta emot beställda fartyg. Konkurrensen om fartygsorder steg vilket ledde till att varvsnationernas statliga subventioner ökade för att hålla fartygspriserna nere och locka redarna att lägga order vid de egna varven.<sup>3</sup>

I Sverige övertog staten merparten av de privatägda och konkursfärdiga varven i mitten och slutet av 1970-talet.<sup>4</sup> Till en början kom olika varvsenheter att hamna i Statsföretag AB. Stora belopp användes för att täcka förluster som varven hade när de övertogs av staten. Staten gav också stöd för att täcka omstrukturering och nedläggning av övertagna varvsföretag.

I mitten av 1974 hade den ekonomiska situationen för Eriksbergsvarvet blivit allt sämre och på hösten 1974 var krisen ett faktum. Efter ytterligare drygt ett år hade den internationella varvskrisen drabbat även Götaverken. I mitten av 1976 beslöts att Eriksberg och Götaverken skulle slås ihop. Detta kom i praktiken att innebära nedläggning av Eriksberg.<sup>5</sup>

I regeringens proposition 1977:139 föreslogs en samordning av den statliga varvsverksamheten till en koncern. Till grund för förslaget låg en rapport från en analysgrupp som hade tillkallats av regeringen.<sup>6</sup> Analysgruppen fick direktiv av regeringen att komma med förslag till en statlig varvsconcern, dess verksamhet och kapitaltillskott till denna verksamhet.

Förslaget skulle ta hänsyn till sysselsättningsmässiga och finansiella konsekvenser. Analysgruppen föreslog att de statsägda varven skulle sammanföras i en enhetlig varvsgrupp under ett gemensamt moderbolag. Syftet med samordningen sades vara att bilda grund för en effektiv fram-

tida statlig varvsverksamhet. En tanke var att samordningsmöjligheter skulle kunna tillvaratas. Ett motiv för att ha en särskild koncernledning var att varvens verksamhet skulle kunna diversifieras och därigenom göras mindre beroende av en dålig beläggningssituation.<sup>7</sup>

Riksdagen fattade 1977 beslut om att sammanföra alla statliga varvsföretag under ett moderbolag. Den 1 juli 1977 bildades koncernen Svenska Varv AB.<sup>8</sup> Den nya koncernen innehöll AB Götaverken, Karlskronavarvet AB och Uddevallavarvet AB samt deras dotterbolag. Från och med juni 1979 övertogs även Kockums AB och kom att ingå i koncernen.<sup>9</sup>

Vid Svenska Varvs bildande erhöll koncernen ett eget kapital på 1524 miljoner kronor. Vidare erhöll koncernen garantier på högst 800 miljoner kronor för förlusttäckning för verksamheten under åren 1977–1979. Utöver detta anvisade riksdagen 859 miljoner kronor i bidrag för nedläggning av Eriksbergsvärdet.<sup>10</sup>

Snart visade sig dessa tillskott otillräckliga. Åren 1977 och 1978 redovisade Svenska Varv förluster på 2242 respektive 2149 miljoner kronor.<sup>11</sup> För att täcka dessa förluster erhöll Svenska Varv 3350 miljoner kronor i medelstillskott och 1050 miljoner kronor i värdegarantier.<sup>12</sup>

Vid det statliga inträdet i Svenska Varv är det inte första hand god avkastning på riskkapital som förklarade ägarens inträde. Som nämnts var de svenska varven som staten övertog konkursmässiga. En förklaring till statens inträde är att staten agerade i sin roll som ansvarig för sysselsättningspolitik och i analysgruppens direktiv nämndes att sysselsättningsmässiga konsekvenser skulle beaktas. Här får heller inte glömmas bort att sysselsättningen inte bara gällde varven. Ungefär 60% av varvens tillverkningskostnader utgjordes av inköp från leverantörer. Om staten hade valt att sätta varven i konkurs eller avvecklat dem snabbare så hade det drabbat de stora handelstälverken (Domnarvet, NJA och Oxelösund) samt underleverantörer inom svensk verkstadsindustri mycket hårt. Krisen inom stålindustrin var redan vid denna tid mycket svår.<sup>13</sup>

En annan förklaring till statens inträde är den omfattande kreditgivarroll som staten tagit på sig redan innan Svenska Varv bildades. Genom att gå in och stödja varvens fortsatta verksamhet fanns möjligheter att en framtida förbättrad varvskonjunktur skulle leda till att inte alla statens kreditgarantier skulle behöva utnyttjas med stora förluster för staten som följd.

En tredje förklaring är att staten vid tiden för Svenska Varvs bildande hade ett stort upplåningsbehov och inte ville riskera förtroendet för sin återbetalningsförmåga genom att sätta statliga företag i konkurs.<sup>14</sup>

## Svenska Varvs situation de första åren

Överkapacitet rådde inom den internationella varvsindustrin. Omfattande statligt stöd utgick till olika länders inhemska varvsindustri. Bedömningarna av det statliga stödet i olika varvsnationer var osäkra eftersom de baserades på officiellt redovisat statligt stöd. En subventionsgrad räknades ut som beskrev hur stor del av en fartygsbeställning som kunde betraktas som direkt statligt stöd. Med undantag av Finland, där inget officiellt stöd redovisades, kunde länderna delas upp i två grupper. En grupp där subventionsgraden varierade mellan 24 och 28 procent som omfattade Frankrike, Västtyskland, Storbritannien och Holland. En annan grupp som omfattade Norge, Sydkorea, Danmark, Spanien, Brasilien, Japan och Sverige där subventionsgraden varierade mellan 13 och 20 procent. Det var på denna marknad med överkapacitet och stora statliga stöd som företaget Svenska Varv verkade.<sup>15</sup>

Subventionerna till det svenska näringslivet var stora under 1977–1983. I 1983 års budgetproposition presenterade regeringen ett program för att minska subventionerna till näringslivet. Ett skäl sades vara att om subventionerna blev långvariga så kunde de försvåra en långsiktig och nödvändig omvandling av näringslivet till internationellt konkurrenskraftig verksamhet. Ett annat skäl var att subventionerna innebar en stor belastning för statsbudgeten. Programmet påverkade Svenska Varv AB genom att subventionerna till varven drogs ned. Stöd fortsatte att utgå på grund av tidigare gjorda åtaganden av staten men utrymmet för nytt stöd minskade.<sup>16</sup>

Svenska Varv koncernen var i slutet av 70-talet kraftigt valutaexponerad genom omfattande skuldsättning i schweizerfranc samtidigt som fordringar och orderstock var i dollar. Engagemanget i schweizerfranc avvecklades fram till 1982.<sup>17</sup>

En annan förändring av företagets situation gällde Svenska Varvs fartygens engagemang. Svenska Varv fick i slutet av 70-talet och början av 80-talet ett omfattande och ekonomiskt tyngande fartygens engagemang därför att beställare inte klarade av att betala fartygen. Fartygens engagemang hanterades av Zenit Shipping AB. 1983 övertog staten detta företag vilket innebar att Svenska Varvs framtida resultat blev mindre beroende av svängningarna på fraktmarknaden.<sup>18</sup>

## Vem har ägaren varit?

Koncernen har till och med 1990 sorterat under industridepartementet<sup>19</sup>. I Celsius Industrier AB<sup>20</sup> som blev namnet på koncernen 1986 sitter ett departementsråd från industridepartementet bland de ordinarie styrelsemedlemmarna. 1977 till 1985 var departementsrådet Nore Sundberg med i styrelsen. 1985 och framåt har departementsrådet Per Tegnér suttit med.

Industridepartementet med dess representanter i form av det departementsråd som sitter i företagets styrelse, statssekreteraren och industriministern ses som ägarens representanter. Uppfattningen varierar om vem av dessa som i första hand representerar ägaren. En del intervjupersoner anser att det är industriministern, andra att det i första hand är det departementsråd som sitter i företagets styrelse.

På frågan vem som verkligen är den stallige ägaren så är svaren mer spridda. Bland de utförligare svaren betonas att vem som är ägare är beroende av vilken situation som gäller. Någon uppfattar riksdagen som den verkliga ägaren. Motiveringen är att regeringen inte förfogar över särskilt mycket rörliga pengar då dess budget är lagd. Om det då t ex uppstår en situation där det behövs ägartillskott så måste riksdagen besluta om detta.

Industriministrarna är som konstaterats viktiga representanter för ägaren. Ledningen i Celsius har hävdade att det tar tid att bygga upp relationer med en industriminister och att personliga egenskaper också spelar en roll. Därför upplevs det som osäkert att industriministrar ofta byts och kan ersättas med kort varsel. Osäkerheten ökar inför de regelbundet återkommande riksdagsvalen som kan innebära en ny industriminister som företräder en helt ny politik vad gäller statligt företagsägande.

När det fortsättningsvis talas om ägaren av Celsius så är det de som representerar ägaren som avses: industriministern, statssekreteraren och departementsråd eller några av dessa i förening.

## Staten har agerat i olika roller

Rollen som ägare innebär först och främst att stå för riskkapitalet i ett företag. I större eller mindre omfattning innebär ägarrollen att ägaren försöker utöva inflytande i företaget. Ett sätt att beskriva ägarnas inflytande är att använda begreppen exit och voice.<sup>21</sup> Begreppen ses som alter-

nativa mekanismer för ägarinflytande.

Med *exit* menas att en ägare väljer att gå ur sitt engagemang genom försäljning av aktier. Det kan t ex bero på missnöje över företagets skötsel och jämfört med andra placeringar för låg avkastning på ägt kapital. Ett svenskt ord för exit är utträde. På motsvarande sätt kan *inträde* göras genom köp av en ägare som hoppas att placerat kapital skall få en tillfredställande avkastning. Ägarnas inträde och utträde påverkar ett företag positivt genom att företagsledningen får information om den förväntade avkastningen är jämförbar med andra placeringsalternativ. På detta sätt utövas en press på företagsledningen att hålla avkastningen och aktiemarknadens förväntningar uppe.

Med begreppet *voice* menas att ägaren aktivt försöker utöva inflytande i företaget. Begreppet kan översättas till att göra sin stämma hörd eller direkt påverka. Voice kan också förekomma utan att det leder till någon direkt påverkan. Det kan avse information om företagets situation till ägaren. Ägarnas inflytande kan utövas i olika former. Ägarna kan delta i bolagstämman, representeras i det ägda bolagets styrelse samt ha kontakter med företagets ledning och övriga ägare. Ägarnas inflytande kan t ex leda till att ägarna får information om företagets situation, ledningen i företaget förändras, företagets mål ändras eller att vissa affärer genomförs. Välinformerade ägare kan tidigt uppmärksamma begynnande problem inom företaget. Ägarna kan påverka ledningen att tidigt möta svårigheter och ägarna kan ange riktning för förbättring eller förnyelse av företag. Ägare och ledning i ett företag kan ta initiativ till olika åtgärder. Var initiativet till åtgärder kommer ifrån avslöjar något om hur aktiv en ägare är.

En ägare kan också agera gentemot ägda företag i andra roller än äganderollen. Staten kan t ex agera som ansvarig för regionalpolitik och sysselsättningspolitik. Möjligen kan rollen som ansvarig för regional- och sysselsättningspolitik räknas in i ägarrollen om den statlige ägaren har som ett klart mål att genom sitt ägande bedriva en sådan politik.

En roll som vi här kan skilja från ägarrollen är då staten agerar som kreditgivare. Statens roll som kreditgivare har varit omfattande inom svensk varvsnäring och därmed i synnerhet i Svenska Varv. Så länge varvskonjunkturen var bra betalade beställaren av ett fartyg i förskott. Under 1970-talet, i takt med att tiderna blev sämre, slapp beställaren betala i förskott genom att staten via Fartygskreditnämnden (FKN) gick in med kreditgarantier. Kreditvillkoren kom att bli ett av konkurrensmedlen på den internationella fartygsmarknaden. Genom att staten gick in

med garantier flyttades risken över till staten från beställarna i allt större omfattning. Den totala garantiramen för svensk varvsindustri som gällde under tiden 1 juli 1976–den 31 dec 1978 uppgick till 12 900 miljoner kronor och kom att bli större med tiden.<sup>22</sup> Vi kan här konstatera att staten genom kreditgarantierna var stor kreditgivare och hade intressen att bevaka i en kreditgivarroll. Om varven hade satts i konkurs i slutet av 1970-talet så hade de statliga kreditgarantierna utlösts med stora direkta förluster för staten som följd.

En stor del av finansieringen av Svenska Varvs förlustbringande verksamhet skedde med olika former av ägartillskott. Omfattningen av ägartillskotten kom att bli betydande under Svenska Varvs historia. Totalbeloppet fram till 1986 för statens stöd till hela den svenska varvsindustrin uppgick till drygt 34 miljarder kronor. Efter 1986 tillkom i sammanhanget endast mindre summor och det slutgiltiga beloppet brukar anges till ca 35 miljarder kronor.<sup>23</sup> Tillskott och stöd till Svenska Varv AB under perioden 1977–1986 uppgick till drygt 14 miljarder kronor inräknat det kontanttillskott på 835 miljoner kronor till eget kapital som erhöles då koncernen bildades. I tabell 5:1 framgår omfattningen av det statliga stödet till hela den svenska varvsindustrin.

*Tabell 5:1. Sammanställning av statligt stöd till hela den svenska varvsindustrin perioden 1976–1986 (miljoner kronor)*

1. Aktieförvärv	844
2. Förlusttäckning Eriksberg	1 279
3. Medeltillskott	8 410
4. Skuldebrev till Svenska Varv	968
5. Avskrivningslån till varvsföretag	1 520
6. Kostnader för skuldebrev till Svenska Varv	644
7. Utvecklingskostnader Svenska Varv	1 135
8. Beställarstöd (Kreditgarantier)	6 665
9. Beställarstödeffekt (avskrivningslån)	2 310
10. Värdegarantier Svenska Varv	3 350
11. Fartygsexport till U-länder	125
12. Kapitaltillskott Zenit Shipping	3 000
13. Bidrag till sysselsättning inom varvsregionen	265
14. Bidrag till investmentbolag m m	410
15. Räntestöd till varvsindustrin	2 576
16. Arbetsmarknadsåtgärder	15

Summa 1976–1986

34 157

*Källa:* Celsius Industrier

Som framgår av tabell 5:2 nedan så har de stora tillskotten till Svenska Varv AB utgått fram till år 1983. Intressant är att mer än en tredjedel av stödet utgick de två första verksamhetsåren 1977 och 1978. Statens förändrade näringslivspolitik 1983 med minskade statliga subventioner har tydligt inneburit minskade tillskott till koncernen. Ett undantag utgör de 950 miljoner kronor som tillkom år 1985 för att förbättra koncernens finansiella styrka och möjliggöra fortsatt omstrukturering och utveckling.<sup>24</sup>

Tabell 5:2. Statligt stöd till företaget Svenska Varv 1977–1990 (miljoner kronor)

År	Statligt stöd gottskrivet rörelsen	Ägartillskott	Summa stöd och tillskott
1977	409	400	809
1978	–	4 600	4 600
1979	–	1 286	1 286*
1980	1 004	374	1 378
1981	–	1 295	1 295
1982	–	2 153	2 153
1983	510	38	548
1984	164	–	164
1985	130	950	1 080
1986	180	–	180
1987	–	–	–
1988	–	–	–
1989	–	–	–
1990	–	–	–
Summa	2 397	11 096	13 493

\*Statligt stöd till Kockums 1 500 miljoner kronor före uppgång i Celsius-koncernen ingår ej och ej heller härtill hänförlig förlust

*Källa:* Celsius Industrier AB

En del av ägartillskotten kan ses som tillskjutande av riskkapital med hopp om att på sikt höja avkastningen på det ägda kapitalet i koncernen. Särskilt då kanske kapital som var avsett för alternativ produktion och utveckling vid sidan av fartygsbyggande. Detta kan vi betrakta som agerande utifrån en ägarroll. Dock utgör kapitalet som var avsett för utveckling en liten andel (ca 1,1 miljarder kronor).

Stora delar av ägartillskotten kom till för att klara nedskrivningar på fartyg och nedläggningar av verksamhet. Mycket av ägartillskotten kan också ses som varvsstöd där ägaren agerar utifrån en sysselsättningspolitisk roll för att behålla svensk produktion och därigenom arbetstillfällen. Det kan dock vara svårt att utröna utifrån vilken roll den statlige ägaren agerar. Det är viktigt att ha klart för sig att det som ser ut som ägarens agerande i en ägarroll kan vara statligt agerande i någon annan roll än ägarens. Det är dock inte säkert att det alltid går eller kan göras åtskillnad vid statens agerande utifrån olika roller.

En intressant fråga som inte enkelt kan besvaras är: Hur kunde det bli så dyrt för statskassan att genomföra den svenska varvsindustrins omvandling? Självklart spelade dåliga konjunkturer in och att så mycket pengar satsades på att upprätthålla icke lönsam verksamhet. En annan delförklaring kan vara att det aldrig togs ett samlat grepp på problemen. Som en av de intervjuade uttrycker saken:

”Det var allt för många olika stödformer vilket ledde till dålig överblick av systemets konsekvenser. Det hade varit bättre om staten hade gått in med en bestämd ägarinsats eller alternativt kunde beställande redare tvingats betala en viss procentsats av beställningen”

## En genomgripande omvandlingsprocess

Koncernen har genomgått en omfattande omvandlingsprocess från starten 1977 fram till i dag. Koncernen bestod från början främst av flera stora konkursmässiga varv. Idag är verksamheten personalmässigt mycket mindre och koncernen innehåller några olika verksamhetsområden, som rörentreprenader, marin verksamhet, verksamhet inom energiområdet och fastigheter. Koncernens existens har kännetecknats av stora ekonomiska problem och omfattande statligt stöd. Idag när stora förändringar har genomförts är dock Celsius Industrier lönsamt och ger den statlige ägaren aktieutdelning.

År 1977 var 28 924 personer anställda inom koncernen. 1989 var mot-

svarande siffra 7895 anställda.<sup>25</sup> Den absolut största strukturförändringen gäller civil fartygsproduktion, där flera stora varvsnedläggningar har genomförts. Satsningar på andra områden än civil fartygsproduktion har också gjorts. Här kan nämnas satsningar på offshore, ubåtar och fastighetsbolag. Flera satsningar har varit framgångsrika. De nämns här som en motvikt till den följande händelsebeskrivningen som handlar mycket om verksamheter på tillbakagång.

Här finns ingen ambition till heltäckande historieskrivning. Endast ett urval av händelser beskrivs. Dessa händelser uppfattades som viktiga av de flesta intervjuade med avseende på den statlige ägarens agerande. Händelserna beskrivs i kronologisk ordning och kan i viss mån gripa in i varandra.

## Strukturplanen (1979–80)<sup>26</sup>

1979 utarbetades en strukturplan som ett försök att hantera Svenska Varvs problem. I utarbetandet av strukturplanen fanns en ambition att klargöra företagets mål in på 80-talet. Planen var samtidigt något av en prognos för utvecklingen 1980–1984. I planen analyserades de marknads- och konkurrensförutsättningar som förväntades råda på 1980-talet. På grundval av detta utarbetades en långsiktig struktur för de olika verksamheterna inom koncernen. Olika delprojekt utfördes av fristående konsulter. Till utredningsarbetet knöts en referensgrupp som bestod av Svenska Varvs koncernledning, de fackliga organisationerna, externa experter samt representanter för industridepartementet.<sup>27</sup>

Arbetet med strukturplanen kom att ta över ett år då många olika intressenter ville säga sitt. Ett stort och tungt arbete drevs för att försöka uppnå samstämmighet. Dock innebar statens tunga engagemang i Svensk varvsindustri, inte minst i rollen som stor kreditgivare, att ägaren via departementet fick ett stort inflytande över strukturplanens utformning. Styrelsens handlingsutrymme upplevdes också vara mycket litet beroende på den svåra ekonomiska situationen.

Strukturplanens mål var att hela koncernen senast år 1985 skulle visa lönsamhet.<sup>28</sup> Från ledningens sida konstaterades i planen att koncernen inte skulle upprätthålla verksamheter för att garantera sysselsättning om det inte uttryckligen var ägarens önskan att göra detta.<sup>29</sup>

I planen föreslogs ett omedelbart beslut om nedläggning av Öresundsvarvet. De andra varven skulle inrikta sin verksamhet på olika områden.

Uddevallavarvet skulle fortsätta sin verksamhet. Kockums skulle successivt försöka förändra sin produktion mot gas och kemikalietankbåtar. Götaverken Arendal skulle satsa på offshore (bostadsplattformar, borrhjuggar m m). Satsningar skulle också göras på produktion av flytande fabriker. Dessa satsningar och diversifiering av koncernens verksamhet skulle göras för att minska beroendet av nybyggnads- och reparationsverksamhet vid varven.

Från företagsledningens sida slogs flera saker fast i strukturplanen som bedömdes som viktiga. Lönsamhet skulle vara avgörande för om verksamheter skulle upprätthållas. Vid omstrukturering kunde därför inte på förhand bestämmas att en viss produktionsvolym skulle upprätthållas. Koncernen stod inför ett stort strukturellt problem som måste åtgärdas för att på längre sikt uppnå lönsamhet.<sup>30</sup>

Företagsledningen såg det vidare som mycket viktigt att koncernens soliditet skulle stärkas. Vid intervjuer har framgått att ett viktigt skäl var att det skulle finnas så mycket resurser i företaget att de stora obekväma omstrukturingsbesluten skulle kunna fattas i företaget utan att bli politiska frågor i riksdagen. Här märks en klar strävan till självständighet från ledningens sida gentemot ägaren i rollen av politiker.

I början av 1980 var koncernens soliditet endast ca 10 procent. Den låga soliditeten och en stor andel kapitaltillskott i form av icke räntebärande värdegarantier ledde till ett stort negativt räntenetto och stor valutaexponering på grund av utländska lån. Med en soliditetsnivå jämförbar med den för andra företag i svensk verkstadsindustri, hoppades företagsledningen att komma ifrån detta.<sup>31</sup> I propositionen (1979/80:165), som följde på strukturplanen, höll regeringen i stort med om de kapitaltillskott som beräknats i strukturplanen, dock inte om behovet av en så hög soliditetsnivå som 25 procent som företagets ledning önskade. Med regeringens förslag beräknades soliditeten komma att uppgå till ca 16 procent.<sup>32</sup> I Svenska varvs årsredovisning knappt ett år efter beslutet om tillskott uppgick soliditeten till bara ca 8 procent beroende på fortsatta förluster i verksamheten.<sup>33</sup> Riksdagen kom att anta regeringens förslag utom på en viktig punkt – avveckling av Öresundsvarvet.<sup>34</sup>

## Öresundsvarvet läggs ned (beslut 1981)

I strukturplanen hade konstaterats att det rådde kraftig överkapacitet i de stora svenska varven. En kraftig minskning av produktionskapacite-

ten vid storvarven bedömdes vara nödvändig. Öresundsvarvet bedömdes av ledningen ha de sämsta framtidsutsikterna. Öresundsvarvet föreslogs därför på ledningens initiativ att läggas ned.<sup>35</sup> För att kunna genomföra avvecklingen behövdes drygt 1000 miljoner kronor.

Förslaget stöddes av regeringen, men den socialdemokratiska oppositionen fick i riksdagen majoritet för ett förslag att drygt 400 miljoner kronor skulle investeras i ett försök att omstrukturera Öresundsvarvet. Styrelsen i Svenska Varv bedömde att en sådan omstrukturering inte skulle leda till lönsamhet senast år 1985. I oktober 1980 beslöt styrelsen därför ånyo att Öresundsvarvet snarast skulle avvecklas eller senast i och med utgången av 1983. Styrelsen beslöt hemställa att ägaren skulle anvisa ekonomiska resurser för avveckling.<sup>36</sup> Frågan kom därmed på nytt att behandlas i riksdagen.

I juni 1981 fattade riksdagen beslut om avveckling av verksamheten vid Öresundsvarvet och anvisade drygt 1000 miljoner kronor för detta ändamål. Erland Wessberg, företagets VD vid denna tid, skrev i 1980 års årsredovisning att det var olyckligt att nedläggningen av Öresundsvarvet på detta sätt försenats. Företagsledningen har beräknat att förseningen ledde till ökade kostnader på ca 300 miljoner kronor.

När denna händelse analyseras kan man se det inträffade på åtminstone två olika sätt. Om vi betraktar industriministern Nils G Åsling, regeringen och departementet som ägaren så kunde ägarens intentioner att lägga ned Öresundsvarvet inte genomföras på grund av det parlamentariska systemet, där riksdagen först beslutade på annat sätt än regeringen föreslog. Ett annat synsätt är att betrakta riksdagen som den statlige ägaren då beslut om penningtillskott skall tas. Detta visar på det dilemma som existerar då regeringen som ägare inte själv har direkt kontroll över pengar som kan tillföras företaget.

## Uddevallavarvet läggs ned (beslut 1984)

Efter en viss uppgång i början av 1981 sjönk åter efterfrågan på nya fartyg under 1982 och därmed också priserna.<sup>37</sup>

I 1983 års årsredovisning nämner VD Erland Wessberg att ledningen i Svenska Varv i samband med förberedelserna inför regeringens proposition (1982/83:147) hade informerat ägaren om att det var högst osannolikt att långsiktig lönsamhet för Kockums och Uddevallavarvet skulle kunna uppnås före utgången av 1984.<sup>38</sup> Enligt strukturplanen krävdes lönsamhet

vid varven senast år 1985. Omstruktureringen skulle avbrytas så snart detta mål inte bedömdes kunna uppnås.

I propositionen (1982/83:147) nämnde industriminister Roine Carlsson att en nedläggning av de båda varven skulle vara förknippad med mycket stor sociala och samhällsekonomiska kostnader. Avgörande för om varven skulle läggas ned skulle dock vara deras möjligheter att på längre sikt uppnå lönsamhet. Det konstaterades att inga säkra bedömningar kunde göras. Möjligheten att driva varven vidare i mindre omfattning borde enligt propositionen prövas.

I juni 1983 beslutade riksdagen, i enlighet med propositionen, om fortsatt stöd till Svenska Varv. För Kockums och Uddevallavarvet beslutades ett produktionsstöd på 200 miljoner kronor per år under 1984 och 1985 samt nedskrivning av anläggningsskapital med 362 miljoner kronor. Ett villkor för stödet till Kockums och Uddevalla var att varven reducerade sin verksamhet med ca 25 procent. Svenska Varv erhöll också ett ägartillskott som med 1983 års vinst ledde till en soliditet på ca 19 procent.<sup>39</sup>

Olof Lund tillträdde som VD för Svenska Varv under 1984. Ägaren hade med tiden fått tillskjuta betydande ägartillskott. Innan beslut om nedläggning av Uddevallavarvet togs fanns en förankring av denna fråga hos ägaren. VD Olof Lund hade, uppbackad av styrelsens ordförande Carl-Olof Olsson, haft täta kontakter med industridepartementets representant i styrelsen, departementsrådet Nore Sundberg, och industriminister Roine Carlsson.

Olof Lund hade suttit i Uddevallavarvets styrelse innan han blev VD för hela Svenska Varv-koncernen. I samband med tillträdet blev han ordförande i Uddevallavarvets styrelse. Olof Lund drev frågan om nedläggning i varvets styrelse. Han ansåg att det var bättre att lägga ned helt än att göra ytterligare nedskärningar i verksamheten.

I december 1984 togs först ett avvecklingsbeslut i Uddevallavarvets styrelse och sedan i styrelsen för Svenska Varv. Dagen innan beslutet togs, fördes praktiska diskussioner med industriministern så att regeringen kunde förbereda sig inför beslutet. Styrelsen motiverade avvecklingsbeslutet med att det rädde kraftigt överskott på varvskapacitet i världen och låga priser. Därför bedömde styrelsen att förutsättningar för en lönsam verksamhet saknades vid Uddevallavarvet i framtiden.<sup>40</sup>

Vid nedläggningen av Uddevallavarvet behövde riksdagen inte skjuta till medel för att täcka avvecklingskostnader. Avvecklingsbeslutet kom härigenom inte att påverkas av någon riksdagsbehandling. Svenska Varv

hade vid detta tillfälle högre soliditet än vid nedläggningen av Öresundsvarvet och hade därmed möjlighet att bära eventuella avvecklingskostnader vid varvet.

## Beställaren Consafe går i konkurs (1985)<sup>41</sup>

Det privata företaget Consafe med VD Christer Eriksson hade varit en stor beställare av olika typer av riggar som Svenska Varvs dotterbolag Götaverken Arendal tillverkade.

I juli 1985 hade Consafe begärt börsstopp med handeln i Consafeaktier. Beslutet motiverades med att företaget befann sig i en besvärlig ekonomisk situation. Likviditeten var svag och en ekonomisk rekonstruktion av bolaget bedömdes som nödvändig.

Detta kom att bli inledningen till flera överläggningar mellan ledningen för Consafe och ledningen i Svenska Varv. Viktiga kontakter togs mellan VD Christer Eriksson i Consafe och dåvarande VD:n i Götaverken Arendal, Rolf Bergstrand. Götaverken Arendal hade borgensåtaganden för leveranser till Consafe på ca 2,3 miljarder kronor. Dessa borgensåtaganden gällde statsgaranterade lån till Consafe. I början av juli hade Christer Eriksson tagit kontakt med Rolf Bergstrand och hävdade att Consafe hade behov av nedskrivning av lån för att åstadkomma en långsiktig lösning på företagets ekonomiska problem. Vid fortsatta överläggningar den 9 juli konstaterades att Consafes likviditet skulle vara slut i månadskiftet september – oktober. Från Consafe sida kom ett förslag som innebar att Götaverken Arendal skulle återta flera riggar och lätta på Consafes skuldbörda. I Svenska Varvs styrelse konstaterades att Consafes förslag skulle innebära ett åtagande för Götaverken Arendal, och därmed Svenska Varv, på omkring 1 200 miljoner kronor. Denna nivå bedömdes som för hög och fler förhandlingar följde.<sup>42</sup>

I samband med dessa förhandlingar uppvaktade Christer Eriksson industriminister Roine Carlsson som representant för ägaren. Dessa kontakter togs i hopp om att garantigivaren staten som också var ägare av Svenska Varv skulle vara beredd att agera för att fordringar på Consafe skulle skrivas ned. Ägaren menade dock att detta ytterst var en fråga för Svenska Varvs styrelse.

Från Svenska Varvs sida var man beredd att sträcka sig till ett paket som var värt uppemot 700 miljoner kronor. En förutsättning var dock att även övriga kreditgivare, banker och partredare skulle bidra med nå-

got. Alla förhandlingar strandade på att bankerna endast var beredda till mycket begränsade insatser. Den 11 september inlämnade Consafes styrelse konkursansökan.<sup>43</sup>

Intressant att konstatera i samband med Consafekonkursen är att ledningen i ett privat företag som Consafe hoppades att staten skulle skriva av fordringar. Staten klargjorde dock via Roine Carlsson att huvudansvaret för hur situationen skulle lösas var Svenska Varvs ledning och Göta-verken Arendals.

## Civil produktion i Kockums läggs ned (1986)

Den dåliga varvskonjunkturen fortsatte. Hösten 1985 arbetade industridepartementet med att lägga fram en ny varvsproposition 1986. Ledningen för Kockums hade under hösten gjort stora ansträngningar för att teckna nya order till varvet. Kockums sökte förgäves efter kostnadstäckande order.

Koncernledningen tog initiativ till att avveckla den civila produktionen vid Kockums. Efter styrelsemöte i december 1985 informerades regeringen om att det inte bedömdes möjligt att på kommersiellt godtagbara villkor fortsätta produktionen av handelsfartyg vid Kockums. Om det av speciella skäl var önskvärt med en fortsatt produktion av handelsfartyg så måste Kockums erhålla särskilt stöd för denna verksamhet.<sup>44</sup> Styrelsen ansåg det viktigt att förmedla denna information till ägaren, eftersom det gällde den sista produktionen i en hel branch. Nedläggningen vid Kockums skulle innebära att all produktion av större civila fartyg upphörde i Sverige.

I början av februari 1986 lämnade industriminister Thage G Peterson beskedet att han ej avsåg att föreslå något särskilt stöd. Med anledning av detta fattade styrelserna för Kockums och Svenska Varv beslut om att inleda MBL-förhandlingar om avveckling av den civila fartygsproduktionen.<sup>45</sup>

Det fanns två viktiga skillnader vid beslutet om avveckling av Kockums civila fartygsproduktion jämfört med tidigare varvsnedläggningar. Dels formulerades frågan till industriministern och regeringen på sådant sätt att ägaren inte skulle ta ställning till eller ge stöd till att verksamhet skulle läggas ned. Ägaren skulle bara ange om fortsatta ägartillskott skulle ges för att upprätthålla produktionen. Den andra skillnaden var att det inte gällde en fullständig avveckling av varvet. Under våren 1985 hade

Kockums tecknat kontrakt på ett första projektarbete med Royal Australian Navy angående ubåtar. Kockums hade utvecklat ett nytt luftoberoende energisystem för undervattensbruk, där kraftkällan var en stirlingmotor. I 1985 års årsredovisning slogs fast att satsningarna på undervattens teknik skulle fortsätta och intensifieras. För att driva de framtidsinriktade verksamheterna vidare bildades ett nytt bolag som fick namnet Kockums Marine AB.<sup>46</sup>

## Planerade riggförsäljningar stoppas (1988)

Genom Consafekonkursen kom Götaverken Arendal att bli ägare till ett omfattande rigggagemang. 1987 bestod rigggägandet av sex helägda bostadsplattformar samt andelar av en borrhög och två dykeriplattformar. Rigggagemanget utgjorde nästan hälften av koncernens anläggningstillgångar men gick samtidigt med förlust på grund av dålig konjunktur inom offshoreindustrin.<sup>47</sup>

I ledningen föddes idén att ett svenskt kommanditbolag skulle äga de sex bostadsriggarna och att andelar i detta bolag skulle säljas till ett antal börsbolag. Börsbolagen skulle skattemässigt kunna utnyttja förlustavdrag från kommanditbolaget. Avsikten var att denna kommanditbolagsaffär skulle genomföras 1987. Genom denna affär skulle koncernen kunna lätta på det tyngande rigggagemanget som utgjorde en stor del av balansräkningen. Företagets finansiella ställning skulle därmed också förbättras.

Ledningen i Celsius Industrier gjorde först ett affärsupplägg där företaget Gyllenhammar och Partners var engagerat som market maker. Affären försenades, bl a därför att en del formella beslut från fartygskreditnämnden drog ut på tiden. Vidare blev upplägget tecknat till stor del men inte helt. Detta första affärsupplägg var genomgången med industriministern och en förankring fanns därmed hos ägaren för att genomföra affären.

1988 gjordes ett nytt försök att genomföra kommanditbolagsaffären. Ett nytt affärsupplägg gjordes via Handelsbanken. Under sommaren 1988 hade samtidigt en debatt om skatteplanering blossat upp i media. Privatpersoner och företag ansågs göra lättförtjänta pengar genom skattemässiga fördelar vid affärer med kommanditbolag. Finansminister Kjell-Olof Feldt ansåg att det var politiskt omöjligt att genomföra affären. Även statssekreteraren i finansdepartementet, Erik Åsbrink, kriti-

serade affären. Han menade att ett statligt bolag inte skulle ge sig in i skatteplaneringsaffärer.<sup>48</sup>

Regeringen stoppade affären i september 1988. Regeringen motiverade sitt avstyrkande av den planerade försäljningen med att den skulle få sådana skattemässiga konsekvenser att det ekonomiska utfallet för staten som helhet med stor sannolikhet skulle bli negativt. Regeringen konstaterade att en utebliven försäljning skulle innebära en stor ekonomisk nackdel för Götaverken Arendal (GVA). Företagsledningen i Celsius Industrier krävde kompensation med motiveringen att affären tidigare godkänts av regeringen. En annan motivering var att det inte rörde sig om en olaglig affär. Regeringen lovade att kompensera GVA för den uteblivna försäljningen.

Enligt Celsius Industriers företagsledning borde kompensationen vara 900 miljoner kronor. Dåvarande VD:n för Celsius Industrier Rolf Bergstrand fick agera för att regeringens löfte om kompensation skulle genomföras. Riksdagsvalet kunde innebära en ny regering och att kompensationslöftet inte skulle kunna hållas.

Riksgäldskontoret var underställt riksdagen och inte regeringen. Därför hade inte regeringen möjlighet att bestämma över de pengar som skulle behövas för kompensationen. Frågan måste tas upp med riksdagen och riksgäldskontoret. Enligt regeringen borde kompensationen ske genom att riksgäldskontoret antog, helt eller delvis, ett till kontoret riktat ackordsförslag från GVA.

Riksdagen godkände i december 1988 att Riksgäldsfullmäktige lämna kompensation till GVA om högst 900 miljoner kronor. Efter förhandlingar mellan riksgäldskontoret och Celsius kom ackordsbeloppet att bestämmas till drygt 800 miljoner kronor. Enligt ackordavtalet fick vidare riksgälden rätt till återvinning av utgivet ackord med hälften av det samlade nettoöverskottet av riggverksamheten för perioden 1989–1991.

Ledningen i Celsius Industrier och GVA:s VD Mikael von Mentzer menade dock att detta inte var en fullständig kompensation för den uteblivna affären, eftersom riksgäldskontoret, genom återvinningsrätten, skulle få del av eventuell framtida värdestegring i plattformarna.<sup>49</sup>

Företagsledningen upplevde statens agerande som ett klart inhop. En affär som skulle gått bra att genomföra ett år, stoppades följande år. En förklaring till ägarens agerande kan vara den opinion som bildats genom den massmediala uppmärksamheten av denna typ av kommanditbolagsaffärer för att erhålla skattemässiga fördelar.

Vi kan konstatera att regeringen hade svårt att genomföra sina inten-

tioner om kompensation. Ännu än gång framgår konsekvenser av att regeringen som ägare inte har pengar att förfoga över då tillskott behöver tillskjutas.

## Karlskronavarvet och Kockums samordnas (1989–90)

Den örlogsmarina verksamhet som bedrevs vid Karlskronavarvet och Kockums kring 1987/88 var beroende av beställningar från den svenska marinen. För Karlskronavarvets del innebar 1987 års försvarsbeslut att inga nybeställningar av någon större omfattning erhöles från marinen. Det nybildade företaget Kockums Marine hade dock samtidigt ett gott orderläge tack vare den stora Australienordern.

Celsius Industriens ledning lät 1989 göra en utredning om de båda varvens framtida verksamhet med bakgrund av 1987 års försvarsbeslut.<sup>50</sup> Utredningen tog fasta på hur det såg ut på ordersidan och hur koncernen bäst borde disponera sina resurser. Genom att koncentrera verksamheten kunde dubbelfunktioner vid de båda varven sparas in.

I mars 1989 presenterades denna utredning. Celsius Industriens VD Rolf Bergstrand deklarerade att nytillverkningen vid Karlskronavarvet skulle flyttas till Kockums Marine i Malmö. Produktion, konstruktion, administration och marknadsföring skulle koncentreras till Malmö.<sup>51</sup> Karlskronavarvet skulle därigenom bli ett rent underhålls- och reparationsvarv. Förändringarna skulle leda till att 600 av 960 jobb skulle försvinna vid Karlskronavarvet.<sup>52</sup>

Protesterna blev kraftiga vid Karlskronavarvet. De anställda ville få garantier för att produktion skulle finnas kvar i Karlskrona. Dåvarande industriministern Ivar Nordberg uppvaktades därför och de anställda fick gehör för sina åsikter. Ivar Nordberg uttalade sig i pressen. Han hävdade att det måste finnas en *regionalpolitisk aspekt* på det beslut som Celsius Industriens styrelse skulle fatta.<sup>53</sup>

I slutet av mars 1989 tog Celsiuskoncernens styrelse beslut om att bilda ett bolag där verksamheterna vid Karlskronavarvet och Kockums skulle sammanföras. Bolaget fick namnet Kockums-Karlskronavarvet AB. Det skulle bli den nya bolagsledningens uppgift att besluta om var produktion och konstruktion skulle lokaliseras. Frågans lösning kom att skjutas på framtiden.<sup>54</sup>

Celsius Industrier skulle ha styrelsemöte den 24 oktober 1989. Indu-

striminister Ivar Nordberg hade överlagt med representanter från Karlskrona Kommun om ett förslag som man hoppades styrelsen skulle ställa sig bakom. Till styrelsemötet hade industridepartementet arbetat fram en särskild PM som förelades styrelsen. I detta papper fastslogs att Karlskronavarvet skulle ha 50% av ubåtsbyggandet samt att eventuella framtida örlogsmarina ytfartyg skulle konstrueras och byggas i Karlskrona.<sup>55</sup> Av intervjuerna framgår att styrelsen kände sig överkörd. Styrelsen kunde inte heller besluta i enlighet med industriministerns vilja då det presenterade papperet bl a bortsåg från medbestämmandelagen (MBL). Detta hävdade även de centrala fackliga representanter som satt i Celsius styrelse.

Industriministerns ställningstagande för Karlskronavarvet och det presenterade papperet fick dock det lokala facket vid Kockums att reagera. I pressen talades det om ministerstyre från industriministerns sida.<sup>56</sup> Det uppstod motsättningar mellan Karlskronavarvets och Kockumsvarvets fackliga organisationer.

Frågan om hur den framtida verksamheten skulle se ut vid de båda varven kom närmare en lösning i slutet av februari 1990. Då avslutades MBL-förhandlingar och förberedelser för en sammanläggning av de båda verksamheterna påbörjades.<sup>57</sup> I förhandlingarna fastslogs att det är företagsledningen som avgör var produktion och konstruktion ska ligga i framtiden. Vidare att omfattningen av verksamheten skall grundas på orderingsången.

Bidragande till fackens starka reaktioner kan ha varit att det inte var fråga om att omstrukturera företag som visade förlust. Detta hade varit det vanliga vid tidigare omstruktureringar inom koncernen. I det här fallet ville företagsledningen istället omstrukturera för att nå bättre resultat samt för att förändringarna bedömdes som nödvändiga på längre sikt. Det var fråga om ett långsiktigt strategiskt agerande där företagsledningen ville vara tidigt ute.

Industriminister Ivar Nordbergs agerande att stödja ett av varven upplevdes som ett påtagligt inhopp av Celsius Industriers företagsledning. Kulmen var när industriministern direkt försökte påverka det beslut som företagets styrelse skulle fatta. I intervjuerna har framgått att förtroendefulla relationer successivt hade byggts upp mellan ägaren och företagets styrelse och ledning. Ägaren hade blivit alltmer mån om att inte i onödan intervensera i företagets verksamhet. Därför upplevdes ägarens agerande genom industriministern som mycket uppseendeväckande.

En förklaring till ägarens agerande kan vara att det inte i första hand

skedde utifrån en ägarroll. Ägaren, representerad av industriministern, försökte istället åstadkomma en politiskt tillfredställande lösning.

## Mål och målformulering i Celsius

När Svenska Varv bildades 1977 uppgavs att målet skulle vara en effektiv framtida statlig varvsverksamhet.<sup>58</sup> Åren som följde kom att innebära en omfattande krishantering. Att koncernen skulle drivas utifrån ett lönsamhetsorienterat synsätt var viktigt för VD Erland Wessberg och den dåvarande ledningen.<sup>59</sup> Som tidigare framgått deltog industridepartementet i strukturplanens utformning. Inga mer konkreta målsättningar formulerades från ägarens sida. Exempel på konkreta mål kunde vara mått på hur hög lönsamheten borde vara och vilken soliditetsnivå som var önskvärd på lång sikt. Av intervjuer har framgått att det vid denna tid inte upplevdes som meningsfullt att ställa upp lönsamhetsmål eftersom verksamheten gick med mycket stora förluster.

I Svenska Varvs årsredovisning 1983 redovisar dåvarande industriministern Roine Carlsson ett antal motiv för statligt företagande. Där beskrivs den då sittande regeringens syn på de statliga företagen. Först nämner Roine Carlsson *regionalpolitiska* och därmed *sysselsättnings-skäl*. Av dessa skäl har staten ansett det nödvändigt att ta hand om de industrier som de privata ägarna inte kunnat driva vidare.

Andra viktiga skäl som anges är beredskapsmässiga och industripolitiska. När det gäller de industripolitiska skälen betonas att staten genom sin förmåga till uthållighet har varit lämpligare ägare än privata ägare vad gäller att hantera strukturproblemen i varvsbranschen.<sup>60</sup>

Industriministern slår dock samtidigt fast att *lönsamheten* är ett överordnat mål för de statliga företagen. Detta innebär att regionalpolitiska skäl och därmed sysselsättnings-skäl minskar i betydelse.<sup>61</sup>

Industriministern framhåller vidare att de statliga företagen skall ha kvalificerade styrelser och professionella ledningar och att dessa skall tillåtas sköta verksamheten utan inblandning från ägaren. Företagens strategier och målformuleringar bör däremot ägnas stort intresse från ägarens sida. Roine Carlsson menar att målen bör formuleras i samverkan med styrelser, företagsledning och arbetstagarernas representanter. Vidare sägs att politikerna som ägarens representanter har möjligheter att tillföra måldiskussionen stimulerande synpunkter på företagens långsiktiga strategier.<sup>62</sup>

I denna deklaration om hur det statliga ägandet bör utövas finns från ägarens sida en klar ambition för statligt ägarinflytande (voice). Genom kontakter med företagets ledning och även arbetstagarnas representanter skall ägaren *aktivt* vara med och formulera mål.

Som framgår ovan har många mål och skäl nämnts av den statlige ägaren. Flera av målen och skälen med statligt företagande kan antas stå i konflikt med varandra.<sup>63</sup>

Företagsledningen i Celsius har efterfrågat tydligare mål från ägaren. Särskilt har företagsledningen önskat att det skulle finnas en operativ tolkning av målen från industridepartementet. När ledningen inte fått tydligare mål har ledningen tolkat vad ägaren har skrivit om målen. Ledningen i Celsius har tagit fasta på lönsamhetsmålet som nämnts som ett överordnat mål. Den statlige ägaren har nämnt krav på utdelning och vinstkrav som innebär normal avkastning på sysselsatt kapital. Företagsledningen har valt att tolka detta som att koncernen skall ha en lönsamhet som är jämförbar med den andra börsnoterade verkstadsföretag har. Celsius-koncernen bör därför ha en avkastning i nivå med den i andra börsnoterade företag. Tillväxt med bibehållen soliditet betraktas också som ett mål. Företagsledningen har på detta sätt tolkat och omformulerat de något oklara mål som ägaren redovisat.

## Rekrytering av styrelse och VD samt styrelsens sammansättning

Ett sätt för ägaren att utöva inflytande på är att påverka rekryteringen till styrelse, ordförande och VD i företaget.

Styrelsens sammansättning har under den studerade perioden till allt väsentligt direkt bestämts av industridepartementet. Dock har den tidigare styrelsen och företagsledningen under senare år fått ett visst inflytande i dessa frågor. Styrelsens ordförande uppges här ha en viktig roll och ett stort kontaktnät som kan utnyttjas.

Går vi över till tillsättandet av VD har styrelsen ansvaret men upplevs samtidigt ha ett ansvar att rådgöra med ägaren. En del av de intervjuade anser att den statlige ägaren har ett stort inflytande över tillsättandet av VD. Förslag om vem som skall bli VD tas fram via headhunters. De personer som har varit VD i koncernen sedan den bildades är Erland Wessberg (1977–1984), Olof Lund (1984–1987) och Rolf Bergstrand (1987–1990).<sup>64</sup> Från och med 1990 är Olof Lund styrelseordförande och

koncernchef.

Från industridepartementet har uppgivits att det har varit en viktig uppgift att tillsätta styrelsens ordförande. De som har varit ordförande i styrelsen är Per Ekström (1977–1981), Carl-Olof Ohlsson (1981–1986), Björn Wahlström tillfälligt en period kring 1986 och därefter Olof Lund (1986–).

Den första styrelsen i Svenska Varv bestod av 9 ordinarie ledamöter varav en representant från industridepartementet och två arbetstagarledamöter. Antalet ledamöter i styrelsen har hållits relativt konstant men har ökat något på slutet av 80-talet. 1989 bestod styrelsen av 12 ordinarie ledamöter varav ett departementsråd och tre arbetstagarledamöter.

Värt att notera är att den fackliga representationen i styrelsen har varit stark från centralt fackligt håll. Exempelvis satt Stig Malm med i styrelsen 1977–1980 och Leif Blomberg 1981–1985. I intervjuer har framhållits att den centrala fackliga förankringen har varit viktig för att få förståelse för de omstruktureringar som har varit nödvändiga. Arbetstagarledamöterna har inte i första hand värnat om regionala frågor. Styrelsen har fungerat som en enhet där viktiga beslut har styrts av en helhetssyn på koncernen. Regionala fackliga krav har huvudsakligen fått drivas i koncernens dotterbolag.

Ett departementsråd har alltid suttit med i styrelsen. Nore Sundberg (1977–1985) och Per Tegner(1985–) har representerat industridepartementet. Slutligen måste konstateras att övriga styrelseledamöter i stor utsträckning har haft andra styrelseuppdrag i privata företag. Eller för att citera en av de intervjuade ”styrelsen har alltid varit professionellt sammansatt”.

## Effektivitet och förnyelseförmåga i företaget

Det är många olika saker som påverkar effektiviteten och förnyelseförmågan i ett företag. Företagets situation kan påverka genom exempelvis konjunkturer, finansieringsmöjligheter och politiska förändringar. Vidare kan olika intressenter i ett företag påverka företagets effektivitet och förnyelseförmåga. Om vi använder oss av ett intressentsynsätt så kan flera olika intressenter såsom ägare, företagsledning, anställda, kunder, konkurrenter, leverantörer och statsmakt urskiljas.<sup>65</sup> En ägares agerande är bara en faktor bland flera som kan påverka.

Analysen försvåras ytterligare av att ägaren kan agera utifrån olika

roller. Åtgärder som staten vidtar kanske inte i första hand sker i en ägarroll. Det kan vara svårt att urskilja om så är fallet.

Här antas att en ägares agerande och ett företags ägarstruktur påverkar ett företags effektivitet och förnyelseförmåga. Men det är också tänkbart att ett effektivt företag eller mindre effektivt företag lockar till sig olika slag av ägare. Effektiviteten och förnyelseförmågan i ett företag kanske leder till vissa ägare eller ett visst agerande för ägarna.

Med dessa reservationer kommer ägarens påverkan av effektivitet och förnyelseförmåga att diskuteras. Här kan inte sägas hur mycket det statliga ägandet har påverkat men jag skall försöka säga något om riktningen i påverkan.

Det finns olika sätt att mäta företagsekonomisk effektivitet. Effektiviteten kan mätas som något räntabilitetsmått: avkastning på justerat eget kapital eller avkastning på sysselsatt kapital. Förändringar i effektiviteten i ett företag bör relativt snabbt och på kort sikt påverka företagets avkastning. Förändringar i förnyelseförmågan bör på lite längre sikt påverka avkastningen.

Som framgår av tabell 5:3 så kan Celsius-koncernens lönsamhet bara betraktas som tillfredställande från och med år 1989.

Tabell 5.3. Verksamheten i sammandrag (miljoner kronor)

År	77	78	79	80	81	82	83
Anställda	28924	26414	25490	24728	24453	20931	18422
Soliditet <sup>1</sup> %	neg	13,2	12,2	8,1	6,1	12,8	19,5
Försäljning	4843	4544	4997	6035	7104	8290	9452
Rörelseresultat före ägartillskott, bokslutsdisp och skatt	-2242	-2149	-867	-1461	-1600	-1444	+458
Räntabilitet <sup>1</sup> % på sysselsatt kapital	neg	neg	3,7	0,7	3,8	3,8	14,6
Räntabilitet <sup>1</sup> % på justerat EK	neg	neg	neg	neg	neg	neg	10,9
År	84	85	86	87	88	89	90
Anställda	17841	15649	13709	11475	9754	7895	6910
Soliditet <sup>1</sup> %	10,1	18,7	22,0	19,2	16,1	26,3	28,8
Försäljning	7078	6985	8396	6609	6864	6902	7719

Rörelseresultat före ägartillskott, bokslutsdisp och skatt	-1035	-519	+60	-297	+11	+410	+474
Räntabilitet <sup>1</sup> % på sysselsatt kapital	0,8	5,6	neg	neg	3,5	16,9	19,7
Räntabilitet <sup>1</sup> % på justerat EK	neg	neg	1,8	neg	0,4	17,9	16,7

<sup>1</sup>Definitioner:

Soliditet – Redovisat eget kapital och minoritetsintresse plus 50% (70%) av obeskattade reserver i relation till totalt kapital.

Räntabilitetsmått är beräknade på genomsnittligt sysselsatt respektive justerat eget kapital.

Genomsnittet är beräknat som medelvärdet av årets ingående och utgående kapital.

Räntabilitet på genomsnittligt sysselsatt kapital – Rörelseresultat plus finansiella intäkter i relation till genomsnittligt sysselsatt kapital. Sysselsatt kapital är totalt kapital minskat med räntefria rörelseskulder.

Räntabilitet på genomsnittligt justerat eget kapital – Resultat före bokslutsdispositioner och skatt minskat med 50% (30%) schablonskatt i relation till justerat eget kapital. Justerat eget kapital är redovisat eget kapital plus 50% (70%) av obeskattade reserver.

*Källa:* Svenska Varvs/Celsius årsredovisningar 1977–1990

Hela den studerade perioden – utom de senaste åren – kännetecknas av att koncernen har haft stor överkapacitet. Denna överkapacitet har haft en mycket negativ påverkan på företagens effektivitet. Detta gäller oavsett om vi mäter effektiviteten som en kvot mellan output och given input i företaget eller som ett avkastningsmått. Det har varit en stor input i företaget i form av arbetskraft och kapital. Samtidigt har det varit en liten output om vi ser till intäkter för fartyg och annan produktion. Situationen med kraftigt negativa rörelseresultat har kunnat upprätthållas tack vare de omfattande kapitaltillskott som ägaren tillskjutit.

Det finns anledning att anta att statens agerande utifrån olika roller har varit menligt för koncernens effektivitet. Det ligger motstridiga intressen bakom att upprätthålla icke lönsam verksamhet av sysselsättningskäl och mål avseende tillfredställande avkastning på ägarens satsade kapital. Målkonflikter kan också finnas mellan statens roll som kreditgivare i Celsius och statens roll som ansvarig för regional- och sysselsättningspolitik. Om det samtidigt med målkonflikterna råder en

situation där ägaren inte klart deklarerar och tydliggör vilka mål som skall gälla så kan detta påverka effektiviteten i företaget negativt.

Regeringens förhindrande av riggförsäljningen via ett kommanditbolag (1988) kom inte att innebära full kompensation för företaget. Det kan heller inte uteslutas att åtgång av tid och ledningsresurser för att få kompensation kunde använts på ett sätt som bättre gynnat företagets effektivitet. Industriministerns agerande vid samordningen av Kockums och Karlskronavarvet (1989) kan ha försenat och förändrat rationella företagsekonomiska beslut som kunnat leda till en högre effektivitet i koncernen.

I ett fall kan en förlust av statens agerande direkt kvantifieras. Då Öresundsvarvets nedläggning kom att senareläggas på grund av riksdagsbeslut (1980) innebar det ökade kostnader på ca 300 miljoner kronor enligt företagsledningen. Detta innebar en effektivitetsförlust. Företagsledningen har strävat efter att företaget skall ha en sådan ekonomisk ställning så att obekväma beslut inte skall behöva bli politiska frågor i riksdagen. Denna strävan kan ha påverkat företagets effektivitet både positivt och negativt. Företagsledningen kan ha eftersträvat högre effektivitet i företaget för att uppnå ett större handlingsutrymme gentemot ägaren. Företagsledningen kan samtidigt för att uppnå högre soliditet ha eftersträvat större kapitaltillskott från ägaren. Det sistnämnda kan ha varit negativt för effektiviteten om dessa kapitaltillskott huvudsakligen har använts för att täcka förluster i företagets verksamhet.

Ägaren har huvudsakligen varit passiv vad avser långsiktig inriktade åtgärder. En välinformerad ägare kan naturligtvis vara rationell genom att inte försöka påverka verksamheten om företaget sköts på ett effektivt sätt. Om däremot ägarens passivitet beror på bristande kompetens och leder till att ägaren inte påverkar då detta skulle gynna företaget så kan det naturligtvis vara negativt för effektiviteten.

Den statlige ägaren i Celsius har aldrig utnyttjat eventuell möjlighet till utträde genom försäljning av aktier till andra ägare. Så länge koncernens verksamhet kännetecknats av krishantering och stora förluster skulle det naturligtvis varit mycket svårt att intressera andra ägare än staten för koncernen. I takt med att lönsamheten har förbättrats för den omstrukturerade koncernen borde möjligheterna till en breddning av ägandet i företaget ha ökat. Som framgår av tabell 3 har koncernen haft positiva resultat sedan 1988. År 1990 är räntabiliteten på genomsnittligt sysselsatt kapital 19,7%.<sup>66</sup> Åtminstone från år 1988 då företaget visat stadigvarande positiva resultat borde det varit enkelt att hitta potentiella

privata ägare i större eller mindre omfattning. En sådan breddning av ägandet har inte skett i Celsius och detta kan ha varit negativt för effektiviteten i företaget. Andra aktiva ägare vid sidan av staten hade kunnat påverka effektiviteten och förnyelseförmågan i positiv riktning.

Vi har alltså flera exempel där ägarens agerande eller avsaknad av agerande synes ha påverkat effektiviteten i företaget negativt.

Förnyelseförmåga är ett begrepp som är svårt att göra mätbart. Förnyelseförmåga kan visa sig genom skapande av nya verksamheter, nya produkter, nya marknader, ny personal och nya teknologier i företaget.

Samtidigt med de omfattande omstruktureringarna och nedläggningarna av varven har satsningar på nya verksamheter skett inom Celsius-koncernen. Under 1978 och 1979 beslutade riksdagen att Svenska Varv skulle tillföras sammanlagt 450 MSEK som skulle användas för alternativ produktion vid varven.<sup>67</sup> I samband med strukturplanen fick koncernen som nämnts 800 miljoner kronor som skulle användas för utveckling och introduktion av nya produkter och verksamheter.<sup>68</sup>

Det fanns förhoppningar att det skulle finnas marknader för prefabricerade fabriksanläggningar exempelvis flytande fabriker samt möjligheter att producera vindkraftverk.<sup>69</sup> Varken teknik eller marknad var tillräckligt utvecklade för dessa nysatsningar. Koncernen hade samtidigt lönsamhetsproblem och delar av tillskotten för utveckling kom att användas för förlusttäckning inom koncernen.

Nysatsningar inom områden som låg närmare varvens tidigare verksamhet skulle visa sig mer utvecklingsbara. Koncernen kom att satsa på tillverkning av riggar inom offshoreindustrin och senare på det stora projektet avseende ubåtar till Australiens flotta. Koncernen bildade också fastighetsbolaget Eriksberg för att exploatera det fastighetsbestånd som blivit kvar i koncernen efter varvsnedläggningarna.

Vi kan konstatera att förnyelse har kommit till stånd inom koncernen. Satsningen på ubåtsprojektet betraktas idag av företagsledningen som mycket lyckad. Flera av de andra satsningarna visade sig på sikt mindre lyckosamma: offshoremarknaden blev sämre än väntat och Consafe-konkursen kom som beskrivits att innebära en börda för företaget.

Vilken roll har ägaren haft för att påverka förnyelsen inom koncernen? I början av Svenska Varvs verksamhet kring åren 1978–80 tycks ägaren ha haft en ambition till utveckling och förnyelse genom att ge resurser för detta. Dessa tidiga satsningar kom dock inte att leda till någon större förnyelse. Senare då ägaren inte tagit initiativ skedde ändå förnyelse som hade sitt ursprung inom koncernen.

## Omvandlingen har skett på ledningens initiativ

Resultaten av studien av Celsius kan sammanfattas i åtta punkter. Alla berör de Celsius omvandling från krisföretag till diversifierad industri.

1. Vi har sett hur staten vid sidan av målet att få avkastning på ägt kapital har agerat som både kreditgivare och ansvarig för regional- och sysselsättningspolitik. Ett mönster är att *staten har agerat utifrån olika roller*. Olika roller har haft större eller mindre betydelse under olika perioder. De första åren var statens roll som ansvarig för regional- och sysselsättningspolitik samt rollen som kreditgivare viktiga. Från och med 1983 ändrades regeringens näringslivspolitik och ett mål var att minska subventionerna till näringslivet.<sup>70</sup> Samma år deklarerades att regional- och sysselsättningspolitiska skäl skulle minska i betydelse. Som vi har sett genomfördes successivt en rad varvsnedläggningar. I takt med omstruktureringen minskade också statens roll som kreditgivare.

2. Initiativet till bildandet av Svenska Varv togs till stor del av regeringen som i proposition 1977:139 föreslog en samordning av den statliga varvsverksamheten till en koncern. Vid strukturplanens utformning tog ledningen initiativ till att koncernens verksamhet måste baseras på lönsamhet. Ledningen har vid varvsnedläggningarna agerat utifrån långsiktiga lönsamhetsmål. Som vi sett av beskrivningen av viktiga händelser så togs initiativet till alla varvsnedläggningar av företagsledningen. Det gäller nedläggning av Öresundsvarvet, Uddevallavarvet och den civila produktionen vid Kockums. Även vid samordningen av Karlskronavarvet och Kockums togs initiativet av företagsledningen. Om vi bortser från bildandet av Svenska Varv så kan följande mönster kontateras i de beskrivna händelserna: *Initiativet till långsiktig ämnade åtgärder har uteslutande kommit från ledningen och inte från ägaren. Ägaren har varit reaktiv.*

3. Vad gäller rekrytering av styrelse och därigenom av VD har initiativ kommit från ägaren. *Det är i första hand genom att påverka rekryteringen till styrelse, ordförande och VD som den statlige ägaren utövat långsiktigt inflytande.*

4. I beskrivningen har vi sett exempel på kortsiktigt agerande från ägaren som upplevts som inhoppsågreder från ledningen. Regeringens förhindrande av kommanditbolagsaffären (1988) och senare industriministerns försök att

påverka styrelsens beslut till förmån för Karlskronavarvet (1989) är tydliga exempel. Regeringens agerande i kommanditbolagsaffären förklaras av hänsyn till den rådande opinionen mot kommanditbolagsaffärer. Industriministerns agerande vad gäller Karlskronavarvet förklaras av känslighet för en regionalpolitisk fråga. *När ägaren har tagit initiativ vid dessa tillfällen så har det varit fråga om kortsiktig ämnade åtgärder.*

5. Den statliga ägarutövningen har skiftat under olika perioder och under olika industriministrar. Som framgått av de beskrivna händelserna så har industriministerna bl a i olika hög grad tagit politiska hänsyn och varit beredda att stödja företagsledningens beslut. *Ägarutövningen är individberoende.*

6. Vi har sett att ledningen har tolkat ägarens vaga mål och ställt upp egna mål. Att lönsamhet skall vara det centrala målet i koncernen har drivits hårt av företagsledningen. Ägaren skulle i högre utsträckning kunna formulera tydligare mål och ställa krav på företagets verksamhet. Företagsledningen har efterlyst tydligare mål och helst operativa sådana. *Företagsledningen har varit öppen för tydligare målformuleringar och större aktivitet från ägarens sida vad gäller målformulering.*

7. Vi har sett hur företagsledningen vid strukturplanens utformning har eftersträvat<sup>71</sup> en högre soliditet för företaget. Denna strävan fortgick även senare. En huvudsaklig anledning till ledningens strävan har varit att de stora obekväma omstruktureringsbesluten skulle kunna fattas i företaget utan att bli politiska frågor i riksdagen. Vidare har vi sett att företagsledningens reaktioner på ägarens kortsiktiga agerande vid kommanditbolagsaffären (1988) och frågan om Karlskronavarvets framtida produktion (1989) har varit starkt negativa. Vid Consafekonkursen reagerade ledningen mycket positivt då ägaren deklarerade att ansvaret för frågans lösning helt var Svenska Varvs. Det finns anledning att anta att kompetensen för de affärsförhandlingar som följde på konkursen i första hand fanns hos företagsledningen och inte hos industriministern och departementstjänstemän beroende på att företagsledningen hade erfarenhet av affärsförhandlingar från sin verksamhet. Dåvarande ledningen upplevde att denna kompetens fanns inom koncernen. Ur detta perspektiv var det rationellt för ägaren att inte lägga sig i förhandlingarna. Om ägaren hade gjort upp med Consafe så hade detta av ledningen upplevts som ett kortsiktigt agerande och ett icke välkommet inbrott från

ägarens sida. Vi kan konstatera att *ledningen har värt sig mot kortsiktigt agerande och tillfälliga inbrott från ägarens sida.*

8. *Ägaren aldrig har utnyttjat eventuell möjlighet till utträde i företaget.* En förklaring till att den statliga ägaren aldrig har sålt ut delar av sitt ägande är att det har funnits en rad faktorer som lett till att staten har varit inlåst<sup>72</sup> i sitt ägande av företaget. Flera av skälen för det statliga inträdet i svensk varvsindustri och bildandet av Svenska Varv ledde till en inlåsnings av den statliga ägaren i de ägda varvsföretagen.

I början av Svenska Varvs verksamhet fanns möjligheten att en framtida förbättrad varvskonjunktur skulle leda till att inte alla av statens kreditgarantier skulle utnyttjas. Staten hade under 1970-talet blivit allt större kreditgivare. Det fanns därför historiska och ekonomiska skäl som ledde till inlåsnings. Statens roll som ansvarig för regional- och sysselsättningspolitik ledde också till inlåsnings. En annan inlåsnings berodde på de kraftigt negativa resultaten i koncernen. Det hade varit mycket svårt att intressera andra ägare för koncernen.

Under den studerade perioden (1977–1990) har många av de faktorer som ledde till ägarens inlåsnings försvunnit eller fått mindre betydelse. Förändringar har skett i företagets situation. I början på 1980-talet blev koncernen av med den kraftiga valutaexponeringen i schweizerfranc och det tyngande fartygsengagemanget i Zenit Shipping AB.<sup>73</sup> Sysselsättningskäl och regionalpolitiska skäl har minskat i betydelse under 1980-talet.<sup>74</sup> Konjunkturerna har blivit bättre. Som framgått av tabell 3 ovan har de kraftigt negativa resultaten förbättrats i koncernen. Soliditeten har stärkts. De senaste åren 1989 och 1990 har koncernen visat god lönsamhet.<sup>75</sup>

Åtminstone från och med 1988 är det inte relevant att betrakta ägaren av Celsius som inlåst. Staten har haft möjligheter till utträde. Stora statliga koncerner som Procordia och SSAB har fått andra ägare vid sidan av staten. Möjligheterna till en breddning av ägandet har ökat.

## Den senaste utvecklingen

Efter denna studies genomförande har en viktig händelse inträffat. I slutet av april 1991 meddelade det nya statliga Förvaltningsaktiebolaget Fortia att Celsius Industrier AB köper det som återstår av FFV sedan

Nobel och FFV tidigare under året hade bildat samägda Swedish Ordnance. Återstoden av det statliga FFV som Celsius köper består av försvarsindustri och intresseandelar i JAS-projektet och nybildade Swedish Ordnance. Förvärvet innebär att Celsius växer från ca 7 000 anställda till ca 13 500 och blir en stor försvarsindustri.<sup>76</sup>

Rubriken på denna artikel skulle därmed kunna ändras till "Från varv i kris till diversifierad försvarsindustri".

## Noter

- <sup>1</sup> Den studie som detta kapitel bygger på finns i sin helhet redovisat som SNS Occasional Paper.
- <sup>2</sup> Svenska Varvs årsredovisning 1977, s 3.
- <sup>3</sup> Molinder, Leif, *Aveckling-utveckling hand i hand*, Norstedts, Stockholm 1989, s 17.
- <sup>4</sup> Svenska Varvs årsredovisning 1984, s 8.
- <sup>5</sup> Molinder (ibid.), s 17.
- <sup>6</sup> Analysgruppen utgjordes av dir Sven G Andrén, finansdir Bo C E Ramfors, aukt revisorn Göran Tidström, dir Ingvar Trogen och departementsrådet Nore Sundberg. (Den sistnämnde sedan representant för industridepartementet i Svenska Varvs styrelse).
- <sup>7</sup> Regeringens proposition 1976/77:139, s 2–4, s 32ff.
- <sup>8</sup> Svenska Varvs årsredovisning 1977, s 3.
- <sup>9</sup> Svenska Varvs årsredovisning 1979, s 16.
- <sup>10</sup> Regeringens proposition 1979/80:165, s 34–35.
- <sup>11</sup> Svenska Varvs årsredovisning 1978, s 33.
- <sup>12</sup> Regeringens proposition 1979/80:165, s 34–35.
- <sup>13</sup> Kuuse, Jan, *Varven och underleverantörerna*, s 157–166.
- <sup>14</sup> Denna förklaring har uppgetts i intervjuer.
- <sup>15</sup> Regeringens proposition 1982/83:147, s 26.
- <sup>16</sup> Regeringens proposition 1982/83:100 bilaga 1, s 23.
- <sup>17</sup> Svenska Varvs årsredovisning 1981, s 7.
- <sup>18</sup> Svenska Varvs årsredovisning 1982, s 2–3.
- <sup>19</sup> Från 1991 ingår Celsius som dotterbolag i nybildade Förvaltningsaktiebolaget Fortia.
- <sup>20</sup> I fortsättningen kallat Celsius.
- <sup>21</sup> Hedlund, Gunnar, *Voice, exit och loyalty som mekanismer för ägarinflytande*, Institutet för internationellt företagande (IBB), Handelshögskolan i Stockholm 1984 (stencil). Se även Hedlund m fl 1985.
- <sup>22</sup> Regeringens proposition 1976/77:139, s 6.
- <sup>23</sup> Riksdagens årsbok 1985/86, s 71.
- <sup>24</sup> Svenska Varvs årsredovisning 1985, s 2.
- <sup>25</sup> Celsius Industriers och Svenska Varvs årsredovisningar 1989 och 1977.
- <sup>26</sup> Svenska Varvs årsredovisning 1979, s 2–3.
- <sup>27</sup> Regeringens proposition 1979/80:165, s 2–3.

- <sup>28</sup> (Ibid.), s 7.
- <sup>29</sup> Svenska Varvs årsredovisning 1979, s 3.
- <sup>30</sup> (Ibid.), s 3.
- <sup>31</sup> Svenska Varvs årsredovisning 1979, s 3.
- <sup>32</sup> Regeringens proposition 1979/80:165, s 40.
- <sup>33</sup> Svenska Varvs årsredovisning 1980, s 2.
- <sup>34</sup> Svenska Varv föreslogs få 1 450 miljoner kronor för avveckling, 800 miljoner kronor för utveckling, 266 miljoner kronor för lämnade anställningsgarantier, 700 miljoner kronor direkt varvsstöd och stöd till utvecklingsländer.
- <sup>35</sup> Regeringens proposition 1979/80:165, s 53–58.
- <sup>36</sup> Styrelseprotokoll Svenska Varv 30,31 okt 1980.
- <sup>37</sup> Svenska Varvs årsredovisning 1982, s 3.
- <sup>38</sup> Svenska Varvs årsredovisning 1983, s 3.
- <sup>39</sup> Svenska Varvs årsredovisning 1983, s 8.
- <sup>40</sup> Styrelseprotokoll Svenska Varv 11 dec 1984.
- <sup>41</sup> Svenska Varvs årsredovisning 1985, s 5.
- <sup>42</sup> Svenska Varvs styrelseprotokoll 15 juli 1985.
- <sup>43</sup> Svenska Varvs årsredovisning 1985, s 5.
- <sup>44</sup> Svenska Varvs årsredovisning 1985, s 8.
- <sup>45</sup> Svenska Varvs årsredovisning 1985, s 8.
- <sup>46</sup> Svenska Varvs årsredovisning 1985, s 5–9.
- <sup>47</sup> Svenska Varvs årsredovisning 1987, s 11 och 38.
- <sup>48</sup> Dagens Industri 25 maj 1988.
- <sup>49</sup> Dagens Industri 15 nov 1988 artikel av Benny Svensson.
- <sup>50</sup> Blekinge Läns Tidning 1989-03-17.
- <sup>51</sup> Kvällsposten 1989-03-30.
- <sup>52</sup> Skånska Dagbladet 1989-03-17.
- <sup>53</sup> Skånska Dagbladet 1989-03-17.
- <sup>54</sup> Celsius Industriens styrelseprotokoll 1989-03-29.
- <sup>55</sup> Skånska Dagbladet 1989-03-17.
- <sup>56</sup> Sydsvenska Dagbladet 1990-03-01.
- <sup>57</sup> Svenska Varvs årsredovisning 1989.
- <sup>58</sup> Regeringens proposition 1976/77:139, s 23.
- <sup>59</sup> Svenska Varvs årsredovisning 1983, s 2.
- <sup>60</sup> Svenska Varvs årsredovisning 1983, s 4–5.
- <sup>61</sup> (Ibid.), s 4–5.
- <sup>62</sup> (Ibid.), s 4–5.
- <sup>63</sup> Aharoni menar att statligt ägda företag möter olika mål och att detta innebär målkonflikter. Se Aharoni, Yair, *The Evolution and management of State-Owned Enterprises*, Ballinger, Cambridge, Massachusetts 1986, s 119 och 156.
- <sup>64</sup> Bergstrand avled sommaren 1990.
- <sup>65</sup> Se Hedlund (1984), s 7 och Hägg, *Intressentmodellen som ideologi*, Reprint Series 1982/6, Företagsekonomiska intitutionen Uppsala universitet 1982 (stencil).
- <sup>66</sup> Celsius årsredovisning 1990, s 2.
- <sup>67</sup> Riksdagens årsbok 1977/78, s 398 och 1978/79, s 454.
- <sup>68</sup> Regeringens proposition 1979/80:165, s 50.

<sup>69</sup> Se t ex Riksdagens årsbok 1979/80, s 402–413.

<sup>70</sup> Regeringens proposition 1982/83:147, s 23.

<sup>71</sup> Denna strävan kan visa sig både som försök att få kapitaltillskott av ägaren och som strävan till resultatförbättringar och därigenom högre soliditet. ( författarens anm).

<sup>72</sup> Hedlund (1984) anger som en ägartyp den inlåste lojalisten.

<sup>73</sup> Svenska Varvs årsredovisningar 1981, s 7 respektive 1982, s 2–3.

<sup>74</sup> Se t ex dåvarande industriminister Roine Carlssons deklaration att dessa skäl minskar i betydelse. Svenska Varvs årsredovisning 1983, s 4–5.

<sup>75</sup> Celsius årsredovisning 1990.

<sup>76</sup> Staten gifter ihop sina problembarn. Artikel i Dagens Industri Lördag 27 april, s 6.

## Källor och litteratur

### Böcker

Aharoni, Yair, *The Evolution and management of State-Owned Enterprises*, Ballinger, Cambridge, Massachusetts 1986

Glete, Jan, *Ägande och industriell omvandling*, SNS Förlag, Stockholm 1987

Hedlund, Gunnar m fl, *Institutioner som aktieägare*, SNS Förlag, Stockholm 1985

Henning, Roger, *Staten som företagare*, Doktorsavhandling, Uppsala 1974

Hirschman, A.O, *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Massachusetts 1970

Holmberg, Erik, Stjernqvist, Nils, *Vår författning*, Norstedts, Stockholm 1983

Hägg, Ingemund (Red) m fl, *Att äga stora företag*, SNS Förlag, Stockholm 1987

Hägg, Ingemund & Wiedersheim-Paul, Finn, *Att arbeta med modeller inom företagsekonomin*, uppl 5:2, Liber, Malmö 1987

Hägg, Ingemund (red) m fl, *Delning av företag – Fissioner i företags- och ägarperspektiv*, SNS Förlag, Stockholm 1988

Hägg, Ingemund & Hedlund, Gunnar, "Case studies in Accounting Research", *Accounting, Organizations and Society*, 4, No 1/2, s 135–143

Jacobsson, Bengt, *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*, Carlssons Förlag, Stockholm 1989

Kuuse, Jan, *Varven och underleverantörerna*, Svenska Varv AB, Kungälv 1983

Molinder, Leif, *Avveckling-utveckling hand i hand*, SFO (Norstedts tryckeri), Stockholm 1989

Waara, Lennart, *Den statliga företagssektorns expansion*, LiberFörlag, Stockholm 1980

Wiedersheim-paul, Finn & Eriksson, Lars Torsten, *Att utreda och rapportera*, uppl 2:1, Liber, Malmö 1987

### Offentligt tryck

Aktiebolagslagen (ABL)

Olsson, Jan, *Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet*, DS 1989:23, Stockholm 1989

Regeringens propositioner: 1976/77:139, 1977/78:174, 1978/79:49, 1979/80:165, 1980/81:131, 1982/83:147, (skr)1984/85:20, 1986/87:74  
Riksdagens årsböcker: 1977/78, 1978/79, 1979/80, 1980/81, 1981/82, 1982/83, 1984/85, 1985/86

### *Årsredovisningar*

Årsredovisningar för Svenska Varv AB 1977–1986

Årsredovisningar för Celsius Industrier AB 1986–1989

### *Tidningar*

Affärsvärlden följande nr: nr 29–31, 1987, s 42–49

nr 6, 1988, s 42–49

nr 15, 1988, s 4–5

nr 49, 1988, s 4–5 nr 1–2, 1989, s 9

nr 14, 1989, s 7–8

nr 19, 1989, s 94–96

Blekinge läns tidning 1989-03-17

Dagens industri 25 maj 1988

Dagens industri 15 nov 1988, artikel av Benny Svensson

Dagens Industri 27 april 1991, Staten gifter ihop sina problembarn, s 6

Kvällsposten 1989-03-30

Skånska Dagbladet 1989-03-17

Sydsvenska Dagbladet 1990-03-31

### *Övriga källor*

Diverse styrelseprotokoll från Svenska Varv AB och Celsius Industrier AB

Hedlund, Gunnar, "Voice, exit och loyalty som mekanismer för ägarinflytande", Institutet för internationellt företagande (IBB), Handelshögskolan i Stockholm 1984 (stencil)

Hägg, Ingemund, "Intressentmodellen som ideologi", Reprint Series 1982/6, Företagsekonomiska intitutionen vid Uppsala universitet, Uppsala 1982 (stencil)

"Staten som ägare – forskningsplan", SNS, 26 september 1989 (stencil)

### *Intervjuer*

Bergstrand, Rolf, VD intervju 1990.03.20, intervju 1990.06.15

Johansson, Kent, Informationschef, koncernledningen intervju 1990.03.20, intervju 1990.04.26

Lund, Olof, Styrelseordförande, intervju 1990.03.21, intervju 1990.05.09

von Mentzer, Mikael, VD i dotterbolag GVA intervju 1990.04.26

Mårtensson, Tore, styrelseledamot, ombudsman i Svenska Metallarbetareförbundet intervju 1990.07.02

Olving, Sven, styrelseledamot sedan 1977 intervju 1990.04.17

Pålsson, Paul, VD i dotterbolag Kockums Marine telefonintervju 1990.04.27

Sundberg, Nore, fd dep råd och styrelseledamot, GD SIND intervju 1990.04.19

Tegner, Per, dep råd Ind dep och styrelseledamot intervju 1990.04.05, intervju  
1990.04.20

Tengroth, Bengt, VD i dotterbolag Eriksberg intervju 1990.04.24

Trogen, Ingvar, fd VD i dotterbolag Uddevallavarvet intervju 1990.04.23

Ullberg, Anders, fd chef för koncernsstab ekonomi intervju 1990.06.28

Wessberg, Erland, fd VD Svenska Varv intervju 1990.04.24

Wikander, Sten, fd styrelseledamot 1980, 1986–87 intervju 1990.04.27

## 6. *Svenskt Stål – från kris till börs<sup>1</sup>*

### Bakgrund

Denna studie tar sin början då SSAB bildas i slutet av år 1977 och sträcker sig fram till år 1991. SSAB har under denna period genomgått en omfattande omvandlingsprocess. Företaget har gått från ett krisföretag med statlig huvudägare som gett stora kapitaltillskott till ett börsnoterat stålföretag med många olika kategorier av ägare. Företagets situation har förändrats under den händelserika perioden. En socialdemokratisk regering tillsatte den handelsstålutredning som bidrog till SSAB:s bildande, under en borgerlig regering bildades SSAB år 1977 och under en socialdemokratisk regering år 1983 presenterades ett program för att minska statliga subventioner till näringslivet. Under en stark högkonjunktur i slutet av 1980-talet kunde det tidigare krisföretaget börsintroduceras.

Omstruktureringen kan delas in i tre perioder. Den första, *omstruktureringsperioden*, sträcker sig från en stålindustri i kris vid SSAB:s bildande i slutet av år 1977 fram till och med år 1982 då SSAB för första gången visar ett positivt resultat. Därefter följer *konsolideringsperioden* som varar från och med år 1983 till slutet av år 1986. I slutet av år 1986 inleds en ny omstrukturingsperiod med många *snabba förändringar*, bl a spridning av ägandet, ny styrelse och strukturförändringar. Höjdpunkten på denna period var börsintroduktionen av SSAB i juli 1989. Möjligen innebar börsintroduktionen att SSAB gick in i en ny fjärde period.

### Omstrukturingsperioden (1978–1982)

#### *SSAB bildas<sup>2</sup>*

Tanken att låta svenska handelsstålverk gå samman och genomföra omstruktureringar var inte ny. Redan i slutet av 1960-talet övervägdes ett mera långtgående samarbete mellan Stora Kopparbergs (Stora) Domnarvets Järnverk och Gränges stålverk Oxelösunds Järnverk. Även stat-

liga Norrbottens Järnverk (NJA) visade intresse för samarbete. Samarbetsdiskussionerna kom vid denna tidpunkt endast att leda till ett antal samarbetsavtal mellan Domnarvet och Oxelösunds Järnverk. Nya diskussioner om mera långtgående samarbete fördes under åren 1972–74 men inte heller dessa kom att leda till någon direkt samordning.<sup>3</sup>

Under 1970-talet blev lönsamheten inom svensk stålindustri allt sämre med undantag för en högkonjunktur 1973–74. Från och med hösten 1974 blev det efterhand alltmer uppenbart att den svenska stålindustrin stod inför allvarliga strukturella problem. 1974 producerades ca 6 Mton råstål och 1977 producerades mindre än 4 Mton i Sverige till följd av lägre efterfrågan. Handelsstålstillverkningen minskade under samma period från 4,3 till ca 3,0 Mton stål.<sup>4</sup> Kapaciteten för stålproduktion i världen hade ökat under lång tid. En sämre världskonjunktur med vikande marknad ledde till att den svenska stålkrisen var ett faktum.

Helstatliga Statsföretag AB var ägare till NJA. Den allt sämre ekonomiska situationen för NJA åren 1975–76 ledde till att NJA:s styrelse kom till insikt om att satsningen på ett stort kustbaserat stålverk i Luleå nära de norrländska malmtillgångarna (Stålverk 80) skulle bli olönsammare än tidigare beräkningar. Statsföretags styrelse var mycket kritisk till planerna på Stålverk 80. I slutet av februari 1976 avgick NJA:s dåvarande VD John Olof Edström med hänvisning till att han saknade stöd från ägaren Statsföretag. Vice VD Per-Olof Boman utsågs till tillförordnad VD och en nedbantad version av Stålverk 80-projektet föreslogs för regeringen. I juni 1976 redovisade NJA:s ordförande Erik Grafström NJA:s problem inför Statsföretags styrelse. Det konstaterades att NJA:s förlust 1976 kunde förväntas bli över 500 Mkr. Utöver detta behövdes tillskott på 300–500 Mkr för att ge företaget en rimlig soliditet. Snart skulle det visa sig att krisen skulle förvärras och att större tillskott var nödvändiga.

Björn Wahlström rekryterades som VD för NJA i september 1976. Han kom från en befattning som vice VD i SCA. Anställningen av Björn Wahlström genomfördes av Per Sköld som då var VD för Statsföretag. Per Sköld överenskom med Björn Wahlström om alla anställningsförhållanden. Före den formella anställningen hade regeringen genom industriminister Rune Johansson redan kontaktat Björn Wahlström för att han skulle gå in som VD för NJA. NJA var i sådant skick att det var nödvändigt att tillskjuta ett kapital i storleksordningen 2 miljarder kronor för att möjliggöra en rekonstruktion av företaget. Björn Wahlström krävde att inga politiker skulle sitta i styrelsen samt att styrelsen skulle tillåtas agera självständigt i förhållandet till staten. NJA sorterade under

Statsföretag och kontakt skulle upprätthållas med dess VD Per Sköld.<sup>5</sup>

Stålkrisen förvärrades och i oktober 1976 enades NJA:s styrelse om att Stålverk 80 skulle skjutas på framtiden. Huvudskälet var att marknadsförutsättningarna saknades. I praktiken kom beslutet att innebära en nedläggning av Stålverk 80. Arbetet vid NJA kom att inriktas på att rädda stålverket ur den djupa kris som rådde.<sup>6</sup>

Företagen Storas och Gränges företagsledningar och styrelser blev i takt med att krisen förvärrades allt mer intresserade av ett samarbete med staten. Både Storas och Gränges företagsledningar såg stora strukturproblem framför sig som skulle kräva mycket stora kapitalresurser. Företaget Gränges ekonomiska situation blev allt mer bekymmersam och förlusten för 1977 beräknades till 750 miljoner kronor. Storas situation var vid denna tid bättre än Gränges men företagsledningen hyste farhågor att bördan från stålrörelsen skulle bli så stor att den allvarligt skulle påverka de mer livskraftiga delarna, skog och kraft.<sup>7</sup>

Under våren 1976 tillsatte den socialdemokratiska regeringen Lars Nabseth som utredningsledare för en handelsstålsutredning. Han kom från en befattning som VD för stålindustrins branchorganisation Jernkontoret. Utredningen skulle göra en bedömning av tänkbara utvecklingslinjer i strukturuomvandlingen av den svenska handelsstålsindustrin. En riktlinje var att företagen skulle bli företagsekonomiskt bärkraftiga i ett långsiktigt perspektiv.<sup>8</sup> Utredningen lade i april 1977 fram sitt betänkande vari föreslogs bildandet av ett gemensamt handelsstålsbolag.<sup>9</sup>

Förhandlingarna slutfördes i december 1977 och i april 1978 antog riksdagen regeringens proposition om statligt engagemang inom stålindustrin. I propositionen deklarerades att det var av stor betydelse att både staten och de privata intressenterna fick ett gemensamt ansvar för bolagets utveckling.<sup>10</sup> Fusionen innebar ett samgående mellan Sveriges tre största handelsstålverk: Gränges Oxelösunds Järnverk, Norrbottens Järnverk och Domnarvets Järnverk.<sup>11</sup>

Två konsultföretag<sup>12</sup> gjorde en värdering av anläggningarna med utgångspunkt i anläggningarnas nyanskaffningsvärde med justeringar för modernitet och förslitning. Resultatet blev att den tillförda egendomen i de tre företagen åsattes lika stora värden. Genom apportemission tillfördes SSAB de tre stålrörelserna som värderades till 700 miljoner kronor vardera. Utöver detta tillsköt Statsföretag 700 miljoner kronor. Ägandet i SSAB fördelades med 50 procent på Statsföretag och 25 procent vardera på Gränges och Stora.

I samband med att SSAB bildades ansåg parterna att ett nytt handels-

stålsföretag efter en rekonstruktionsperiod på fem år borde kunna uppnå en rimlig lönsamhet. En prognos över företagets ekonomiska utveckling för perioden 1978–1982 utarbetades och presenterades i regeringens proposition 1977/78:87. I prognosen beräknades verksamheten i SSAB under de fyra första åren innebära förluster på 2 584 miljoner kronor samt att företaget 1982 skulle kunna visa ett litet positivt resultat om 85 miljoner kronor. Därför förutsattes att företaget under denna period skulle erhålla ett betydande ekonomiskt stöd av staten.<sup>13</sup> I det konsortialavtal som skrevs mellan parterna framgick att bolaget skulle bedrivas efter affärsmässiga och företagsekonomiska principer. I den utsträckning staten begärde att bolaget skulle utföra insatser av arbetsmarknadspolitiskt slag skulle särskild ersättning begäras från staten för detta.<sup>14</sup>

Det konsortialavtal som slöts mellan parterna innebar att Stora och Gränges tidigast efter 1982 kunde begära inlösen av sina aktier i bolaget och då endast om vissa villkor var uppfyllda t ex att Statsföretag hade genomdrivit beslut som innebar att företaget inte drevs efter företagsekonomiska principer och att detta hade avsevärda negativa ekonomiska konsekvenser för företaget. Om Stora eller Gränges ville sälja sina aktier så rådde hembudsskyldighet och Stora respektive Gränges skulle först erbjudas aktieköp och därefter Statsföretag. Vid inlösen skulle inlöst parts andel i stort bestämmas till justerat eget kapital med avdrag för på aktierna belöpande andel av de rekonstruktionslån som staten gett företaget. Genom konsortialavtalet kom Stora och Gränges att låsas in som ägare av SSAB genom att de bara vid ovan redovisade, mycket speciella förhållanden, hade möjlighet att gå ur sitt ägarengagemang.<sup>15</sup>

Statsföretag som var huvudägare i SSAB hade rätt att utse fem av de nio ordinarie styrelsemedlemmar som utsågs av bolagstämman. Gränges och Stora utsåg två vardera. Statsföretag hade också rätt att utse styrelsens ordförande. Per Sköld som var VD i Statsföretag blev styrelseordförande. Facket utsåg tre ordinarie styrelsemedlemmar och tre suppleanter. De fördelades lika mellan SSAB:s lokala fack i Luleå, Oxelösund och Borlänge. Björn Wahlström kom att bli SSAB:s förste VD. Att valet föll på honom kan förklaras av att han nyligen var anställd som VD för statliga NJA samtidigt som staten blev huvudägare i det nybildade SSAB.

De tre handelsstålverken gick mycket dåligt och det krävdes stora kapitaltillskott. Utan statens stöd och tillskott skulle omfattande nedläggningar knappast kunnat undvikas med arbetslöshet som följd.<sup>16</sup> En viktig förklaring till statens inträde som ägare och stor stödgivare var regional- och sysselsättningspolitiska skäl. Ett annat viktigt skäl var att det var vik-

tigt för svensk verkstads- och byggnadsindustri att inom landets gränser ha tillverkning och utveckling av handelsstål.

### *Statens stöd och ägartillskott*

Statens tillskott till SSAB utgick huvudsakligen som rekonstruktionslån och strukturlån. Rekonstruktionslånet var ämnat att användas för att täcka förlusterna under företagets rekonstruktion. Det ursprungliga rekonstruktionslånet uppgick till 1 800 milj kronor. Det var räntefritt under tre år och löpte därefter med 9,5% ränta. Lånet kunde avskrivas med hälften efter tre år och helt och hållet efter nio år. Genom att lånet ej betalades tillbaka fick lånet karaktär av löpande ägartillskott från staten.<sup>17</sup>

Strukturlånen var ämnade för att finansiera de nödvändiga strukturinvesteringar som skedde samtidigt med företagets rekonstruktion. Strukturlånen var räntefria och amorteringsfria de första åren och amorterades därefter över 20 år.<sup>18</sup> Av likviditetsskäl krävdes en finansiering av SSAB:s verksamhet. Strukturlånen kom också att användas för att tidigarelägga investeringsprojekt som ingick i företagets långsiktiga planer. Lånen kom därmed att ingå som en del i regeringens sysselsättningspolitik. För att citera regeringens proposition 1978/79:126:

”SSAB Svenskt Stål Aktiebolag, nedan kallat Bolaget, har i framställning till regeringen förklarat sig berett att medverka till ökad sysselsättning på de orter Bolaget är verksamt genom att tidigarelägga ett antal investeringsprojekt, ingående i Bolagets långsiktiga strukturplan.”

Trots statliga rekonstruktionslån och strukturlån till SSAB under åren 1978–1980 så kunde företagets eget kapital inte hållas intakt. Under perioden inleddes därför förhandlingar mellan SSAB:s ägare om att stärka företaget finansiellt. Under 1981 stod det klart att kapitalbehovet hade ökat kraftigt bl a beroende på en realprissänkning på stål, minskade volymer och ogynnsam valutakursutveckling för kronan i förhållande till Danmark och US-dollar. Från Storas sida deklarerades att bolaget inte kunde svara för sin del av det nödvändiga kapitaltillskottet till SSAB. Dåvarande industriministern Nils G Åsling beklagade att Stora inte ansåg sig kunna bidra med kapitaltillskott. Ägarna gjorde en överenskommelse och staten förvärvade Storas aktier i SSAB för 1 krona. En nyemission genomfördes som innebar att det egna kapitalet ökade med 1 500 milj kronor. Gränges betalade 25 procent av nyemissionen (375 milj kronor) och staten stod för resterande 1 125 miljoner kronor.<sup>19</sup>

Ägandet av SSAB kom att fördelas med 50% för Statsföretag, 25 procent för staten och 25 procent för Gränges. Gränges skulle kvarstå som ägare t o m januari 1991 men hade då rätt att få sina aktier inlösta av staten för 875 milj kronor. Genom denna konstruktion kom staten i praktiken att stå för hela risken i företaget.

De statliga kapitaltillskott som kan ses som direkt stöd till SSAB under perioden var ägartillskottet vid SSAB:s bildande på 700 miljoner kronor, rekonstruktionslånen 1978–1981 på 1 800 miljoner kronor samt den nyemission som genomfördes 1981 där staten betalade 1 125 miljoner kronor. Summan av dessa direkta stöd uppgick till 3 625 miljoner kronor. Utöver dessa tillskott utgick också som nämnts lån på förmånliga villkor. Tillskott i form av lån upphörde år 1982. Dessa lån har succesivt betalats tillbaka.<sup>20</sup>

Värt att notera är att de stora stöden och tillskotten ägde rum fram till och med år 1981 så länge som krisen inom stålindustrin var av stor omfattning. En förklaring till att stöden sedan upphörde var att den ursprungliga planen för statens tillskott kunde hållas och SSAB kunde från och med 1982 redovisa positiva resultat.

### *Omstruktureringen 1978–1982*

Initiativet till hur omstruktureringen skulle genomföras stod den nya styrelsen och ledningen med Björn Wahlström i spetsen för. Styrelsen fastställde 1978 års strukturplan som syftade till att uppnå en betydande kostnadsreduktion genom koncentration av tillverkningen till färre enheter och införande av effektivare och kvalitetshöjande teknik. Kapaciteten skulle minskas inom produktområden där överkapacitet rådde. Ett ökat samarbete med grossistledet eftersträvades. Strukturåtgärderna beräknades huvudsakligen vara genomförda efter fem år. Därefter förväntades SSAB redovisa positiva resultat.<sup>21</sup>

Inom gruvrörelsen avvecklades verksamheterna i Håksberg, Blötberget, Risbergsfältet och Stråssa. Gruvverksamheterna i Grängesberg och Dannemora rationaliserades. Inom det metallurgiska området koncentrerades den malmbaserade metallurgin till Luleå och Oxelösund och den skrotbaserade till Domnarvet i Borlänge. Under 1979 förvärvades landets största stålgrossist Tibnor och därmed uppfylldes planerna på ett närmare samarbete med grossistledet. Koncernens tunnplåttillverkning koncentrerades till Domnarvet där moderniseringar och utbyggnad av anläggningar genomfördes. Investeringarna prioriterades i produktom-

råden som t ex tunnplåt, där avsättningsmöjligheterna bedömdes vara mest gynnsamma.<sup>22</sup> Nedläggningar och upprustning av enheter inom stålverken genomfördes.<sup>23</sup>

I slutet av 1982 var 1978 års strukturplan i stort genomförd och SSAB kunde visa ett litet positivt resultat (efter finansiella intäkter och kostnader) om 23 miljoner kronor. Under perioden hade antalet anställda i koncernen minskat från 16 058 anställda år 1978 till 14 709 anställda år 1982. Om hänsyn tas till de 2 000 anställda som tillkom då Tibnor förvärvades hade personalen under perioden minskat med 20 procent.<sup>24</sup> Detta kan betraktas som en ganska liten minskning med tanke på den allvarliga kris som rådde.

Björn Wahlström lämnade arbetet som VD för SSAB 1981. Då var 1978 års strukturplan i stort genomförd. Han övergick till att vara ordförande i järnmalmsleverantören LKAB som hade upplevt en besvärlig period i samband med stålkrisen. Stora statliga ägartillskott hade blivit nödvändiga och fortsatt omstrukturering krävdes i LKAB. Björn Wahlström efterträddes som VD för SSAB av Henry Lundberg, tidigare platschef i Luleå inom SSAB.<sup>25</sup>

I mars 1983 genomfördes en ny ägarförändring då staten övertog Statsföretags 50 procentiga andel i SSAB för att Statsföretags olika verksamheter inte skulle tyngas av engagemang i kapitalkrävande basindustrier.<sup>26</sup>

## Konsolideringsperioden (1983–1986)

Under den ny tillträdde VD:n Henry Lundberg inriktades arbetet inom koncernen i huvudsak på kostnadsreduktion och mindre på strukturella förändringar. Det bedömdes av styrelsen vara nödvändigt med en andehämtningspaus för att trimma in de investeringar som genomförts. Koncernens lönsamhet förbättrades under åren 1983 och 1984. Resultatet (efter finansiella intäkter och kostnader) förbättrades från 23 miljoner kronor 1982 till 565 milj kronor 1984.<sup>27</sup> Avkastningen på eget kapital var låg men gick i rätt riktning. En bidragande orsak var verksamheten inom tunnplåtområdet där produktionen ökade. En del investeringar inom tunnplåtområdet fullföljdes. Konjunkturen hade blivit något bättre. Kapacitetsutnyttjandet i koksverk och metallurgidivisionerna ökade och kostnadseffektiviteten stärktes.<sup>28</sup>

Under 1984 hade SSAB satsat på en etablering på den amerikanska marknaden. I slutet av 1984 anklagades SSAB i USA för att vara statligt

subventionerat. Anklagelserna ledde till att exporten av kallvalsad tunnplåt påfördes en utjämningsstull 1985. Samma år gick två av SSAB:s amerikanska kunder i konkurs vilket ledde till förluster för SSAB på drygt 80 miljoner kronor.<sup>29</sup> Under 1985 minskade stålkonsumtionen i Sverige och den positiva resultatutvecklingen bröts. I slutet av 1985 förvärvades resterande 50% av aktierna i grossistföretaget Dickson från Avesta. Inga större strukturella förändringar genomfördes under perioden 1983–1986 bortsett från att huvuddelen av grossistverksamheten och det rostfria produktprogrammet i det nyförvärvade Dickson överfördes till Tibnor 1986. Därmed blev Dickson mer av ett verkstadsföretag med vidareförädling av tunnplåt som specialitet och Tibnor blev ett renodlat grossistföretag.<sup>30</sup>

Av rapporter till industridepartementets enhet för statliga företag från industridepartementets representant i SSAB:s styrelse, departementssekreterare Maj-Britt Resén, framgick att arbetet i SSAB:s styrelse inte fungerade tillfredställande. Diskussionerna i styrelsen handlade i för hög grad om detaljfrågor och i mindre utsträckning om viktiga strukturfrågor. Industridepartementet fick från och med år 1985 signaler också från ledning och fackliga representanter om att allt inte stod rätt till i koncernen. Ett problem var att de fackliga representanterna i styrelsen i första hand värnade om regionala intressen och sina egna orter där SSAB hade verksamhet. Under år 1985 bröts som nämnts SSAB:s positiva resultatutveckling och företagets avkastning på eget kapital efter schablonskatt gick ned från låga 7 procent 1984 till endast 3 procent. Resultatet (efter finansiella intäkter och kostnader) mer än halverades från 565 miljoner kronor år 1984 till 205 miljoner kronor 1985.<sup>31</sup> Dessa signaler väckte oro hos ägaren, industridepartementet, angående företagets fortsatta utveckling.

## Snabba förändringar (1986 och framåt)

### *Nya tag*

Industriminister Tage G Peterson kontaktade Björn Wahlström och uttryckte oro över utvecklingen i SSAB. Björn Wahlström hade kontakt med representanter för industridepartementet som ansåg att verksamheten i SSAB inte fungerade tillfredställande. Ledningen hade gjort flera affärer som inte var lyckade. En sådan var att 15 procent av det tidigare

helägda grossistföretaget Tibnor hade sålts till Avesta trots att SSAB behövde stärka sin ställning i grossistledet. En annan var köpet av Surahammars bruk från ASEA för 100 miljoner kronor.

Björn Wahlström tillfrågades om han kunde tänka sig att bli ny ordförande i SSAB. För att acceptera arbetet som styrelseordförande krävde Björn Wahlström att han skulle få bestämma den nya styrelsens sammansättning. Det var viktigt att styrelsen skulle kunna stålbranchen. Vidare krävde Björn Wahlström att privata ägare skulle komma in i företaget och att börsnotering skulle ske på sikt.

Gränges som ägdes av Electrolux var genom sin rätt till inlösen år 1991, till den fastställda summan 875 miljoner kronor, mer att betrakta som långgivare än som vanlig ägare. Gränges saknade därför ekonomiska incitament för att aktivt medverka till en omstrukturering av SSAB. Från industridepartementets sida ville man gärna komma bort från detta förhållande.

Björn Wahlström tog kontakt med Skandias finanschef Björn Hall och Jacob Palmstierna från S-E-Bankens koncernledning för att undersöka intresset hos olika institutioner att bli ägare i SSAB. Björn Wahlström hade goda personliga kontakter med dessa två. Att kontakt togs med stora institutionella placerare och inte med andra stora privata ägare som kunde förväntas utöva ett aktivare ägarinflytande berodde på att det gällde att överhuvudtaget hitta några ägare som var beredda att träda in i SSAB i det osäkra läge som rådde och att dessa samtidigt hade tillräckligt stora resurser till förfogande. Genom i första hand Björn Halls försorg bildades ett konsortium av institutionella placerare med intresse av ägande i SSAB. Konsortiet utgjordes av fyra parter som förvaltade sex institutioners placeringar. 1. Försäkringsaktiebolaget Skandia, 2. De två pensionsstiftelserna i S-E-Banken: Stockholms Enskilda Banks Pensionsstiftelse och Skandinaviska Bankens Pensionsstiftelse, 3. Försäkringsbolaget SPP som också förvaltade tillgångar för Arbetsmarknadsförsäkringar, pensionsförsäkringsaktiebolag (AMF-p) och 4. Allmänna Pensionsfonden, Fjärde fondstyrelsen (Fjärde AP-fonden).

En intensiv förhandlingsfas följde och slutfördes i december 1986. Förhandlingarna mellan staten och Gränges resulterade i att staten förvärvade Gränges 25 procentiga andel i SSAB för 600 milj kronor. Förhandlingarna med konsortiet resulterade i att staten sålde 33,3 procent av aktierna till de sex institutionella placerarna.<sup>32</sup> Köpeskillingen utgjorde 460 miljoner kronor vilket innebar ett pris på 55 kronor och 20 öre för aktier å nominellt 100 kronor. En uppdelning gjordes av aktiekapitalet i A-aktier

som medförde en röst och B-aktier som medförde en tiondels röst. Detta gjordes med tanke på att försäkringsbolag i Sverige inte får inneha mer än 5 procents röstandel i ett börsbolag. Genom att staten sålde ut en viss andel B-aktier kunde detta undvikas.

Konsortiet av institutionella placerare och den statlige ägaren slöt ett aktieägaravtal som innehöll bl a följande överenskommelser: 1. SSAB skulle drivas utifrån strikt affärsmässiga principer och parterna skulle verka för att detta krav upprätthölls i koncernen. 2. SSAB skulle börsnoteras på Stockholmsbörsen så snart det var möjligt med hänsyn till den ekonomiska ställningen och övriga förhållanden i SSAB. 3. SSAB skulle driva en konsekvent utdelningspolitik där utdelningen skulle följa SSAB:s långsiktiga resultatutveckling. 4. En helt ny styrelse under Björn Wahlströms ledning skulle tillträda. 5. Staten garanterade de nya ägarna i SSAB att få tilldelning av aktier i Procordia om staten skulle komma att sprida ägandet i detta bolag. Dessa överenskommelser var viktiga för att medlemmarna i konsortiet skulle vara beredda att ta risken att träda in som ägare i ett företag som SSAB som hade haft en sådan tydlig krisstämpe l på sig.<sup>33</sup>

Det var också viktigt för konsortiemedlemmarna att ha möjlighet till utträde som ägare i bolaget ifall någon börsnotering inte kunde komma till stånd inom rimlig tid. Samtidigt var det för statens företrädare av största vikt att de nya ägarna fullt ut bar den ekonomiska risken i sitt engagemang. Detta löstes genom att de nya minoritetsägarna hade rätt att sälja sina aktier till marknadspris efter 1993 till staten eller till köpare som staten skulle anvisa. Vid problem att fastställa ett marknadspris så skulle frågan avgöras genom skiljedom. Samtidigt med ägarförändringarna tecknade LKAB ett konvertibelt förlagslån hos SSAB på 700 milj kronor och SSAB fick därmed ett kapitaltillskott inför den omstrukturering av verksamheten som skulle genomföras. Ledningen i SSAB förväntade sig att omstruktureringen skulle medföra ett stort negativt kassaflöde och ansåg därför att det behövdes resurser. Staten som också var ägare till LKAB bestämde att LKAB skulle använda en del av sin kassalikviditet till att teckna förlagslånet hos SSAB.<sup>34</sup>

Staten hade ett antal konkreta motiv till varför en tredjedel av SSAB skulle säljas ut med sikte på börsnotering. Ett breddat ägande skulle innebära en riskspridning med andra ägare vid sidan av staten. Ett breddat ägande skulle också understryka att SSAB arbetade på affärsmässiga villkor. Det fanns en förhoppning att SSAB skulle slippa de straffullar som SSAB påförts i USA sedan bolaget i slutet av 1984 anklagats för att

vara statligt subventionerat. Vidare skulle en framtida börsnotering ge SSAB ökade möjligheter att få tillgång till nytt kapital. En börsnotering skulle också ge företaget bättre möjligheter att medverka i strukturförändringar inom branchen genom möjligheten att använda egna aktier som betalningsmedel vid företagsförvärv.<sup>35</sup>

Även rent statsfinansiella begränsningar motiverade att staten vid vissa tidpunkter kunde avstå från att teckna nytt kapital. Ett annat motiv var att de nya ägarna kunde komplettera staten genom att tillföra företaget ytterligare kompetens, marknadskontakter och liknande.<sup>36</sup>

Enligt Wijkström (1991) hade industridepartementet som ägare av SSAB vid sidan av ovan officiellt redovisade motiv för ägarspridning också hade följande motiv: 1. Industridepartementet ville skydda SSAB från statens politiska uppgifter genom att ta in minoritetsägare. 2. Ägarspridningen i SSAB skulle ge erfarenhet och bana väg för nya grepp inom den statliga företagssektorn. Industridepartementet ville lära sig. 3. Slutligen ville industridepartementet ha Björn Wahlström som styrelseordförande för en kompetent styrelse – utan privata delägare tog han inte uppdraget.<sup>37</sup>

### *Styrelsen byts ut*

Den nya styrelsen som Björn Wahlström genom sina kontakter i näringslivet satte samman hade en annan karaktär än tidigare med ett mindre statligt inslag av styrelseledamöter. Tre styrelseledamöter var på ett eller annat sätt knutna till staten. Hans Christer Olson och Tony Hagström ingick också i den nya styrelsen. Vidare ingick Allan Larsson som var Generaldirektör för AMS. De övriga styrelsemedlemmarna var Anders G Carlberg som var VD i Nobel Industrier med ett förflutet som vice VD och platschef för SSAB Oxelösund, Per-Olof Eriksson VD i Sandvik, Sven-Åke Johansson dåvarande VD i byggföretaget ABV som hade ett förflutet som vice VD i SSAB åren 1978–1983 samt Christer Zetterberg som var VD för Holmens bruk och hade ett förflutet som chef för SSAB:s dotterbolag Tibnor. I styrelsen ingick också fackliga företrädare.<sup>38</sup>

Den nya styrelsens medlemmar, som var utsedda av bolagsstämman, hade alla kunskaper om stålindustrin. Som framgått ovan hade flera av styrelsemedlemmarna tidigare varit verksamma inom stålindustrin.

## 1987 års strukturplan

Utifrån SSAB:s dåliga läge gällde det att uppnå en sådan lönsamhet att börsnotering var möjlig. Orvar Nyquist som hade varit med och utarbetat SSAB:s första strukturplan 1978 blev tillförordnad VD i väntan på en permanent lösning. Den nya ledningen utarbetade under en dryg månad runt årsskiftet 1986/87 1987 års strukturplan. I planen fastslogs bl a att SSAB måste koncentrera sin verksamhet till de områden där konkurrensfördelar kunde uppnås eller vidmakthållas. Kärnaffären skulle vara tunnplåt med därtill knuten metallurgi och vidareförädling. Vid sidan av denna kärnaffär skulle tillverkning av grovplåt och grova långa produkter ingå i koncernens produktprogram därför att metallurgierna i Oxelösund och Luleå därmed kunde få ett högt kapacitetsutnyttjande. Investeringarna i koncernen skulle koncentreras till tunnplåtområdet. SSAB:s olönsamma enheter skulle utan dröjsmål avvecklas för att möjliggöra investeringar i enheter med förutsättning att uppnå långsiktig lönsamhet. Produktprogrammet med klena stänger, klena profiler, armeringsstål och valstråd skulle avvecklas. Eftersom överkapaciteten inom järnmalm-sutvinningen förväntades bli bestående med fortsatta prisfall så skulle koncernens gruvverksamhet i Dannemora och Grängesberg avvecklas. Den överkapacitet som fanns inom metallurgi skulle åtgärdas genom att Domnarvets skrotbaserade metallurgi (elektrostålverket) skulle läggas ned.<sup>39</sup>

Kostnaden för avvecklingar och nedskrivningar av anläggningstillgångar i samband med omstruktureringen bedömdes av den nytillträdda styrelsen uppgå till 1060 miljoner kronor.<sup>40</sup> Detta belopp avsattes som reserv för framtida avvecklingskostnader och belastade 1986 års resultat. Förhoppningen var att de åtgärder som strukturplanen innebar skulle leda till att SSAB:s resultat förbättrades med ca 500 miljoner kronor per år. När det stod klart att SSAB:s resultat<sup>41</sup> år 1986 endast skulle bli 245 miljoner kronor, att reserveringar i storleksordningen en miljard gjorts och att ingen utdelning skulle utgå 1987 så fanns det en viss oro för företagets utveckling hos de nya ägarna i konsortiet.

Under 1987 påbörjades den omfattande omstruktureringen. Leif Gustafsson efterträdde Orvar Nyquist som ordinarie VD. Han kom från ett arbete som VD för stålföretaget Smedjebacken Boxholm. Stålrörelsen som tidigare bedrivits i tio divisioner omorganiserades till tre dotterbolag: SSAB Tunnplåt AB med anläggningar i Borlänge och Luleå, SSAB Oxelösund med tillverkning av bl a grovplåt och SSAB Profiler med ansvar för det grova långa produktprogrammet i Borlänge och Luleå. År

1986 var antalet anställda 15 512 i koncernen. Genom omstruktureringen och nedläggningarna beräknades ett par tusen jobb inte längre behövas i koncernen. Vid orter där nedläggningar skulle genomföras blev de lokala protesterna stora. Både företagsledning och politiker var utsatta för högljudda protester. Industriminister Thage G Peterson framförde till styrelsen och ledningen åsikten att takten vad gällde omstruktureringar och nedläggningar borde dämpas. Styrelsen i SSAB hade en överenskommelse att om en styrelsemedlem var tvungen att gå så skulle hela styrelsen avgå. Björn Wahlström kunde hota med hela styrelsens avgång och den statlige ägarens försök till påverkan kom aldrig att leda till något. Takten i förändringsarbetet upprätthölls.

I Grängesberg var protesterna mycket stora. MBL-förhandlingar om avvecklingen bröt samman. Frågan löstes genom att staten i slutet av 1987 köpte Gruvan i Grängesberg av SSAB för att driva den vidare under en övergångsperiod.<sup>42</sup> SSAB skulle betala staten vad det skulle kostat att lägga ned gruvan. Efter långa förhandlingar blev resultatet att SSAB skulle överföra 275 miljoner kronor till det nya statliga bolag som övertog gruvan.<sup>43</sup> Detta var ett bra exempel på vad staten var tvungen att göra med hänsyn till aktieägaravtalet mellan minoritetsägarna i konsortiet och staten. Det var fastställt att SSAB skulle drivas utifrån strikt affärsmässiga principer och om staten ville utöva regionalpolitik så var regionalpolitiska lösningar tvingade att söka sig utanför SSAB:s affärsmässiga verksamhet.

Under hösten 1987 förbättrades marknaden för stål, särskilt i USA, vilket gynnade även europeiska ståltillverkare. Framförallt var efterfrågan på tunnplåt stark. År 1988 såldes SSAB Profiler med det grova långa produktprogrammet till Ovako Steel. Stålrörelsen koncentrerades därmed ytterligare till tunnplåt och grovplåt. Under 1988 ökade stålkonsumtionen också i västeuropa. Den ökade efterfrågan ledde till viss brist på stål vilket möjliggjorde stora prishöjningar. Omstruktureringarna i SSAB fortsatte samtidigt med den förbättrade konjunkturen för stålindustrin. I mitten av 1989 skulle elektrostålverket i Borlänge läggas ned. 1988 års redovisade resultat efter finansiella intäkter och kostnader hade nästan tredubblats till 1 146 miljoner kronor jämfört med året före.<sup>44</sup>

Mot bakgrund av den positiva utvecklingen i SSAB beslutade ägarna att tiden var mogen för en utförsäljning av aktier till anställda och allmänhet för att möjliggöra en börsintroduktion.

## *Ytterligare ägarspridning och börnotering*

Hur börsintroduktionen skulle gå till var inte helt enkelt. Konsortiet som hade ca en tredjedel av aktierna, LKAB som hade ett konvertibelt lån om nominellt 700 miljoner kronor och staten skulle komma överens om hur mycket av aktierna som skulle säljas ut och till vilket pris. Något behov av att förstärka koncernens ekonomiska ställning fanns inte och därför blev det fråga om en utförsäljning av aktier från de dåvarande ägarna. Ägarna kom överens om att 7,5 miljoner aktier skulle bjudas ut till försäljning. De anställda skulle få möjlighet att bli delägare och aktier skulle spridas till allmänheten, institutionella placerare och SSAB:s affärskontakter. Svenska staten skulle sälja 4 miljoner aktier. LKAB skulle sälja 1,5 miljoner aktier efter konvertering och konsortiemedlemmarna skulle tillsammans sälja 2 miljoner aktier vilket motsvarade 24 procent av konsortiets tidigare innehav. Både A-aktier med en röst och B-aktier med en tiondels röst bjöds ut till försäljning. De aktier som bjöds ut till försäljning motsvarade efter full konvertering 23,4 procent av antalet aktier med 18,0 procent av rösterna i SSAB.<sup>45</sup>

Den svåra frågan att lösa inför börsintroduktionen var till vilket pris anställda och allmänhet skulle få köpa aktier. SSAB:s styrelse anlätade Carnegie fondkommission och Enskilda fondkommission för att göra en värdering av SSAB och föreslå ett lämpligt pris på aktien. En prisnivå i intervallet 100–120 kronor per aktie bedömdes som lämplig. Styrelsens ordförande Björn Wahlström menade att ett introduktionspris på 100 kronor borde vara rimligt. Det var ur ledningens synvinkel av stor vikt att utförsäljningen blev ordentligt tecknad och att risken för köparna inte skulle vara alltför stor då utförsäljningen till stor del var ämnad för SSAB:s anställda.

Konsortiemedlemmarnas bedömning av ett rimligt utförsäljningspris låg inte så långt ifrån det pris som Björn Wahlström och ledningen i SSAB förespråkade. Det viktigaste för konsortiet var att det skulle bli en lyckad börsintroduktion med viss kursstegring. Eftersom konsortiemedlemmarna skulle ha kvar merparten av sina aktier efter introduktionen var det inte nödvändigt att pressa sista kronan ur erbjudandet till anställda och allmänhet.

Den statlige ägaren representerad av industridepartementets tjänstemän ansåg att introduktionspriset måste sättas högre. Kritik hade riktats mot statens tidigare börsintroduktioner av Procordia och Uddevalla Shipping. Prissättningen ansågs för låg och spridningen av aktierna bland allmänheten för liten. De lyckosamma som fick aktier vid dessa tidigare

introduktioner ansågs göra oförtjänta vinster på bekostnad av "vanliga" medborgare som kunde betraktas som de tidigare ägarna. Från industridepartementets sida ville man inte upprepa detta och det var viktigt med både en inte alltför låg prissättning på aktien och en stor spridning bland allmänheten. Finansdepartementet hade ett intresse av att börsintroduktionen skulle inbringa så mycket pengar som möjligt till statskassan. Industridepartementets tjänstemän ansåg sig stå inför ett dilemma. Antingen sattes ett för lågt pris och staten skulle få in för lite pengar eller också sattes ett högt pris som skulle leda till missnöjda aktieägare och att utförsäljningen misslyckades. Industridepartementet anlätade en egen rådgivare, Alfred Bergs fondkommission, som kom fram till en värdering av SSAB-aktien i intervallet 170–200 kronor. Ett möjligt introduktionspris kunde vara 170 kronor per aktie.

Självklart hade ägarna det avgörande inflytandet över till vilket pris utförsäljningen skulle ske. Ledningen i SSAB upplevde en arbetsam period där det gällde att få gehör för vad man ansåg var en rimligare prisnivå. Till slut bestämdes introduktionspriset till 140 kronor per aktie, en kompromiss mellan de olika intressena. De anställda i SSAB garanterades att få teckna minst 100 aktier per anställd och högsta tilldelning var 200 aktier. Ovanligt för denna typ av börsintroduktion var att även halva börsposter om 100 st aktier såldes ut. Under förutsättning att utförsäljningen övertäcknades skulle allmänheten få två tredjedelar av tilldelningen med stor spridning i poster om 100 eller 200 aktier. Institutioner och SSAB:s affärskontakter fick också viss tilldelning. Institutioner, t ex försäkringsbolag som inte ingick i SSAB:s ägarkonsortium, fick möjlighet att teckna sig för i börsintroduktionssammanhang mindre poster om 25–50 tusen aktier. SSAB:s affärskontakter, kunder osv fick också, enligt intervjuer, i detta sammanhang dela på ett mindre antal aktier, ca 100 tusen stycken.<sup>46</sup>

### *SSAB som börsnoterat företag*

Från 1989 var de stora strukturåtgärderna genomförda i SSAB och förändringsarbetet gick in i en lugnare period.

Utförsäljningen av aktier till allmänheten övertäcknades och tilldelningen av aktier skedde genom slumpmässigt urval. Drygt 53 procent av SSAB:s anställda köpte aktier vilket ledde till att de anställda vid årsskiftet 1989 sammantaget hade en ägarandel på ca 4 procent av aktierna och 5 procent av rösterna i företaget. Staten hade en ägarandel på ca 48 procent

av kapitalet och röstmajoritet med ca 60 procent av rösterna genom en större andel röststarka A-aktier. De institutionella ägarna i konsortiet ägde tillsammans ca 21 procent av kapitalet och 16 procent av rösterna och övriga aktieägare ägde ca 27 procent av kapitalet och 19 procent av rösterna.<sup>47</sup>

I juli 1989 noterades aktien på Stockholmsbörsens O-lista för att sedan i september föras över till börsens A1-lista. Noteringsdagen steg aktiekursen direkt från introduktionspriset på 140 till över 170 kronor per aktie. Under 1989 hade aktien en toppkurs på över 210 kronor men noterades vid årsslutet till 164 kronor per aktie. År 1990 kom att bli ett dramatiskt börsår med krig i mellanöstern och SSAB-aktien föll kraftigt och noterades vid årets slut till 72 kronor per aktie.<sup>48</sup> Vid halvårsskiftet 1991 hade aktiekursen stigit till 134 kronor per aktie.

Ägarförändringarna bland de större ägarna av SSAB har inte varit stora under den period som aktien har varit börsnoterad. Statens ägarandel är exakt densamma som vid börsintroduktionen dock med den förändringen att ägandet idag ligger under det statliga Förvaltningsaktiebolaget Fortia. De institutionella ägarna från konsortiet är fortfarande stora ägare. Bland övriga ägare, främst mindre ägare, har rörligheten varit större, framförallt perioden direkt efter SSAB:s börsintroduktion. Vid börsintroduktionen fick SSAB ca 40 000 aktieägare och i slutet av 1989 hade dessa reducerats till ca 25 000 ägare.<sup>49</sup>

Ledningen i SSAB blev under 1990 potentiella ägare i SSAB genom köp av köpoptioner i poster som motsvarar 7 500 till 10 000 aktier per person. Ledningen har på detta sätt i likhet med ledningar i många andra börsnoterade företag gjorts privatekonomiskt beroende av företagets framgång och kursättningen på företagets aktie.

Den senaste förändringen i styrelsen skedde vid bolagsstämman 1991 då Björn Wahlström avgick som styrelseordförande.<sup>50</sup> Till ny ordförande i SSAB:s styrelse valdes Rune Andersson som bl a är styrelseordförande i privatägda och börsnoterade Trelleborg AB. Olof Rydh, VD för Förvaltningsaktiebolaget Fortia, har också blivit invald i SSAB:s styrelse.

## Ökad lönsamhet och förnyelse

Jag kommer i det följande att analysera utvecklingen i SSAB i tre avseenden. I detta avsnitt behandlas företagets lönsamhet och förnyelse. I nästa avsnitt diskuteras varifrån initiativ till utveckling kommit. Slutligen

diskuteras ägarutvecklingen.

Effektivitet i ett företag kan definieras på en rad olika sätt. Ser vi på produktiviteten inom SSAB, kan vi konstatera att det antal mantimmar som går åt till att producera ett ton råstål har gått ned betydligt under den studerade perioden. Detta är dock ett mycket tveksamt produktivetsmått då det inte fångar in att förädlingsgraden inom ett företag som SSAB också har ökat.

Ett annat effektivitetsmått, som kan säga lite mer, är räntabilitet på justerat eget kapital. SSAB hade, som förutsågs i planen från den första propositionen, mycket stora ekonomiska svårigheter under den första omstruktureringsperioden fram till 1982. Som framgår av tabell 6:1 nedan var resultaten kraftigt negativa och staten tillsköt som planerat stora be-  
lopp i form av rekonstruktionslån för förlusttäckning. Under företagets konsolideringsperiod 1982 till 1986 förbättrades resultaten de första åren bl a på grund av bättre konjunktur och genomförda omstruktureringar. 1982 och 1983 började SSAB visa positiva resultat och statens tillskott upphörde. Åren 1985 och 1986 blev lönsamheten sämre. Kraftigt förbättrad lönsamhet följde i samband med den nyvalda styrelsens genomförande av 1987 års strukturplan. Från 1986 till 1989 steg räntabiliteten på justerat eget kapital i koncernen från 3 till 17 procent.

Tabell 6:1. Verksamheten i sammandrag. (Värden i milj kronor)

År	78	79	80	81	82	83	
Anställda	16058	16105	17573	17017	14709	14711	
Soliditet <sup>1</sup> (%)	46	38	33	39	38	36	
Försäljning	3607	4174	7383	7267	8979	10435	
Prod råstål (Mton)	2347	2633	2274	2067	2221	2587	
Resultat efter finansiella intäkter och kostnader	-670	-410	-584	-774	23	303	
Räntabilitet <sup>1</sup> på JEK (%)	neg	neg	neg	neg	0	4	
År	84	85	86	87	88	89	90
Anställda	15012	14865	15512	14352	12801	12153	12014
Soliditet <sup>1</sup> (%)	36	35	27	29	31	40	44
Försäljning	11960	12931	13010	13559	14499	15972	15619
Prod råstål (Mton)	2857	3010	3005	2949	2963	2956	2868
Resultat efter finansiella intäkter							

och kostnader	565	205	245	409	1146	1579	954
Räntabilitet <sup>1</sup> på JEK (%)	7	3	3	6	15	17	11

<sup>1</sup>Definitioner:

Justerat eget kapital – Redovisat eget kapital ökat med 50 procent av de obeskattade reserverna exklusive minoritetsintressen. From 1990 ökas andelen av obeskattade reserver till 70 procent på grund av ändrad bolagsskatt (schablon-skatt 30 procent).

Soliditet – Justerat eget kapital i förhållande till balansomslutningen.

Räntabilitet på justerat eget kapital – Resultat efter finansiella intäkter och kostnader minskat med 50 procent (from 1990 30 procent) schablonskatt i förhållande till genomsnittligt justerat eget kapital.

*Källa:* SSAB:s årsredovisningar 1978–1990.

Kan vi utifrån dessa siffror säga något om hur den statlige ägarens agerande påverkat effektiviteten i företaget? Vi kan konstatera att SSAB gått från ett konkursmässigt företag med usel lönsamhet och stora statliga tillskott till en stålkoncern som står på egna ben utan statliga bidrag. Det är fråga om en omfattande omvandlingsprocess. Den statlige ägarens agerande bör också sättas i relation till ägarens mål. I början var målen att bevara en svensk stålindustri samt sysselsättnings- och regionalpolitiska mål viktigast. Efterhand kom lönsamhetsmålet att bli det väsentliga. Ser vi till antalet anställda i koncernen så har de gått från 16 050 st 1978 till 12 014 st 1990. Siffrorna är inte helt jämförbara, genom att det skett både nedläggningar, försäljningar och förvärv, men det kan konstateras att något mindre än ca 75 procent av arbetstillfällena från slutet av 1970-talet idag finns kvar.

Vad har det kostat för den statlige ägaren att bevara dessa arbetstillfällena och ha kvar en betydande stålkoncern i landet? Med ett mycket förenklat betraktelsesätt kan följande beräkning göras. Vi kan ta de kapitaltillskott som staten har tillskjutit sedan 1978 och jämföra dessa med statens andel av SSAB:s aktuella börsvärde. Tillskotten sedan 1978 utgör 3 625 miljoner kronor och SSAB:s börsvärde var den 30 juni 1991 3 551 miljoner kronor. Statens andel av detta börsvärde var 1 697 miljoner kronor. Inlösen av Gränges andel i SSAB 1986 kostade staten 609 miljoner kronor men staten fick samtidigt in 460 miljoner kronor genom utförsäljningen till konsortiet. Vid företagets börsnotering sålde staten aktier för 560 miljoner kronor. De utdelningar som staten erhållit från SSAB sedan 1984 uppgår till 150 miljoner kronor. Sammantaget ger detta ett netto på

minus 1 367 miljoner kronor (utan hänsyn till inflation vid beräkningarna). Detta netto på drygt en miljard kronor måste sättas i relation till att staten ändå skulle haft kostnader för de arbetslösa om stålverken hade lagts ned samt att dynamiska effekter har uppstått i ekonomin genom att SSAB har haft verksamhet. En jämförelse kan göras med de statliga bidrag som utgick till varvsindustrin och som uppgick till över 30 miljarder. Ur detta perspektiv ter sig omstruktureringen av SSAB som relativt billig.<sup>51</sup>

Låt oss övergå till att studera den förnyelse som har skett inom koncernen. Förnyelseförmåga i ett företag kan visa sig genom skapande av nya verksamheter, nya produkter, nya marknader, ny personal och nya teknologier. Koncernen har genomgått omstruktureringar som inneburit nedläggningar, avyttringar av verksamhet, företagsförvärv och investeringar. På detta sätt har verksamheten förändrats och förnyats. Koncentration och investeringar i tunnplåtområdet har inneburit förnyelse. Förvärvet av stålgrossisten Tibnor innebar förnyelse genom att SSAB kom närmare sina kunder. Förändringar i styrelsen 1986 innebar förnyelse. Förnyelse har också skett genom ägarförändringar och börsnoteringen av SSAB. På en rad områden har förnyelsen varit påtaglig.

## Omvandling på ledningens och styrelsens initiativ – legitimerad av privata intressen

Vilken är den statlige ägarens del i den förnyelse som skett? I huvudsak är det som *resursgivare* av kapital som staten har verkat. Den statlige ägaren, manifesterad i form av industridepartementet, har inte haft en *aktiv* roll i den förnyelse och förändring som ägt rum. Förnyelsen har drivits fram av ledningen. Detta hindrar inte att den statlige ägaren varit väl informerad och betraktat den förnyelse som skett som positiv. Staten som ägare har också varit tvungen att reagera på och ta ställning till initiativ som genererats av ledningen.

Staten, via Statsföretag, gjorde inte inträde som ägare till 50 procent av SSAB för att den statlige ägaren förväntade sig god avkastning på tillskjutet kapital. Motivet till statens inträde står istället helt att finna i att stålindustrin och arbetstillfällena skulle räddas i den kris som rådde. Genom sitt inträde kom den statlige ägaren att bli inlåst som ägare under lång tid framöver. Möjlighet till utträde genom försäljning förelåg inte eftersom stora kapitaltillskott bl a till ren förlustäckning var nödvändiga.

Det hade inte gått att intressera andra privata ägare än Stora och Gränges för företaget. Alternativet hade varit att lägga ned de konkursmässiga stålverken.

Uppenbarligen ville inte de statliga företrädarna att staten helt ensam skulle axla ansvaret för företagets framtid genom ett helägt SSAB. Därför kom också Stora och Gränges att låsas in som ägare genom det konsortialavtal som slöts mellan parterna vilket gjorde det möjligt för de privata ägarna att tidigast 1982 begära inlösen och därmed uppnå utträde från ägaransvar i bolaget.

Ett annat skäl till att staten inte trädde in som helägare kan ha varit att viktig kompetens kunde gått förlorad inför den omstrukturering som bolaget skulle genomgå om inte Stora och Gränges hade varit representerade i styrelsen. Det var en fördel vid omstruktureringsarbetet att privata intressen var representerade i företaget. Som en av de dåvarande styrelseledamöterna uttryckte saken:

”Det var viktigt att Stora och Gränges var med. De utgjorde garantier för att omstruktureringen skedde på företagsekonomiska villkor. Planerna på att lägga ned malmmetallurgin i Domnarvet var ett enormt beskt piller att svälja lokalt i Dalarna och Borlänge. Jag ifrågasätter om det hade kunnat drivas igenom om SSAB hade varit helt statligt ägt... SSAB:s största svaghet under denna period var motsättningar mellan facken. Facken kämpade för sin ort. Det var ett svagt fackligt uppträdande där de i första hand försökte ta hänsyn till lokala intressen och inte till hela företagets intressen...”

SSAB fick genom att privata intressen var representerade legitimitet till att genomföra omstruktureringen. 1978 års strukturplan lyckades genomföras de följande åren. Statens roll i omstruktureringen var som resursgivare. Staten agerade i detta sammanhang inte i en roll som ägare av SSAB utan i första hand utifrån sin roll som ansvarig för sysselsättnings- och regionalpolitik. Omstruktureringen under denna period drevs från företagsledningen. *Initiativen* till åtgärder och till vilka kapitalbehov som förelåg kom från företagsledningen. Ledningen rekvirerade medel från staten utifrån den plan som hade bestämts vid företagets bildande. Den statlige ägarens agerande *begränsades* till att efter ledningens initiativ reagera och tillskjuta medel för omstruktureringens genomförande.

Konsolideringsperioden (1983–1986) efter den första strukturplanens genomförande kännetecknas av att den statlige ägaren förhöll sig passiv efter att de sista statliga kapitaltillskotten hade utgått till SSAB. Genom industridepartementets styrelserepresentant i företagets styrelse hölls

departementets tjänstemän informerade. Som framgått växte missnöjet med företagets utveckling sig starkare hos industridepartementet i slutet av perioden. Någon utåt märkbar reaktion från den statlige ägarens sida kom inte förrän en aktör utanför industridepartementet kom med förslag på lösningar av företagets problem.

Ser vi på de förändringar som skedde med sikte på börsnotering så sammanföll industridepartementets och Björn Wahlströms intressen och den statlige ägaren *reagerade* genom att acceptera och medverka i de förslag på lösningar som diskussionen ledde till. Styrelsen i SSAB böts ut, Björn Wahlström blev ordförande, inlåsningsen av Gränges som ägare upphörde genom inlösen, utförsäljning till institutionerna i konsortiet genomfördes, VD böts ut osv. De snabba förändringarna under denna period står i kontrast till den föregående konsolideringsperioden. Initiativ till dessa snabba förändringar kom till stor del från aktörer utanför industridepartementet såsom Björn Wahlström, den nytillsatta styrelsen och ledningen samt representanterna från de stora institutionerna i konsortiet.

Björn Wahlström tog initiativ till den nya styrelsens sammansättning. På kort tid fick SSAB nya lönsamhetsinriktade ägare vid sidan av den statlige ägaren, ny styrelse och ny ledning. En klar lönsamhetsinriktning slogs fast i det aktieägaravtal som staten och de nya ägarna slöt.

De ovan beskrivna förändringarna gav *legitimitet* till den omstruktureringsring som den nya styrelsen ansåg vara nödvändig för att SSAB skulle ha någon möjlighet att bli så lönsamt att en börsnotering kunde bli möjlig. Överenskommelsen som fanns mellan de nya aktieägarna och staten om att företaget skulle drivas efter företagsekonomiska principer bidrog till att fack och regionala intressen inte kunde förvänta sig att ägarna skulle ta något extraordinärt sysselsättningsansvar. Den nya styrelsen och ledningen uppnådde också ett krismedvetande i företaget och en förståelse för att lönsamheten måste upp.

SSAB:s omstrukturering från 1987 och framåt *initierades* av den nya styrelsen. Den nytillsatta tillförordnade ledningen utarbetade planerna. Den statlige ägaren representerad av industriministern och tjänstemän på industridepartementet påverkade inte planerna för förändringarna i SSAB. Det fanns en överenskommelse mellan den nya styrelsens ordförande och dåvarande industriministern Tage G Peterson att den nya styrelsen skulle agera helt självständigt gentemot den statlige ägaren. Den statlige ägaren hade därmed mindre möjlighet att reagera på politiska krav som riktades mot den.

Som nämnts reagerade ändå industriminister Tage G Peterson på lokala och fackliga protester och framförde åsikten att takten i förändringarna vad gällde omstruktureringar och nedläggningar borde dämpas. Av detta blev intet tack vare den starka och självständiga styrelse som den statlige ägaren tidigare hade välkomnat. Björn Wahlström har kommenterat statens benägenhet att i en ägarroll försöka ta politiska hänsyn på följande sätt:

”Det är svårt att i en ägarroll försöka förena motstridiga politiska och företagsekonomiska mål. Om staten bidrog på annat sätt än som ägare skulle man också komma förbi felsynen att det vid sidan av styrelse och ledning finns ett ytterligare organ – industridepartementet – som bestämmer och som t ex fack kan vända sig till.”

## Ägandet av SSAB, en del i omvandlingsprocessen

Ett försök att klassificera de olika ägare som SSAB har haft genom åren görs i figur 6:1. Som framgår av figuren har de stora ägarförändringarna skett då SSAB bildades. Stora trädde ut, konsortiet trädde in och då börsnoteringen och den ytterligare ägarspridningen genomfördes.

SSAB:s bildande 1978 kom att medföra inlåsta ägare. Staten tog på sig rollen som resursgivare för att värna om i första hand sysselsättning. Staten hade vid denna tid inga möjligheter alls till utträde eftersom andra privata ägare inte hade varit intresserade av att förlora pengar för att rädda sysselsättning. Alternativet hade varit att lägga ned stålverken. I början av SSAB:s verksamhet fanns inte heller något statligt intresse att komma ifrån statens betydande sysselsättningspolitiska roll. Istället förväntades staten att gripa in i den kris som rådde och det sågs allmänt som legitimt att staten åtminstone under en övergångsperiod tillsköt stora resurser av sysselsättningspolitiska skäl. Detta gällde även en borgerlig regering. De privata ägarna Stora och Gränges blev inlåsta som ägare genom det konsortialavtal som slöts mellan ägarna.

Vid förhandlingarna om ytterligare ägartillskott i SSAB 1981 tog representanterna för Stora upp möjligheten till utträde ur SSAB. Visserligen erhöll Stora endast 1 krona för sin ägarandel i SSAB, men föredrog detta framför att tillskjuta mer kapital. Att Stora kunde utnyttja möjligheten till utträde berodde på att man inte längre var inlåst som ägare pga en allt bättre finansiell ställning. Stora-koncernen kunde i sin balansräkning skriva ned innehavet i SSAB till 1 krona. Gränges hade en svagare

Figur 6:1. Ägandet av SSAB

1978	1981	1986	1989
<i>Händelser:</i>			
SSAB bildas	Storas utträde	Konsortiets inträde Gränges utträde	Ytterligare ägarspridning Börsnotering
<i>Ägarkategorier:</i>			
Staten 50%	Staten 75%	Staten 66,6%	Staten 47,8%
Inlåst lojalist	Inlåst lojalist	Inlåst lojalist	Lojalist
Privata inlåsta lojalister (Stora och Gränges)	Inlåst lojalist (Gränges)	Finansförvaltare (Konsortiet)	Finansförvaltare (konsortiet och andra)
			Avkastningsmaximerare (småsparare)
			Rörelseintressenter (anställda)
<i>Statens ägande:</i>			
Inlåst			Utträdesmöjligheter
<i>Statens mål:</i>			
"Rädda stålindustrin", sysselsättning			lönsamhet

finansiell ställning. Detta ledde till att det inte var möjligt för Gränges att dra sig ur ägarengagemanget i SSAB. Istället tvingades Gränges pga av detta utträdeshinder att delta i nyemissionen. Genom Gränges rätt till

inlösen av sin ägarandel till den fastställda summan 875 milj kronor kom Gränges återigen att låsas in som ägare i SSAB. Genom konstruktionen som kunde betraktas som en obligation blev Gränges också utan incitament för att påverka SSAB:s skötsel.

De stora ägarförändringarna 1986 innebar att Gränges trädde ut och konsortiet trädde in som ägare i SSAB. Konsortiet utgjordes av finansförvaltare vars mål var att uppnå effektiv förvaltning av stora resurser från pensionssparare och försäkringstagare. Finansförvaltarna i konsortiet kunde tänka sig att som en placering bland många andra i sina diversifierade aktieportföljer även inkludera aktieposter i SSAB. Som framgått var det mycket väsentligt för de nya ägarna i konsortiet att de inte blev *inlåsta* som ägare. De fick i händelse av utebliven börsnotering möjlighet att sälja sina aktier till marknadspris.

Under en socialdemokratisk regering var den statlige ägaren vid denna tidpunkt fortfarande att betrakta som en i huvudsak inlåst ägare. Det hade sannolikt varit svårt att i det osäkra läge som rådde intressera andra än konsortiet att träda in som ägare i SSAB. Statens inlåsnings som ägare var dock mindre stark än tidigare eftersom det ändå var möjligt att få in andra ägare vid sidan av staten. Statens ägarandel minskade från 75 till 66,6 procent vilket innebar ett partiellt utträde.

Den ägarspridning som skedde vid börsnoteringen av aktien medförde att staten minskade sin ägarandel ytterligare. Ägandet av SSAB ändrade delvis karaktär då en rad olika ägartyper vid sidan av staten trädde in. Fortfarande var finansförvaltarna från konsortiet av institutionella placerare en stor ägargrupp. Nya institutioner tillkom också som ägare i denna kategori.

Allmänheten som i huvudsak utgörs av småsparare utgjorde en annan ny ägargrupp i SSAB. De av de anställda som beslutade sig för att teckna sig för aktier blev rörelseintressenter i företaget. Ytterligare rörelseintressenter tillkom då ledningen senare blev delägare.

Genom att SSAB blev så lönsamt att börsnotering blev möjlig så försvann viktiga utträdeshinder. Lönsamheten i sig gjorde att det var möjligt att intressera olika ägarkategorier att bli ägare i SSAB. Genom börsintroduktionen och den ytterligare spridningen av ägandet i SSAB skapades vidare en marknad för företagets aktier. Ett viktigt utträdeshinder försvann därmed och staten fick möjlighet att sälja aktier via börsen. Staten är från och med börsnoteringen inte längre att beteckna som en inlåst ägare. Det finns inget som hindrar staten från att sälja aktier annat än eventuella politiskt ideologiska skäl.

Sammanfattningsvis kan, som framgår av figur 1, statens ägande av SSAB beskrivas som att ha gått från att vara inlåst av politiska och ekonomiska skäl till ett ägande med stora möjligheter till utträde ur ägarengagemanget. Denna förändring har skett samtidigt som statens mål med ägandet i SSAB gått från målen att rädda stålindustrin och upprätthålla sysselsättning till lönsamhetsmål som är jämförbara med andra börsnoterade koncerners.

## Från kris till börs

Resultaten av studien kan sammanfattas i åtta punkter. Alla berör de SSAB:s omvandling från krisföretag till börsföretag.

1. Staten tog initiativ till handelsstålutredningen som lade grunden för SSAB:s bildande. Efter detta har den omvandling som skett inte drivits fram från industridepartementet – dock har en plan funnits över hur stora tillskott som beräknades behövas under den första omstruktureringsperioden. Åtgärder som har varit viktiga för omvandlingen har *initierats* av aktörer utanför industridepartementet. Dessa initiativtagande aktörer har kommit från ledning och styrelse i SSAB samt periodvis även utanför dessa kretsar, t ex då Björn Wahlström hade kontakter med industridepartementet hösten 1986.

2. Den statlige ägarens agerande har inskränkt sig till att *reagera* på initiativ från i första hand styrelse och ledning. Den statlige ägaren har i mycket liten utsträckning aktivt utövat inflytande i företaget. Under den första omstruktureringsperioden (1977–1982), som kännetecknas av kris, agerar staten utifrån en regional- och sysselsättningspolitisk roll och bidrar i denna roll som resursgivare till SSAB. Staten verkar inte i första hand i en traditionell ägarroll. En traditionell ägarroll innebär att bidra med riskvilligt kapital för att bära frukterna och kräva god avkastning på satsat kapital. Tillskotten i form av lån upphörde 1982 när den första omstruktureringen var genomförd. Under den följande konsolideringsperioden 1983–1986 går SSAB in i ett lugnare skede och den statlige ägaren kan under denna period betraktas som passiv. Från och med slutet av 1986 ändras den statlige ägarens agerande och ägaren blir åter reaktiv. Snabba förändringar initieras av aktörer utanför industridepartementet samtidigt som förändringarna välkomnas av den statlige ägaren.

3. Vi kan konstatera att omfattande förnyelse har skett i företaget. Viktiga exempel på förnyelse är investeringarna i tunnplåtområdet, bl a för att uppnå en högre förädlingsgrad, samt ägarförändringar och börsnotering av SSAB. Förnyelsen har inte skett på den statlige ägarens initiativ men staten har välkomnat och stött den förnyelse som skett.

4. Målen för den statlige ägarens engagemang i SSAB har förändrats. Då SSAB bilades var målet att rädda stålindustrin och regional- och sysselsättningspolitik viktigast. Först efter 1982 upphörde statliga tillskott och lönsamhetsmålet blev viktigare. Från och med 1986 har lönsamhetsmålet blivit än tydligare genom att staten genom ägarspridning och sedermera börsnotering avhant sig möjligheten att via sitt ägande utöva sysselsättningspolitik.

5. Omvandlingsprocessen har varit hjälpt av att förväntningarna på statens agerande har förändrats – det råder ett helt annorlunda politiskt klimat idag än i slutet av 1970-talet.<sup>52</sup> Omvandlingsprocessen har också varit hjälpt av att privata minoritetsintressen i SSAB givit legitimitet åt strukturella förändringar där ledstjärnan varit att SSAB skulle drivas efter strikt affärsrättsliga principer.

6. Även om de privata representanterna var viktiga så dominerade staten, via Statsföretag AB, SSAB:s styrelse i början. Staten tillsatte majoriteten av de styrelsemedlemmar som utsågs av bolagsstämman. Detta gäller även efter det att staten övertog Statsföretags andel i SSAB. Den nya styrelsen som tillträdde år 1986 har inneburit en förändring. Styrelsen har idag mindre statlig prägel. I Styrelsen ingår numera flera verkställande direktörer från stora privatägda börsnoterade företag.

7. Statens agerande som ägare har förändrats och staten har kunnat använda sig av utträde och minska sin ägarandel i SSAB genom att de utträdeshinder som förelåg då SSAB bildades successivt har försvunnit. Staten är inte längre en ägare av typ inlåst lojalist utan en ägare utan inlåsningsbundenhet.

8. Staten har, genom den utveckling som SSAB genomgått, begränsat sina möjligheter att reagera på regionala och sysselsättningsmässiga

krav. Samtidigt har den statlige ägaren ökat sina möjligheter att reagera på andra politiska krav på breddat ägande, privatisering och spridning av ägande i de statliga företagen till en privatägande allmänhet. Den statlige ägarens möjligheter att reagera på dessa krav genom statligt ägarutträde har ökat. Den statlige ägaren är inte längre inlåst och SSAB är alltmer jämförbart med andra stora, privata börsnoterade koncerner.

## Noter

- <sup>1</sup> Den studie som detta kapitel bygger på finns i sin helhet redovisat som SNS Occasional Paper.
- <sup>2</sup> Här ges endast en kortfattad beskrivning av utvecklingen fram till SSAB:s bildande. De strukturdiskussioner och det maktspel som föregick bildandet finns beskrivet i Sverker Jonssons bok, *Vägen mot SSAB*, Bothnica 11, Luleå 1990.
- <sup>3</sup> Jonsson (1990), s 144 ff samt 314 ff.
- <sup>4</sup> Jonsson (1990), s 163–167.
- <sup>5</sup> Brev från Björn Wahlström 1991-10-02.
- <sup>6</sup> Regeringens proposition 1977/78:87, s 2.
- <sup>7</sup> Jonsson (1990), s 362.
- <sup>8</sup> Regeringens proposition 1977/78:87, s 2.
- <sup>9</sup> Jonsson (1990), s 337 ff och s 249.
- <sup>10</sup> Regeringens proposition 1977/78:87, s 41.
- <sup>11</sup> SSAB:s emissionsprospekt, april 1989, s 14.
- <sup>12</sup> Det engelska konsultföretaget Atkins Planning och det franska Sofresid enligt regeringens proposition 1977/78:87, s 21.
- <sup>13</sup> Regeringens proposition 1977/78:87, s 22, 27 och 73.
- <sup>14</sup> Regeringens proposition 1977/78:87, s 61.
- <sup>15</sup> Regeringens proposition 1977/78:87, s 61–66.
- <sup>16</sup> Vid intervjuerna har framkommit olika åsikter om hur ekonomiskt besvärligt det skulle ha varit för Stora respektive Gränges om staten inte hade trätt in som ägare. Det har spekulerats i om Gränges skulle ha gått i konkurs. Gränges järnvägsrörelse TGOJ överfördes till det nybildade SSAB och Gränges erhöll 340 milj kronor för denna av staten. Detta gav Gränges ett välbehövligt kapitaltillskott.
- <sup>17</sup> SSAB:s årsredovisning 1978, s 3–6 samt regeringens propositioner 1977/78:87, s 37–50 och 1978/79:126, s 27 ff.
- <sup>18</sup> SSAB:s årsredovisning 1978, s 3–6 samt regeringens propositioner 1977/78:87, s 37–50 och 1978/79:126, s 27 ff.
- <sup>19</sup> Regeringens proposition 1981/82:56, s 30–33.
- <sup>20</sup> Sifferuppgifterna har erhållits från Ekonomidirektör Anders Ullberg vid SSAB.
- <sup>21</sup> SSAB:s prospekt inför börsintroduktionen 1989, s 14.
- <sup>22</sup> Regeringens proposition 1977/78:87, s 27.
- <sup>23</sup> SSAB:s årsredovisning 1982, s 10.
- <sup>24</sup> SSAB:s prospekt inför börsintroduktionen 1989, s 14.

- <sup>25</sup> SSAB:s årsredovisning 1980, s 15.
- <sup>26</sup> Henning, Roger, Procordia – Från politik till ekonomi, SNS Occasional Paper nr 25, Maj 1991.
- <sup>27</sup> SSAB:s årsredovisning 1984, s 1.
- <sup>28</sup> SSAB:s årsredovisning 1983, s 3.
- <sup>29</sup> SSAB:s årsredovisning 1985, s 2.
- <sup>30</sup> SSAB:s prospekt inför börsintroduktionen 1989, s 14.
- <sup>31</sup> SSAB:s årsredovisning 1985, s 1.
- <sup>32</sup> Beloppet 600 milj kronor motsvarade de 875 milj kronor som Gränges hade rätt till 1991 minskat med en räntefaktor på 10% per år. Se regeringen proposition 1986/87:71, s 6.
- <sup>33</sup> Regeringens proposition 1986/87:71, s 1–19.
- <sup>34</sup> Regeringens proposition 1986/87:71, s 1–19.
- <sup>35</sup> Regeringens proposition 1986/87:71, s 5–9.
- <sup>36</sup> Regeringens proposition 1986/87:74, s 180–181.
- <sup>37</sup> Wijkström, Filip, Statligt av-ägande, uppsats vid Handelshögskolan 1991 (stencil).
- <sup>38</sup> SSAB:s årsredovisning 1986, s 39.
- <sup>39</sup> SSAB:s prospekt inför börsintroduktionen, s 15 samt Förslag till principer för SSAB:s inriktning, s 1–11 (stencil, SSAB) och Förslag till åtgärdsplan för SSAB med ekonomiska konsekvenser, s 1–11 (stencil, SSAB).
- <sup>40</sup> SSAB:s årsredovisning 1986, s 28.
- <sup>41</sup> Resultat efter finansiella intäkter och kostnader.
- <sup>42</sup> Gruvverksamheten fick sedan läggas ned i förtid enligt uppgift från intervju.
- <sup>43</sup> Se Jacobsson, Bengt, Konsten att reagera, Carlssons bokförlag, Stockholm 1989, s 68–72, där en utförlig beskrivning ges av statens agerande.
- <sup>44</sup> SSAB:s årsredovisning 1988, s 2.
- <sup>45</sup> SSAB:s prospekt inför börsintroduktionen 1989, s 1–2.
- <sup>46</sup> SSAB:s prospekt inför börsintroduktionen 1989, s 2.
- <sup>47</sup> SSAB:s årsredovisning 1989, s 14–15.
- <sup>48</sup> SSAB:s årsredovisningar 1989, s 14 och 1990, s 14.
- <sup>49</sup> SSAB:s årsredovisning 1989, s 14–15.
- <sup>50</sup> Björn Wahlström övergick till att bli ordförande i Norbankens styrelse 1991.
- <sup>52</sup> Sifferuppgifterna för SSAB har erhållits från Anders Ullberg Ekonomidirektör på SSAB.
- <sup>52</sup> Jfr t ex Henning(1991).

## Källor och litteratur

### *Opublicerade källor*

#### *Intervjuer*

Berggren, Bo, VD Stora Kopparbergs Bergslags AB, intervju 1991-02-15

Hall, Björn, Finanschef Skandia AB, intervju 1991-01-15

Johansson, Sven-Åke, vice VD Nordbanken AB, intervju 1991-01-18

Lund, Olof, styrelseordförande Celsius Industrier AB, intervju 1991-01-16  
Olson, Hans Christer, Departementsråd Industridepartementet, intervju  
1991-01-17  
Sköld, Per, fd VD i Statsföretag 1971–1982, fd ordf i SSAB 1978–1986, intervju  
1991-01-10  
Tegnér Per, Departementsråd ind dep, vice VD Fortia AB, intervju  
1991-02-20  
Ullberg, Anders, vice VD SSAB, ekonomidirektör, intervju 1991-01-11  
Wahlström, Björn, fd ordförande i SSAB, ordförande i Nordbanken, intervju  
1990-11-29  
Wikander, Sten, fd styrelseledamot i SSAB, fd direktör i Gränges, intervju  
1991-01-22

### *Övrigt*

”Förslag till principer för SSAB:s inriktning”. Svenskt Stål AB, Stockholm 1987,  
(stencil).  
”Förslag till åtgärdplan för SSAB med ekonomiska konsekvenser”. Svenskt Stål  
AB, Stockholm 1987, (stencil).  
SSAB:s prospekt inför börsintroduktion, april 1989, Svenskt stål AB, Stockholm.  
SSAB:s årsredovisningar 1978–1990.  
”Staten som aktieägare – forskningsplan” SNS 26 sept 1989 (stencil)  
Wijkström, F., 1991, ”Statligt av-ägande”, seminarieuppsats, Handelshögskolan,  
Stockholm (stencil)

## *Publicerade källor*

### *Officiellt tryck*

Regeringens proposition 1977/78:87  
Regeringens proposition 1981/82:56  
Regeringens proposition 1986/87:71  
Regeringens proposition 1986/87:74

### *Litteratur, artiklar m m*

Aharoni, Y., 1986, *The Evolution and Management of State-Owned Enterprises*.  
Ballinger, Cambridge, Massachusetts.  
*Expansion, avveckling och företagsvärdering i svensk industri – en studie av ägar-  
formens och finansmarknadens betydelse för strukturomvandlingen*. Indu-  
strins Utredningsinstitut, Stockholm 1988.  
Glete, J., 1987, *Ägande och industriell omvandling*. SNS Förlag, Stockholm.  
Hedlund, G., Hägg, I., Hörnell, E., Rydén, B., 1985, *Institutioner som aktieägare*.  
SNS Förlag, Stockholm.  
Hedlund, G., 1984, ”Voice, exit och lojalitet som mekanismer för ägarinflytande”.  
Institutet för internationellt företagande (IBB), Handelshögskolan, Stock-  
holm (stencil).  
Henning, R., 1991, ”Procordia – Från politik till ekonomi”. *SNS Occasional Paper*  
No 25, Stockholm.  
Hirschman, A. O., 1970, *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Massachusetts.

- Jacobsson, B., 1989, *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*. Carlssons bokförlag, Stockholm.
- Jonsson, S., 1990, *Vägen mot SSAB*. Bothnica 11, Norbottens museum, Luleå.
- Kuuse, J., 1983, *Varven och underleverantörerna*. Svenska Varv AB, Kungälv.
- Olsson, J., 1989, *Ds 1989:23 Vad ska staten äga?* Allmänna Förlaget, Stockholm
- Waara, L., 1980, *Den ståtliga företagssektorns expansion*. Liber Förlag, Stockholm.

## 7. *Från Post- och Kreditbanken till Nordbanken*

### Statligt bankägande

Affärsbanksväsendet har under hela 1900-talet tilldragit sig statsmakternas uppmärksamhet. Genom lagstiftning och bankinspektionens kontroll har man strävat efter att skydda småspararnas intressen. Via penningpolitik och andra keynesianska ekonomiska instrument har staten dessutom sökt styra bankernas verksamhet i enlighet med den allmänna politikens inriktning.

Även frågan om ett statligt affärsbanksväsende har sedan 1920-talet varit föremål för omfattande diskussion. I första hand drevs denna fråga av socialdemokraterna. Det var emellertid inte av partiideologiska motiv som staten 1923 blev huvudägare i Jordbrukarbanken. Istället ville man via ett statligt delägarskap förhindra att banken likviderades med omfattande förluster för småspararna.

Jordbrukarbankens inriktning på agrarsektorn svarade dock inte mot socialdemokratins krav och inför 1928 års val sökte man åter aktualisera frågan om inrättandet av en statlig affärsbank. Det dåliga valresultatet och den ökade betoningen på åtgärder mot arbetslöshet och andra frågor som förknippades med välfärdsstaten, gjorde dock att frågan om en statlig affärsbank sköts i bakgrunden. Den statliga bankverksamheten kom därför under mellankrigstiden att återfinnas främst inom Jordbrukarbanken och Postsparbanken.

Efter det andra världskriget blev frågan om statligt affärsbanksväsende åter aktuell. I det betänkande som 1945 års kreditmarknadsutredning lade fram 1949, pekade man på de fördelar det skulle innebära om statens kreditverksamhet kunde samordnas. Särskilt mot bakgrund av de omfattande insatser som skulle krävas för jordbrukets rationalisering, elkraftförsörjningens utbyggnad och bostadsbyggandet ansågs bildandet av en statlig bank som en mycket viktig åtgärd.

I maj 1949 biföll riksdagen den proposition som innebar att Sveriges Kreditbank från januari 1951 kunde öppna sin verksamhet. Huvudsakligen baserades bankens rörelse på den gamla Jordbrukarbanken – som

samtidigt upphörde – samt kontor som övertogs från fyra andra affärsbanker. Redan från början kom Kreditbanken att bli huvudbank för offentlig administration och statligt företagande, vilket gav banken en stabil kundkrets. Under 1960-talet fick dock såväl Postbanken som Kreditbankens svårare att hävda sig på finansmarknaden. Detta var också en av orsakerna till varför frågan om staten som bankägare åter fick aktualitet.

## Postbank och Kreditbank i samverkan

Redan kreditmarknadsutredningen 1967 hade påvisat de fördelar det innebar att samordna statens båda bankverksamheter – Postbanken och Kreditbanken. Frågan om statens agerande på kreditmarknaden aktualiserades också inom det socialdemokratiska partiet, bl a på den extra partikongress som samlades 1967.

Under 1950-talet hade privatföretagens investeringsverksamhet till stor del finansierats med ackumulerade reserver. Under 60-talet hade dock denna möjlighet minskat och företagen hade blivit alltmer beroende av banker och andra kreditinstitutioner för att finansiera investeringarna. På flera håll inom det socialdemokratiska partiet menade man att det privata affärsbanksväsendet inte förmådde tillgodose näringslivets alla krav. En anledning var den nära kontakten mellan de tre storbankerna (Stockholms Enskilda Bank, Skandinaviska Banken och Svenska Handelsbanken) och ett antal stora och medelstora industriföretag. Man menade också att denna koppling medverkade till att bankerna hellre prioriterade korta krediter till gamla kunder framför mer riskbetonade långsiktiga projekt som kunde tänkas befrämja strukturrationaliseringen i samhället.<sup>1</sup>

Ett större statligt engagemang skulle således kunna vara ett led i en bättre fungerande kreditmarknad. Dessutom konstaterade man att en utvecklad investeringsverksamhet inom näringslivet också innebar större insatsbehov inom bostadsbyggande och offentlig service, vilket talade för en aktiverad statlig kreditpolitik. Från motionärer och partiledning menade man att det fanns flera lösningar på detta problem:

- En socialisering av kreditmarknadens institutioner.
- En utbyggnad och utveckling av den statliga Investeringsbankens funktioner bl a genom en närmare integrering med AP-fonderna.
- En aktivering av övriga statliga kreditinstitutioner främst Kreditbanken, samt en friare ställning för Postbanken.

Trots att delar av opinionen inom partiet radikaliserats något under senare delen av 1960-talet, vidmakthöll partistyrelsen den politik som fastlagts redan under 1940-talet och som betonats i partikongresser såväl under 1950-talet som tidigare under 1960-talet.

För kreditmarknaden konstaterade man att staten redan hade stora möjligheter att kontrollera och styra utvecklingen. Detta skedde genom Riksbankens penningpolitiska åtgärder och via bankinspektionens kontroller. Tillkomsten av den statliga Investeringsbanken – vid sidan av Post- och Kreditbankerna – hade också medfört att staten fått större möjligheter att agera på kreditmarknaden. Mot bakgrund av detta avfärdade partistyrelsen de motioner som föreslagit ett förstatligande av bankväsendet.<sup>2</sup>

Frågan om en effektivisering av den statliga verksamheten på kreditmarknaden kvarstod dock och aktualiserades alltmer mot bakgrund av näringslivets strukturomvandling. Även inom regeringen togs denna fråga upp. Under 1968 genomfördes under ledning av statssekreteraren vid finansdepartementet Kjell-Olof Feldt, en utredning om det framtida samarbetet mellan Post- och Kreditbanken. Denna utredning kom att bli helt avgörande för den fortsatta statliga bankverksamheten. Efter omarbetning lämnades propositionen om samarbete mellan Post- och Kreditbanken till riksdagen i oktober 1969.

Det fanns flera skäl till att intensifiera samarbetet mellan de båda statliga bankerna. De viktigaste orsakerna förefaller ha hängt samman med den strukturella utvecklingen på kreditmarknaden. Koncentrationstendenserna i det svenska näringslivet ställde ökade krav på bankernas förmåga att bidra till finansieringen. Ett samarbete mellan de båda statsbankerna skulle göra det möjligt att ta på sig finansieringen av mer omfattande projekt. En alltför stor dominans för ett fåtal stora privata banker skulle kunna leda till att låntagarens valmöjligheter på finansmarknaden begränsades. I utredningen konstaterades att låntagarnas möjligheter att välja mellan olika bankförbindelser närmast bestämdes av de nära kontakter som redan under mellankrigstiden etablerats mellan banker och industri.<sup>3</sup>

För att samarbetet mellan Post- och Kreditbanken skulle kunna bli framgångsrikt krävdes en förändring i regleringen av Postbankens placeringsregler. De nya reglerna ökade Postbankens möjligheter att bevilja lån på nya marknader. Genom ett samarbete med Kreditbanken skulle Postbanken kunna få tillgång till såväl kontorsnät som sakkunskap vad avsåg kreditgivning. Det ansågs inte ekonomiskt rimligt att Postbanken

satsade på att bygga upp dessa delar av verksamheten vid sidan av Kreditbanken.<sup>4</sup> Verksamheten vid Postbanken kom istället att bli beroende av Kreditbankens organisation och kompetens. Den liberalisering av placeringsreglerna för Postbanken som genomfördes kom därigenom att bli ett slag i luften och Postbankens karaktär av inlåningsbank kvarstod.

Detta befästes också av andra förslag i utredningen, där Postbankens verksamhet anpassades till Kreditbankens struktur och inriktning. Det gällde bl a utlandsrörelse, notariatverksamhet samt obligations- och aktieemissioner, där Postbanken uppmanades att aktivt marknadsföra Kreditbankens sortiment.<sup>5</sup> För Kreditbanken innebar samarbetet fördelar då man kunde dra nytta av Postbankens finansiella resurser och täta kontorsnät.

På vissa områden kunde emellertid ett vidgat samarbete bidra till ömsesidiga fördelar för de båda bankerna. Detta gällde i första hand områden där man kunde uppnå rationaliseringsfördelar. En gemensam datorisering och utvidgning av datorbaserad kundservice skulle reducera bankernas omkostnader samtidigt som kundservicen förbättrades. Rationaliseringsvinster skulle också kunna uppnås i informations- och reklamverksamhet där bankerna kunde gå ut som en gemensam grupp. Utvecklingskostnaden för nya banktjänster skulle också bli lägre om samarbetet utvecklades.<sup>6</sup>

De båda bankerna skulle inom ramen för samarbetet bibehålla självständigheten som separata bolag. Postbanken skulle kvarstå som en del av Postverket, men i kontrollhänseende underställas bankinspektionen. Samordningen av bankernas verksamheter skulle ske via ett utbyte av styrelseledamöter samt genom inrättandet av en samarbetsdelegation – och vid behov, arbetsgrupper för speciella frågor.<sup>7</sup>

## Fusionen mellan Postbanken och Kreditbanken

Störningar i samarbetet mellan Posten och Kreditbanken bidrog till att aktualisera ett samgående. Efter fusionen mellan Stockholms Enskilda Bank och Skandinaviska Banken 1971 torde detta ha blivit ännu mer aktuellt. Det huvudsakliga skälet till sammanslagningen mellan Postbanken och Kreditbanken var sannolikt att man önskade hävda det statliga alternativet på kreditmarknaden. Mot bakgrund av de samarbetsproblem som fanns mellan bankerna och den samtidigt snabba strukturutvecklingen på den privata affärsbankssidan torde ett samgående ha varit

i det närmaste nödvändigt för att inte de statliga alternativen skulle förlora marknadsandelar. Argumentationen inför fusionen av de båda bankerna sammanfaller därför väl med de argument som framfördes då samarbetet mellan bankerna påbörjades.

Det fanns även andra skäl – baserade på erfarenheter från samarbetet mellan bankerna – som talade för en fusion mellan Post-och Kreditbanken. I samarbetsavtalet fastslogs att Postbanken skulle utnyttja Kreditbankens organisation då man öppnade sin rörelse med nya grenar som t ex långgivning till nya kunder och utlandsaffärer. Det hade emellertid visat sig att Kreditbankens organisation inte var tillräckligt stor för dessa åtaganden och om Postbanken mer konsekvent skulle utvidga dessa verksamhetsgrenar skulle det innebära en kraftig utbyggnad av Kreditbankens resurser. Ett alternativ – vilket kanske var naturligt mot bakgrund av konkurrensen mellan de båda bankerna – var en utveckling av Postbankens kompetens och resurser på såväl central som lokal nivå. I annat fall skulle de statliga bankernas roll på kreditmarknaden inte kunna utvecklas som det var tänkt i samarbetsavtalet.<sup>8</sup>

I den proposition som antogs av riksdagen framfördes tre huvudsakliga skäl till varför man ville omvandla det tidigare banksamarbetet till en fusion:

- För att samordna de båda bankernas resurser och ge största möjliga styrka gentemot konkurrenterna på kreditmarknaden.
- För att ge samordningen mellan bankerna en sådan form att man i marknadsföring kunde framträda som en enhet.
- För att minimera de negativa konsekvenserna för personalen som arbetade inom Postverkets giro- och bankrörelse.<sup>9</sup>

För att fusionen skulle kunna genomföras krävdes en noggrann översyn av såväl organisationsformer som ekonomiska frågor. Samgåendet berörde två olika typer av banker med delvis parallella organisationer. En viktig förutsättning för fusionen var att Postverkets rörelse lämnades opåverkad och att omläggningen inte invercade menligt på personalens arbetsförhållanden. Den nya PKbankens inlåning skulle bestå av Kreditbankens konton, sparkonton på Postbanken, personkonton samt räntebärande konton från postgirot. Detta innebar att den egentliga postgiroverksamheten inte flyttades över till den nya banken utan hölls kvar inom Postverket, men bröts ut som en särskild verksamhetsgren. Postgirot skulle fortsättningsvis inte bedriva någon särskild placerings- eller utlå-

ningsverksamhet, utan den nya banken skulle förvalta girots medel.<sup>10</sup>

Den nya bankens kunder skulle ha möjlighet att utnyttja postkontoren för insättningar och uttag. För denna service samt för andra uppgifter som Posten utförde åt banken, skulle en viss ersättning lämnas till Postverket.<sup>11</sup>

Den nya banken skulle initialt få förhållandevis små reserver, även om staten tillförde kapital vid bildandet, och konsolideringsgraden skulle ligga avsevärt under de andra storbankernas. Detta problem accentuerades också av Kreditbankens och Postbankens olika struktur. Postbankens huvudsakliga inriktning på långsiktiga placeringar i obligationer och räntebundna lån överensstämde inte med affärsbankernas gängse placeringspolitik. Detta skulle göra PKbanken mer ekonomiskt känslig, än andra banker, för diskontoförändringar.<sup>12</sup>

Fusionen medförde – enligt 1972 års rörelseresultat – att de vinstgivande delarna (126 miljoner kronor) av Postbankens verksamhet fördes vidare till Kreditbanken, medan förlustbringande delar (64 miljoner kronor) kvarstannade hos Postverket. Tidigare hade överskott inom en del av Postens verksamhet kunnat balansera underskotten inom andra områden och därigenom hade man kunnat motverka en försämring av postservicen.<sup>13</sup> Detta har sedan varit ett kvarstående problem i relationen mellan Posten och banken.

## PKbankens utveckling

PKbankens verksamhet expanderade under de första verksamhetsåren relativt snabbt. Trots att rörelseresultatet utvecklades låg lönsamheten i Kreditbanken lägre än för andra affärsbanker.

PKbankens inlåning ökade under de första åren snabbare än för bankerna i genomsnitt.<sup>14</sup> Andelen av affärsbankernas sammanlagda inlåning från allmänheten steg från knappt 29,7 procent 1974 till 31,7 procent 1980 – då PKbanken noterade den högsta marknadsandelen. Denna expansion skedde i första hand på bekostnad av S-E bankens marknadsandel. Framgången var emellertid temporär och redan 1981 hade S-E-Banken återtagit det man förlorat under senare delen av 1970-talet. Utvecklingen under 1980-talet – och särskilt efter 1985 – innebar för de tre storbankerna att andelen av den totala inlåningen hos affärsbankerna minskade.

Orsakerna till förskjutningarna under 1980-talet kan sökas i flera samverkande faktorer.

- Det förefaller som om avregleringen av kreditmarknaden från 1985 haft en viss negativ effekt på inlåningen i storbankerna.
- De försämrade statliga finanserna och de minskade offentliga utgifterna under 1980-talet kan ha inneburit att den statliga inlåning som placerades hos PKbanken ökade långsammare än t ex privatföretagens inlåning i övriga storbanker.
- Den accelererade löneutvecklingen för privatanställda i relation till offentliganställda har sannolikt inneburit att större insättningar automatiskt hamnat hos de privatbanker som haft en nära anknytning till näringslivet.
- Svenska Handelsbanken, S-E-Banken samt ett antal större provinsbanker kan även ha haft fördel av en utvecklad fondrörelse som komplement till bankverksamheten under hela 1980-talet. På denna marknad uppnådde inte PKbanken någon starkare position förrän man förvärvat Carnegie Fondkommission i juni 1988.
- Under vissa perioder kan det faktum att PKbanken var offentligt ägd ha inneburit en direkt stimulans för inlåningen. Analogt kan utvecklingen och debatten under 1980-talet ha varit till nackdel för PKbanken. Privatisering och begränsning av offentlig verksamhet har under 1980-talet börjat omfattas av såväl borgerliga partier som delar av socialdemokratin. Detta kan också ha drabbat PKbanken där ägandet starkt associerats med staten.

Trots att PKbankens relativa betydelse för den sammanlagda affärsbanksinlåningen minskade under 1980-talet ökade behovet av tillskott till det egna kapitalet. Den absoluta tillväxten av inlåningen – bl a genom inflationen – medförde nämligen att banklagens krav på kapitaltäckning inte med säkerhet kunde bibehållas. Redan i december 1975 fördubblades aktiekapitalet genom en nyemission – som tecknades helt av staten – från 316,8 miljoner kronor till 633,6 miljoner kronor.

Under våren 1984 genomfördes ytterligare en emission (om 116 milj kronor), men där avstod staten från sin företrädesrätt och 15,6 procent av aktiekapitalet privatiserades i en nyemission riktad till allmänheten, samtidigt som PKbanken introducerades på börsen.<sup>15</sup>

PKbankens aktiekapital ökades ytterligare 1988 från 750 milj kronor till 1899 milj kronor. Detta skedde genom en fondemission om 750 milj kronor samt genom en riktad nyemission på 399 miljoner kronor, som utgjorde likvid vid köpet av Carnegie Fondkommission. Statens ägarandel minskade därigenom från 84,6 procent till 66,7 procent av bankens

aktiekapital.<sup>16</sup>

Då PKbanken något år senare förvärvade den privata Nordbanken kunde detta ske utan ägartillskott från staten. Den goda tillgången på likvida medel inom PKbanken gjorde nämligen att förvärvet kunde ske som en kontantaffär.

När PKbanken öppnade sin verksamhet 1974 placerades en stor del av bankens tillgångar i statspapper och andra obligationer. Dessa tillgångar utgjorde huvudsakligen långsiktiga placeringar som övertagits från Postbanken. Sammanlagt motsvarade placeringarna i statspapper och obligationer 1974 knappt 29 procent av bankens tillgångar. Detta var över genomsnittet för affärsbankerna som till drygt 22 procent hade sina tillgångar placerade i statspapper och avsevärt över storbankernas andel som låg mellan 17 och 20 procent.

Under den följande tioårsperioden ökade såväl storbankernas som de totala affärsbanksplaceringarna i statspapper och obligationer. För PKbanken steg andelen till 33,8 procent 1983, medan övriga bankers andelar låg under 30 procent. Först från mitten av 1980-talet kan man konstatera en mer markerad nedgång i PKbankens innehav av statspapper och obligationer. År 1988 hade bankens placeringar således anpassats till vad som gällde för de övriga båda storbankerna. Detta innebar att mellan 12 och 13 procent av bankernas totala tillgångar placerades i statspapper och obligationer – vilket var lägre än genomsnittet för affärsbankerna.

Även om statspapper och obligationer tidigare intagit en viktig roll i PKbankens tillgångar dominerades placeringarna av utlåning till allmänheten. Dessa tillgångar svarade oftast för över 50 procent och därmed överträffade PKbanken även på denna punkt såväl övriga storbanker som genomsnittet för affärsbankerna. Vad gällde privatutlåningen fanns således ingen omedelbar anledning till omfördelning av tillgångarna då PKbanken bildades. Såväl i utredningen om samarbete mellan Post- och Kreditbanken som i förberedelserna för fusionen framgick dock att man önskade få en ny struktur inom utlåningen. Framför allt ville man aktivera bankens roll avseende näringslivskrediter. På denna punkt lyckades man också synnerligen väl. På bekostnad av krediterna till bostadssektorn steg näringslivskrediterna från knappt 18 procent av utlåningen vid bildandet, till över 62 procent 1986.<sup>17</sup>

I kontakten med utländska banker och bankirer uppvisade PKbanken under hela perioden – 1974–1990 – en svag utveckling jämfört med övriga banker och främst jämfört med storbankerna. År 1973 utgjorde dylika placeringar knappt 4 procent av PKbankens tillgångar medan motsva-

rande summa för Svenska Handelsbanken och S-E banken var 13,8 respektive 13,3 procent. PKbankens utlandsplaceringar ökade succesivt till 9,5 procent av de sammanlagda tillgångarna 1988 medan SHB:s och SEB:s andelar i stort sett var oförändrade.

## Samarbetet mellan PKbanken och Posten

En omedelbar effekt av samgåendet mellan Post- och Kreditbanken var en kraftigt ökad inlåning främst från företagssektorn. Vilken roll postkontoren spelade i denna expansion är osäkert. Vid postkontoren bedrevs ursprungligen endast inlånings- och uttagsverksamhet och först från 1983 gavs 300 postkontor rätt att bevilja vissa personkrediter.<sup>18</sup>

För den bankservice som utfördes vid postanstalterna var PKbanken skyldig utge en viss ersättning. Storleken på denna skulle bestämmas av de omkostnader som Postverket hade för verksamheten. Vid tvist om ersättningens storlek hänvisades till den särskilda arbetsgrupp som tillsatts för att samordna de olika verksamheterna vid fusionen.

Redan i de remissvar som föregick fusionen mellan Post- och Kreditbanken uppmärksammades dessa ekonomiska mellanhavanden mellan Postverket och PKbanken. Bankinspektionen föreslog t ex att en särskild skiljenämnd – med representanter från Postverket och PKbanken – skulle tillsättas för att reglera ersättningsfrågorna. Detta förslag lämnades utan åtgärd och i den proposition som antogs förutsattes att man inom ramen för den särskilda arbetsgruppen skulle kunna lösa de mellanhavanden som kunde uppkomma.<sup>19</sup>

Ersättningens storlek var ursprungligen i princip baserad på den omkostnadsavräkning som fanns sedan tidigare mellan Postbanken och övriga Postverket. I det nya samarbetsavtal som antogs i november 1986 mellan Postverket och PKbanken ändrades ersättningen till att istället baseras på affärsvolymerna.

Frågan om ersättningens storlek var en källa till motsättning mellan banken och posten, särskilt då PKbankens bidrag till samkostnader för verksamheten vid postkontoren minskade – relativt situationen före fusionen. För PKbanken innebar detta att ersättningen till Postverket minskade från 51 procent av bankens sammanlagda kostnader 1975 till 33 procent 1985. I absoluta tal motsvarade emellertid detta en ökning från 280 till 871 milj kronor.<sup>20</sup> Att frågan om ersättningen till Postverket var en viktig motsättning visas av det avtalslösa tillstånd mellan Posten och ban-

ken, som rådde under 1990 och som äventyrade det fortsatta samarbetet.

Vid sidan av dessa frågor har det även funnits vissa motsättningar som haft sin grund i de organisatoriska förhållandena. Postverket har i sin verksamhet haft att ta hänsyn till sociala förpliktelser vilket gjort att man inom vissa områden tvingats att driva en postverksamhet som annars av ekonomiska skäl skulle lagts ned. Eftersom bankrörelsen varit en viktig del av postens verksamhet har detta också återverkat på PKbanken. Ur det rent affärsmässiga perspektiv som PKbanken skall bedriva sin verksamhet kan dylika kontor synas väl kostsamma och om banken ensamt haft ansvaret för verksamheten hade kontoren otvivelaktigt lagts ned. Eftersom PKbankens verksamhet skall bedrivas i konkurrens med andra affärsbanker är det viktigt att bankens kontorsverksamhet – via postkontoren – inte subventioneras. De organisatoriska förhållandena mellan Posten och banken torde därför direkt ha återverkat på frågan om ersättning för Postens banktjänster.

Ett ytterligare skäl till varför motsättningen mellan Posten och PKbanken (sedermera Nordbanken) accentuerades, var den negativa utveckling som präglade bankens roll på privatmarknaden – dvs den traditionella postbanksmarknaden. PKbankens andel av den sammanlagda inlåningen från privatpersoner minskade nämligen kraftigt mellan 1974 och 1990. Detta försämrade – i kombination med en i övrigt minskad betydelse för kassatjänster – postens möjligheter att motivera ett omfattande kontorsnät.

Genom PKbankens förvärv av Nordbanken och det därigenom utökade kontorsnätet för den nya statliga Nordbanken, minskade också bankens behov av Postens kontorsnät.

Under 1990 kom motsättningarna mellan banken och Posten till en mer allmändebatt. Efter att man misslyckats med att teckna ett nytt samarbetsavtal sökte Posten nya vägar att bedriva bankverksamhet. Ett nej från regeringen på en förfrågan om att få öppna egen bankrörelse i maj 1990 förefaller ha invagat såväl staten som banken i en viss säkerhet. I augusti presenterades emellertid detaljerade planer på ett samarbete mellan Posten och sparbankerna. Verksamheten skulle organiseras på så sätt att sparbankerna genom förvärv av Sveabanken, skaffade oktroj för den nya verksamheten. Posten skulle bistå med kontorsnät men i ett inledande skede inte gå in som delägare.

Inom finansdepartementet ledde detta förslag till att man åter, mot bakgrund av det planerade sparbankssamarbetet, tvingades se över relationen mellan Posten och nya Nordbanken. Man ansåg dock inte att det

fanns någon anledning att ändra det beslut som tagits i maj och från finansdepartementets tjänstemän förordades åter att Posten och Nordbanken träffade en snar uppgörelse. Något nytt incitament för att en sådan uppgörelse skulle komma till stånd presenterades inte från huvudägarens sida.

Det snabba agerandet från tjänstemännen på finansdepartementet motsvarades inte av en lika rask hantering hos politikerna. Frågan om Postens nya samarbetsplaner hade blivit en fråga inte bara för regeringen, utan också för riksdagen och för den allmänna debatten. Motsättningarna mellan olika grupper kom i dagen då LO tog ställning för ett samarbete mellan Posten och sparbankerna, samtidigt som de LO-fackliga representanterna i Nordbankens styrelse lämnade sina poster i protest mot bankens agerande. Detta tillsammans med de skillnader i uppfattning som fanns mellan kommunikations- och finansdepartementet, bidrog till att läget i förhandlingarna under hösten 1990 var låst.

Det kom således att dröja innan finansdepartementet i sin egenskap av ägare agerade för att påverka relationen mellan Posten och Nordbanken. Det var istället bankinspektionen som tog initiativet till en bedömning av det planerade samarbetet mellan sparbankerna och Posten. Man menade att dessa planer borde underkännas och att sparbankerna inte heller borde tillåtas att förvärva Sveabanken. Förslaget till samarbete mellan Posten och sparbankerna uppfattades allmänt som ett försök att kringgå det negativa besked som Posten tidigare fått på sin oktrojförfrågan. Bankinspektionen och sedermera finansdepartementet menade att Postens kontorsnät istället borde hållas öppet för alla banker som var villiga att sluta samarbetsavtal. Bristen på intresse från andra banker att ingå sådana avtal medförde dock att man från Postens sida släppte denna tanke.

Nordbankens kreditförluster – orsakade av utlåning mot svaga säkerheter – blev under hösten 1990 alltmer besvärande och i december tvingades såväl verkställande direktör som styrelseordförande och övriga styrelseledamöter att lämna sina uppdrag. Då ny VD tillsattes och den nya styrelsen blivit känd påbörjades åter diskussionen om ett samarbetsavtal mellan Posten och Nordbanken och ett ettårigt avtal slöts också i januari 1991. Detta utvidgades i februari till ett femårsavtal. Ungefär samtidigt slöts också ett avtal mellan Posten och sparbankerna om kontorssamverkan.

Under hösten 1991 blev frågan om postens bankägande åter aktuell. Efter en kraftig ökning av Nordbankens kreditförluster hade ett tillskott

av ägarkapital blivit nödvändigt. Regeringen tillfrågade därför Posten om man var intresserade av att skjuta till kapital för att rädda banken ur krisen. Posten föreslog som ett svar på detta att man skulle bilda en särskild "dotterbank" till Nordbanken, med Posten som ägare, dit Postens gamla lönekontokunder kunde föras. Därigenom skulle Posten få möjlighet att själv bedriva bankverksamhet samtidigt som man kringgick det förbud mot bankkrojoj som man fått under 1990.<sup>21</sup>

Detta bud antogs inte av regeringen och Posten accepterade istället att skjuta till huvudelen av det ägartillskott om 5 mdr kronor som Nordbanken var i behov av. Det visade sig dock att detta bud var dåligt förankrat hos den nytillträdde borgerliga regeringen och Posten tvingades avstå även från denna väg att rädda Nordbanken. Istället fick staten garantera en nyemission om drygt 5 mdr kronor. Genom att de gamla ägarna har företrädesrätt vid nyteckning kommer staten som huvudägare att skjuta till det mesta av kapitalet. Även om detta var tvärt emot den privatiseringspolitik som förts under 1980-talet kan man förmoda att staten, så snart Nordbankens ekonomi medger, kommer att minska sin ägarandel.

## Staten som ägare till PKbanken

Det mest intressanta med staten som PKbanksägare är den *passivitet som präglat ägarrollen*.<sup>22</sup> Ägarens intentioner har egentligen endast visats i samband med de utredningar som föregick fusionen mellan Post- och Kreditbanken. De målsättningar som formulerades i samband med bildandet av PKbanken har sedan tolkats av bankens ledning. De politiska argumenten – som att öka statens roll på kreditmarknaden – som framfördes inför bildandet av PKbanken sköts således i bakgrunden, medan de ekonomiska motiven tillmättes stor betydelse.

Bankledningen såg som huvudsakliga mål att

- skapa en affärsbank som konkurrerande alternativ till framför allt S-E-Banken
- förbättra bankens lönsamhet
- bevara den sparbankskaraktär som var ett arv från Postbanken.

*Orderstyrning*<sup>23</sup> har endast förekommit i två fall – i samband med den sk Raineraffären och då Nordbankens styrelse tvingades avgå under hösten 1991.

Under sin tid som generaldirektör för Posten och medlem av PKbankens styrelse, hade Ove Rainer beviljats omfattande lån från PKbanken som använts för skatteplanering. Då Rainer tillträtt som justitieminister uppdagades detta, vilket ledde till en omfattande diskussion inte minst inom det socialdemokratiska partiet.

Den s k Raineraffären kom mest att få moraliska dimensioner, då någon olaglig handling egentligen inte begicks vare sig från bankens eller Rainers sida. Frågan blev emellertid särskilt känslig då ett statsråd var inblandat. Från finansdepartementets sida ville man genom att avsätta bankens styrelseordförande markera det ansvar som banken hade för hur kreditgivningen utformades.

Statens agerande i denna fråga fick omfattande konsekvenser. Ytterligare tre ledamöter lämnade bankens styrelse och verkställande direktören hotade med att avgå. Även inom andra statliga företag skedde en reaktion mot statens ägaragerande.

Från finansdepartementets sida, ville man dock markera det personliga ansvar som det innebar att sitta i de statliga företagsstyrelserna, för att på så sätt åstadkomma en "professionalisering" och ett större intresse för styrelsearbetet. Från bankinspektionens sida påpekades dock att man – även om inte staten agerat – hade sett över PKbankens kreditgivning till Rainer.

Statens orderstyrning kom också till uttryck under hösten 1990. Svårigheterna med att åstadkomma ett nytt samarbetsavtal med Posten, samt bankens ökade kreditförluster, bidrog båda till att ägarens förtroende för bankledningen och styrelse rubbades. Tillsättandet av Björn Wahlström som ny styrelseordförande var också en markering av hur allvarligt man från statens sida såg på den uppkomna situationen. Avsättandet av den gamla Nordbanksstyrelsen får ses som ett av de fåtaliga exemplen på ett aktivt ägaragerande.

*Målstyrningen* för bankens verksamhet fanns i utredningar- och framför allt i propositionen – som föregick fusionen. Därefter har inte ägaren förändrat bankens målinriktning. Bankens utveckling mot vinstgivande affärsbank på bekostnad av sparbankstanken kan därför anses ha accepterats av ägaren.

Inte heller vad avser *resursstyrning* har staten agerat som aktiv ägare. Initiativ till utökning av aktiekapital, börsintroduktion, förvärven av Carnegie fondkommission 1988 och Investeringsbanken samma år, samt Nordbanksfusionen 1989 har kommit från banken och inte från huvudägaren. Finansdepartementet har emellertid via sin ägarroll engagerats

påtagligt i dessa affärer. Med undantag för förvärvet av Nordbanken – som var en kontantaffär – har staten nämligen tvingats ta ställning till finansieringen. Däremot förefaller man inte aktivt ha deltagit i den ekonomiska bedömningen av de tilltänkta förvärven.

Då bankledningen 1984 väckte förslaget om att köpa Götabanken kopplades frågan samman med en börsintroduktion av PKbanken.

Behovet av kapital för detta förvärv och bristen på statliga resurser gjorde en externfinansiering via nyemission nödvändig. Ett godkännande från den socialdemokratiska riksdagsgruppen för börsintroduktionen underlättades av att bankförvärvet kunde framställas som ett led i ett fortsatt förstärkande av banksektorn. Från finansdepartementets sida var emellertid inte detta något avgörande argument. Även om man från ägarhåll ställde sig tveksamt till förvärvet av just Götabanken – med tanke på de omfattande rationaliseringar som krävdes – framstod behovet av ett mer utvecklat kontorsnät för PKbanken som av avgörande betydelse. Ägarnas tveksamhet till fusionen var inte heller avgörande för att affären uteblev. Den långa period som gick innan kapital kunde mobiliseras gjorde nämligen att andra ägargrupper kunde förvärva Götabanken innan PKbankens börsintroduktion var klar. Trots att förvärvet inte längre var aktuellt genomfördes börsintroduktionen av PKbanken – eftersom förberedelserna nått så långt – och därigenom hade banken tillförts en kapitalbas som senare under 1980-talet möjliggjorde ett flertal strukturaffärer.

Genom att finansdepartementet deltog aktivt vid börsintroduktionen agerade man också för att förändra *formerna för det statliga ägandet*, samtidigt som bankens resurser kunde utvidgas.

Vid förvävet av Carnegie fondkommision framstod bankledningens önskan om att göra PKbanken till en fullbank jämställd med Handelsbanken och S-E-Banken som det viktigaste argumentet för affären. Finansdepartementet engagerades inte bara genom att ge sitt ägargodkännande utan också vad avsåg den överenskommelse som skulle träffas med Erik Penser om att denne senare skulle sälja de bankaktier han fick som betalning för Carnegie genom en riktad emission. Det arbete som man från finansdepartementet fick lägga ned på att motivera riksdagsgruppen för denna affär var betydligt mindre än då man aktualiserade bankens börsintroduktion.

PKbankens förvärv av Investeringsbanken föreföll ur finansdepartementets synvinkel som naturligt med tanke på Investeringsbankens svårigheter att konkurrera på kreditmarknaden. Dessutom innebar över-

tagandet av Investeringsbanken – som hade omfattande likvida tillgångar – ett betydande kapitaltillskott för PKbanken. Kjell-Olof Feldt kom också personligen att engageras för att affären skulle komma till stånd.

Fusionen med gamla Nordbanken innebar dock inte någon påtaglig aktivering av finansdepartementets ägarroll. Fusionen presenterades för finansdepartementet som en färdig lösning, med undantag för namnfrågan där såväl bankens styrelse som ägarna engagerades. Något ytterligare agerande från finansdepartementets sida behövdes inte heller eftersom köpet av gamla Nordbanken skedde kontant. Genom detta förvärv utvidgades inte bara den statliga bankens kontorstruktur – vilket betraktades som nödvändigt. Dessutom kunde PKbanken denna väg få en ny VD, Rune Barneus – som var VD i gamla Nordbanken – som ersättare för Christer Zetterberg som skulle övergå till Volvo.

*Rekrytering av personer* till styrelse och ledande positioner i banken har till stor del genomförts på intitiativ från styrelse och VD. Ägaren har inte agerat för att påverka tillsättningar, men man har givetvis tillfrågats om de aktuella utnämningarna skulle accepteras. Tillsättningsförfarandet förefaller inte heller ha politiserats. Verkställande direktör har exempelvis – under socialdemokratiska regeringar – rekryterats från det privata näringslivet medan Arne Geijer omvaldes till styrelseordförande i PKbanken under en borgerlig regering.

Bankens styrelsesammansättning har i första hand förändrats i samband med byten på ordförandeposten. Detta innebar en förnyelse av bankstyrelsen 1979 då Arne Geijer lämnat ordförandeposten och Lars Sandberg tillträtt, 1983 då Karl Erik Persson tillträdde, 1988 då Tony Hagström blev ordförande samt i samband med den omfattande styrelseförändringen 1991 då Björn Wahlström valdes till ordförande.

Fram till 1988 bestod styrelsen under de flesta år av 16–17 ledamöter, men efter att Tony Hagström valts till ordförande utökades styrelsen till 20 ledamöter. Den nya styrelsen kring Björn Wahlström bantades till 12 ledamöter i syfte att effektivisera styrelsearbetet.

Styrelserepresentanterna i banken har till stor del haft anknytning till den offentliga sektorn (se tabell 7:1). Det har dock inte varit fråga om någon direkt ägarrepresentation från finansdepartementet. Istället har det förekommit en styrelsemässig integrering mellan olika statliga bolag, där en del av bankens större kunder haft plats i PKbankens styrelse. Den privata och kooperativa företagssektorn har under hela perioden haft ungefär samma andel i styrelsen som den offentliga sektorn.

Tabell 7:1 PKbankens/Nordbankens styrelsesammansättning fördelad på olika sektorer.

	1974	1979	1982	1985	1988	1991
Offenlig sektor	5	5	3	4	5	3
Privata/kooperativa företag	4	6	7	6	6	4
Bankrepresentanter/specialist	3	1	1	1	4	3
Arbetsstagarrepresentanter/ fack	4	5	5	5	5	2
Summa ledamöter	16	17	16	16	20	12

*Källor:* PKbankens årsredovisningar 1971, 1979, 1982, 1985, och 1988. Nordbanken. Inbjudan till teckning av aktier i 1991 års nyemission.

Den fackliga representationen i bankstyrelsen har fram till 1991 varit omfattande. Vid sidan av de valda arbetsstagarrepresentanterna har oftast såväl LO som TCO varit representerade i styrelsen. I 1991 års styrelse har dock denna representation försvunnit.

De *fackliga representanterna* har av tidigare bankledningar inte uppfattats som ägarrepresentanter. Den fria ställningen understryks också av att de fackliga bankledamöterna lämnade styrelsen under hösten 1990 i protest mot hur banken – och därmed också ägaren – hanterade postbanksfrågan.

En annan tendens i styrelsens sammansättning är den ökade betydelsen för specialistfunktioner. Efter 1988 har representanter för såväl finansmarknaden i allmänhet som specialister från banksektorn och värdepappershandeln valts in i styrelsen. Ett ytterligare exempel på bankens önskan att rekrytera personer med erfarenhet från finansmarknaderna är valet av förre vice vd i Skandia Hans Dahlborg som ny koncernchef i Nordbanken 1991, samt tillsättandet av Jacob Palmstierna som styrelsemedlem samma år.

Under perioden 1974–1988 skedde de flesta kontakterna mellan banken och finansdepartementet (statsråd och statssekreterare) via bankens VD Bertil Danielsson. Då Tony Hagström inträdde som PKbankens styrelseordförande förändrades ägarkontakterna och de kom därefter att till stor del ske via Hagström. Från finansdepartementet uppfattades Hagströms tillträde som en aktivering av styrelsearbetet. Tony Hagström kom därför att inta en viktig maktställning i den statliga bankverksamheten.

Vid sidan härav utformades bankpolitiken till stor del inom en grupp av fyra personer där förutom Hagström även Kjell-Olof Feldt, Erik Åsbrink och verkställande direktör i PKbanken (Nordbanken) deltog.

Ägarens möjlighet till *insyn och kontroll* i PKbankens verksamhet har varit betydligt mer omfattande än vad som annars gällt för affärsbankerna. Denna möjlighet förefaller dock inte ha utnyttjats. Istället har banken behandlats som andra affärsbanker dvs i första hand underkastats bankinspektionens kontroll.

Vilka kan då orsakerna till statens passiva ägarroll vara? Redan under 1950-talet då Kreditbanken bildades, fastlades en tradition av liten statlig inblandning i bankens verksamhet. Bankens rörelse skulle jämföras med andra affärsbanker och konkurrera på lika villkor. I denna värdering låg också att ledningen och bankstyrelsen hade det egentliga ansvaret för verksamheten. I samband med bildandet av PKbanken diskuterades visserligen målsättningen med statligt affärsbanksväsende, men den tradition av låg ägarprofil som man sedan tidigare hade, fullföljdes också i den nya bankbildningen. Varken socialdemokratiska eller borgerliga regeringar förefaller ha önskat politisera bankens verksamhet. Den allmänna målformuleringen i banken har inte heller inbjudit till någon omfattande ägarstyrning.

Ett annat viktigt skäl till varför ägarna intagit en passiv ägarroll är den positiva ekonomiska utveckling som banken fram till 1990 uppvisat. Någon krissituation har inte tidigare uppkommit, utan utdelning har regelbundet kunnat överföras till ägaren. Detta har ställt banken i en särställning jämfört med många andra statliga företag, som dragits med åtskilliga ekonomiska problem.

PKbanken har inte heller – som många producerande statsföretag – ingått i någon regionalpolitisk verksamhet. Rörelsen har istället kunnat bedrivas efter klara företagsekonomiska principer. Detta visas bl a av att PKbanken aldrig kom att spela den avgörande roll för bostadsfinansieringen under 1970-talet som man annars kunnat förvänta. Bankledningen sökte istället minimera sitt obligationsinnehav, till förmån för mera räntebärande placeringar.

Finansdepartementets ägarroll skiljer sig från ägarrollen i andra departementet. Man har medvetet strävat efter att under departementet ha sådana företag – som t ex Vin- och Spritcentralen – vilka krävt ett litet statligt agerande. Eftersom finansdepartementets bolag också har till syfte att generera inkomster för statskassan, kan man se det som naturligt att dylika vinstgivande bolag förts just till detta departement.

## Motiven för statligt bankägande

I denna genomgång av staten som bankägare kan vi urskilja ett antal principiella motiv för statens ägarengagemang. Betydelsen för de olika motiven har varierat över tid, men kan sammanfattas i:

- det politiska motivet, planhushållningstänkandet
- konkurrensstimulatoretmotivet, för att motverka negativa effekter av bristande konkurrens
- ”motvikt till kapitalets makt”-motiv, ett statligt alternativ till den nära kopplingen mellan de privata storbankerna och storföretagen
- det stödpolitiska motivet, insatser vid risk för bankkonkurser
- finansieringsmotiv, finansiell mobilisering vid särskilt stora investeringsbehov (t ex för storföretagen i samband med 1960-talets strukturförändringar och det samtidiga bostadsbyggandet)
- kreditadministrationsmotiv, för att administrera statlig kreditgivning
- sparstimulansmotiv, för att stimulera hushållssparandet
- riskkapitalmotiv, för att förbättra tillgången på riskkapital i samhället

Flera av dessa motiv anfördes som skäl för fusionen mellan Postbanken och Kreditbanken 1974 (det politiska motivet, statens roll som konkurrensstimulator, finansieringen av extraordinära investeringsbehov och för att skapa en motvikt till S-E-Bankens och Handelsbankens nära relationer med stora industriföretag). Härutöver motiverades fusionen med de företagsekonomiska rationaliseringsvinsterna som bankfusionen skulle ge.

Ytterligare några motiv till statligt bankägande kan identifieras i de intervjuer som gjorts. Det första av dessa, *kapitalutnyttjandemotivet*, är av företagsekonomisk karaktär och säger att staten bör bedriva bankverksamhet för att optimera sitt eget kapitalutnyttjande. Från det under 1990 planerade samarbetet mellan Posten och sparbankerna kan detta exemplifieras med att riksdagen beslutat att Posten ska ha ett kontors/lantbrevbärarnät med en viss spridning över hela landet. För att finansiera och optimera utnyttjandet av det kapital som nätet innebär, har Postens ledning hävdats att den enda möjligheten att klara detta är att använda kontorsnätet för bankverksamhet. Staten skulle som bankägare därigenom också som biprodukt tillgodose de regionalpolitiska intressena. Eftersom nätet enligt Posten inte kan bära sina egna kostnader är det enda alternativet till denna finansiering att gå via statsbudgeten.

Ett andra motiv, som bland annat Nordbankens förre styrelseordförande Tony Hagström pekade på, är det s k *nationella intresset*. Detta motiv säger att staten är en lika legitim och viktig delägare, som de övriga storbankernas, när det gäller att försvara och tillgodose det nationella intresset. Det svenska bankväsendet bör inte helt hamna i utländska händer. Genom att staten är bankägande kan man lättare försvara detta nationella intresse.

Ett tredje motiv, *beredskapsmotivet*, innebär att staten genom en dominerande ägarandel i t ex Nordbanken har möjlighet att direkt tillgodose plötsliga stora finansieringsbehov av typen bostadsbyggande och struktururomvandling. Detta motiv skulle – likt lagen om kreditpolitiska medel – endast aktiveras då behov föreligger.

## Staten som bankägare – motiven inför 1990-talet

Den rika floran av motiv för statligt bankägande har varierat starkt med tidens olika värderingar. När vi nu inför 1990-talet uppenbarligen står inför en avreglerad kreditmarknad uppkommer därför frågan om det idag finns några motiv för staten att kvarstå som bankägare? I avsnittet nedan analyseras motiven för statligt bankägande under 1990-talet med utgångspunkt från de argument som ursprungligen angavs vid bildandet av PKbanken.

Näringslivets och kreditmarknadens utveckling under 1960-talet hade aktualiserat en aktivering av den statliga kreditpolitiken. Inom det socialdemokratiska partiet hade man tagit avstånd från ett förstatligande av affärsbankerna. Däremot bedömdes det att man borde se över den statliga bankverksamheten inom såväl Kredit- som Postbanken. För Postbanken krävdes dessutom en snabb förändring av bl a placeringsreglerna för att att man överhuvud skulle kunna hävda sig på 1970-talets kreditmarknad.

Den utredning av Post- och Kreditbankens verksamheter som genomfördes under 1968 utmynnade i ett förslag till samarbete mellan de båda bankerna. Detta kom emellertid inte att ta någon fast form – bl a till följd av samordningsproblem – förrän man i ett förnyat förslag förordade en sammanslagning av Post- och Kreditbanken till PKbanken. Sammanslagningen av de båda bankerna betraktades egentligen som ett fullföljande av de samarbetstankar som redan framförts 1968, vilket bl a visas av att de skäl som angavs för såväl samarbete som fusion var i stort sett de samma.

En bakomliggande – om än inte avgörande – faktor för sammanslagningen mellan Post- och Kreditbanken var för det första det *politiska planeekonomiska motivet*. Även om partistyrelsen tagit avstånd från ett förstatligande av banksektorn vid partikongressen 1967, fanns åtskilliga socialdemokrater som hade en mer radikal inställning till kreditmarknadens struktur. Den opinion som motsatte sig privat bankägande såg en aktivering av statens roll på kreditmarknaden som viktigt. Samarbetet såväl som fusionen mellan Post- och Kreditmarknaden var ett sätt att stärka statens roll på denna marknad.

Under 1980-talet reducerades statens ägande i PKbanken successivt till ca 2/3 av aktieinnehavet. Detta visar att det politiska argumentet för en stark statlig bank ändrat karaktär. Den allmänna utvecklingen i samhället talar dessutom samma språk. Kreditmarknadens avreglering, privatiseringar och nedskärningar i den offentliga sektorn pekar i riktning mot en minskad statlig roll på såväl kreditmarknaden som i näringslivet i övrigt. Det politiska argumentet för att driva en statlig bank – om det någonsin har funnits – är därför knappast relevant idag.

Det andra av de ursprungligen motiven för PKbankens bildande var en önskan att delta i *finansieringen av de strukturförändringar som under 1960-talet skedde inom näringslivet*. Särskilt två verksamhetsområden var intressanta – kreditgivningen till bostadsbyggandet och till storföretagens investeringar. Genom att organisera den statliga bankverksamheten i *en* bank skapades bättre möjligheter att medverka vid finansiering av stora projekt.

De senaste årens utveckling har emellertid förändrat förutsättningarna på kreditmarknaden avsevärt. Bostadsfinansieringen har underlättats genom att ett flertal bankanknutna finansieringsbolag skapats. BOFAB som bildades 1970 för att lyfta av bostadskrediter från Post- och Kreditbankerna har emellertid – efter att ha fått sin ägarkrets utvidgad – även hunnit avvecklas.

I likhet med 1950-talet har 1980-talet inneburit en snabb likviditetsutveckling i de svenska företagen. Egenfinansieringen i näringslivet har ökat och storföretagen fungerar ibland själva som kreditinstitutioner. Detta har gjort att affärsbankernas roll för företagens investeringar under 1980-talet inte varit av samma avgörande betydelse. För övrigt är ofta investeringsbehoven för enskilda projekt av den omfattningen att de kräver en samordning av utlåningen från flera bankers sida. Mot denna bakgrund är det inte någon slump att affärsbankernas intresse idag mest knyts till de medelstora och i viss mån de små företagen. Såväl affärs-

banker som sparbanker har de senaste åren inriktat sin marknadsföring i första hand på att locka dessa kunder till bankerna.

På såväl den socialdemokratiska kongressen 1967, som i senare utredningar framskymtar ett tredje motiv för ett aktivt statligt bankäggande – nämligen *statens roll som konkurrensstimulator*. Fusionerna inom bankväsendet och förekomsten av kartellliknande överenskommelser mellan bankerna talade under 1960-talet för att man via ett starkt statligt alternativ på kreditmarknaden skulle öka valfriheten på marknaden och stimulera konkurrensen.

Utvecklingen under 1980-talet har emellertid ändrat hållbarheten i detta argument. Den penningpolitik som fördes fram till mitten av 1980-talet innebar i sig en begränsning av bankernas konkurrensförmåga, men i och med avregleringen har nya förutsättningar för konkurrens skapats. Den restriktiva politiken bidrog även till att stimulera bildandet av alternativ till affärsbankernas rörelser genom bl a finansinstitut. Avregleringen på kreditmarknaden har senare inneburit att antalet banker – genom utländska etableringar – på den svenska marknaden ökat. Även om dessa banker idag inte spelar någon större roll kan de i framtiden, i händelse av kartellbildningar på den svenska marknaden, stimulera till ökad konkurrens. Redan idag har dock konkurrensen på kreditmarknaden ökat jämfört med 1970-talet. I första hand har konkurrensen stegrats på företagsmarknaden då allt fler banker intresserat sig för denna verksamhet. På privatmarknaden kännetecknas utvecklingen mer av fortsatt kartellliknande arbetssätt och försämrad service.

Ur denna synpunkt verkar behovet av en stor statlig bank vara begränsat – särskilt som Nordbanken idag intar en så dominerande roll på marknaden att man kan anses som en av de marknadsledande.

I fler utredningar har man också betonat ett fjärde motiv, *den negativa effekten av den nära koppling som förelåg mellan storbankerna och flera industriföretag*. Detta menade man kunde inverka negativt på kreditgivningen eftersom vissa fristående företag kunde få svårt att mobilisera kapital i konkurrens med bankanknutna företag. Den statliga bankverksamheten skulle i så fall utgöra ett bra alternativ för finansieringen.

På denna punkt har också PKbanken varit förhållandevis lyckosam. Andelen krediter – av den totala utlåningsvolymen – till näringslivet har ökat snabbt sedan 1974. Däremot har PKbankens existens inte haft någon större effekt på de nära kontakterna mellan de båda andra storbankerna och industriföretagen. De sk banksfärerna spelar fortfarande en central roll i den svenska ekonomin. På sikt torde framväxten av nya pri-

vata maktcentra i näringslivet kunna spela en större roll – än Nordbanken – för upplösning av de bankanknutna företagsgrupperna.

Ett femte viktigt motiv för inrättandet av PKbanken var att man ville uppnå *rationaliseringsvinster* såväl inom den interna administrationen som i marknadsföringen av bankens tjänster. Genom att koppla samman Postbankens stora kontorsnät och kapitaltillgångar med Kreditbankens kompetens på kreditmarknaden önskade man föra ut Postbanken som en del av det nationella affärsbanksväsendet.

På vissa områden uppnåddes säkerligen dessa vinster också, men integrationen av de båda bankerna stötte även på organisatoriska och ekonomiska problem.

En prövning av de argument som anfördes före inrättandet av PKbanken visar att man idag knappast hade funnit motiven tillräckligt starka för denna omstrukturering. Granskar vi de övriga motiven som under en snart sekellång debatt anförts för att staten skall äga banker finner vi att få har bäring på det decennium som just har inletts. Bankinspektionens chef Anders Sahlén hävdar t ex att staten inte behövs som bankägare på en avreglerad marknad.

Däriigenom faller finansieringsmotivet dvs att en statlig bank skulle ta ett särskilt ansvar för t ex stora samhällliga investeringsbehov, som infrastrukturinvesteringar. Den avreglerade kreditmarknad som 80-talet inneburit, är i sig en garanti för att marknadslösningar kan ersätta den statliga kreditmobiliseringen.

Även kreditadministrationsmotivet, att staten behöver en bank för att administrera sin egen kreditgivning, ter sig otidsenligt i en situation då argumenten växer för att den offentliga sektorn klarare behöver särskilja sina roller som beställare och producent.

Vi menar således att den nedtrappning av affärsbanksägandet som staten slagit in på genom att gradvis minska sin ägarandel i Nordbanken, i allt väsentligt också har stöd i att flertalet av de ursprungliga motiven för staten att äga banker blivit föråldrade. Från vår genomgång av motiven för statligt bankäggande, återstår det ”nationella intresset”, beredskaps- och kapitalutnyttjandemotiven.

En utvecklad integrering mellan Sverige och EG aktualiserar allt mer värdet av det *nationella i motivet* för staten som bankägare. Ett bankväsende dominerat av utländska intressen skulle inte bara ur politiskt perspektiv vara oönskat. En dylik utveckling skulle också kunna ge ekonomiska effekter genom att svenska näringslivsintressen diskrimineras av de utlandsdominerade bankerna. Erfarenheterna från andra länder visar

dock att kreditmarknaden – även på avreglerade marknader – är starkt nationell. Det är således liten risk för att de svenska bankerna helt skulle övertas av utländska ägare. Det nationella motivet för staten att vara delägare i banker blir därigenom svagt.

*Beredskapsmotivet* är närbesläktat med hanteringen av den kreditpolitiska lagstiftningen, som lagts i malpåse för att kunna tas fram i ett extraordinärt läge på kreditmarknaden. Statens passiva ägarroll i Nordbanken utgör på motsvarande sätt en potentiell möjlighet att i framtiden påverka konkurrensen på marknaden eller idka stödpolitik. Staten skulle därigenom bli en reaktiv ägare genom att utnyttja sitt aktieinnehav. Ett visst skäl för ett fortsatt statligt bankägande kan således återfinnas i beredskapsmotivet.

När det slutligen gäller *kapitalutnyttjandemotivet* har det uppenbarligen (t ex för att upprätthålla postens glesbygdsservice) funnits starka sympatier för att tyst acceptera denna princip, med finansiering via marknaden istället för över statsbudgeten. Den principiella invändningen mot detta är att det är tveksamt att låta täckningsbidrag från t ex bankområdet finansiera regionalpolitiska ambitioner.

Vi menar således att den nedtrappning av sitt affärsbanksägande som staten slagit in på genom att gradvis – fram till augusti 1991 – minska sin ägarandel i Nordbanken, i allt väsentligt har stöd i att flertalet av motiven för staten att äga banker blivit föråldrade. Möjligen kan det "nationella intresset", beredskaps- och kapitalutnyttjandemotiven anses ha någon aktualitet i dagens svenska blandekonomi. Frågan är hur staten skall agera som bankägare för att tillgodose dessa motiv.

## Noter

<sup>1</sup> Protokoll från socialdemokratiska partiets extra kongress 1967., s 125–133

<sup>2</sup> *ibid.*, s 200 f

<sup>3</sup> Prop 1969:158., s 17 f

<sup>4</sup> *ibid.*, s 18 f

<sup>5</sup> *ibid.*, s 19 ff

<sup>6</sup> *ibid.*, s 19

<sup>7</sup> *ibid.*, s 19 ff

<sup>8</sup> Prop 1973:145., s 20 f

<sup>9</sup> *ibid.*, s 46 f

<sup>10</sup> *ibid.*, s 23 f

<sup>11</sup> *ibid.*, s 26

- <sup>12</sup> *ibid.*, s 27 f
- <sup>13</sup> *ibid.*, s 31 ff
- <sup>14</sup> Med inlåning menas i detta sammanhang bankens inlåning från allmänheten exklusive postgirots placeringar. Från 1987 redovisas i SOS, inte postgirots placeringar längre inom ramen för PKbankens inlåning. Placeringarna sköttes då helt av Postverket.
- <sup>15</sup> Ursprungligen var denna emission avsedd att göra det möjligt för PKbanken att förvärva Götabanken, vilket dock aldrig genomfördes. Se vidare kapitlet "Staten som ägare till PKbanken".
- <sup>16</sup> PKbankens årsredovisning 1988
- <sup>17</sup> SOS, uppgifter om bankerna, olika årg. Klahr H. *PKbanken. Historien om en affärsbank*, s 63
- <sup>18</sup> Klahr H., a.a., s 64
- <sup>19</sup> Prop 1973:145., s 57 ff
- <sup>20</sup> Klahr H., a.a., s 67
- <sup>21</sup> Finanstidningen 23 oktober 1991
- <sup>22</sup> Diskussionen om ägarens roll i PKbanken baseras på intervjuer med förre PKbankschefen Bertil Danielsson, 7 augusti 1990, generaldirektören för Televerket och tillika Nordbankens förre styrelseordförande Tony Hagström, 10 augusti 1990, förre finansministern Kjell-Olof Feldt, 15 augusti 1990, finansinspektör Anders Sahlén, 6 december 1990, förre finansministern Allan Larsson 21 februari 1991 samt Nordbankens styrelseordförande Björn Wahlström, 5 mars 1991.
- <sup>23</sup> För styrningsterminologin se kapitel 3.

## Källor och litteratur

### *Otryckta källor*

#### *Intervjuer*

Danielsson Bertil, tidigare PKbankschef, 7 augusti 1990.  
Feldt Kjell-Olof, tidigare finansminister, 15 augusti 1990.  
Hagström Tony, generaldirektör, 10 augusti 1990.  
Larsson Allan, tidigare finansminister, 21 februari 1991.  
Sahlén Anders, finansinspektör, 6 december 1990.  
Wahlström Björn, Nordbankens styrelseordförande, 5 mars 1991.

### *Tryckta källor*

Nordbanken. Inbjudan till teckning av aktier i 1991 års nyemission.  
PKbankens årsredovisningar 1971, 1979, 1982, 1985 & 1988.  
Proposition 1969:158.  
Proposition 1973:145.

Protokoll från socialdemokratiska partiets extra kongress 21–23 oktober 1967.  
Stockholm 1968.  
SOS. Uppgifter om bankerna 1974–1988.

### *Litteratur*

Finanstidningen 23 oktober 1991.  
Klahr, H., *Pkbanken. Historien om en affärsbank*, Stockholm 1988.

## 8. *Statligt företagsägande – en utblick mot 90-talet*

Vi har i de föregående kapitlen beskrivit och analyserat omvandlingsprocessen och ägarens betydelse för förändringarna i fem statliga företag. Vi har kunnat konstatera att ägarutövningen i dessa företag – trots att de har varierande bakgrund och verksamhetsinriktning – uppvisar stora likheter. Låt oss, innan vi går vidare och diskuterar statens roll som ägare under 90-talet, sammanfatta resultaten från dessa fallstudier.

### Ägarutövningen i sammanfattning

För det första – *staten är inte en monolit utan har många ägarutövare*. Medborgarna – skattebetalarna – kan ses som de statliga företagens egentliga aktieägare eller slutägare. Riksdagen är ägare i den meningen att den företräder dessa slutliga aktieägare och fattar beslut om t ex tillskott av ägarkapital. Det går också att se regeringen eller snarare ett departement som ägare, eftersom det är här den exekutiva ägarutövningen ofta utövas. Det är svårt att skilja mellan vem som är ägaren och vem som representerar ägaren.

Departementscheferna – och statssekreterarna – spelar viktiga roller som representanter för ägaren; det är påtagligt i alla våra fem fall. I företagets styrelse har oftast en tjänsteman från departementen ingått. Personerna på dessa poster har växlat över tiden och de uppfattar sina uppdrag och roller olika.

Vi ser också hur företagsledningarna uppfattar ägaren som otydlig. De har i många situationer varit osäkra på vem som egentligen representerar ägaren och vilka uppdrag som ägaren gett. Ibland har flera ”ägarnivåer” varit involverade samtidigt, t ex då riksdagen har haft att tillskjuta ägarkapital samtidigt som departementschefen diskuterat investeringar med företagsledningen.

Beslut om riskkapital har förutsatt riksdagsbeslut. Statsföretag stöddes med riskkapital fram till 1983. I allmänhet togs initiativet av företags-

ledningen, undantagsvis av industridepartementet. 1983 beslöt riksdagen att inga nya tillskott skulle ges. När ASSI under många år gick med förlust kom kritik men inga åtgärder från ägarens sida. För att rädda företaget gick riksdagen 1982 in med kapitaltillskott som delvis skulle användas för att minska skuldbördan. En kris utlöste denna aktivitet.

Svenska Varv stöddes under perioden 1977–86 med mycket stora be-  
lopp. Det rörde sig om lån, kreditgarantier, bidrag till sysselsättning, rän-  
testöd och riskkapital. Staten agerade i ett flertal roller, varvid särskilt  
den som kreditgivare bör noteras. Efter 1986 har inga tillskott utgått till  
Celsius.

Till SSAB utgick stora rekonstruktionslån och andra slag av lån under  
perioden 1978–82. Staten deltog i en stor nyemission 1981. Därefter har  
inga kapitaltillskott från staten utgått. Även beträffande PKbanken kom  
initiativet till ökning av aktiekapitalet och börsintroduktionen från led-  
ningen, även om finansdepartementet blev starkt involverat.

En förändring under 1980-talet är att privata institutioner och fysiska  
personer accepterats som delägare. Vidare har Procordia, SSAB och  
Nordbanken noterats på Stockholms Fondbörs. Det torde göra det svår-  
rare för staten att agera på ett annat sätt än andra stora ägare i börsnote-  
rade företag; staten måste nu ta hänsyn till minoriteterna.

För det *andra – staten som ägare har varit mer reaktiv än aktiv*. Staten  
har inte aktivt initierat och medverkat till en långsiktig strategi. Det gäl-  
ler särskilt för Procordia och ASSI, medan några enkla tumregler (mot-  
vikt till de stora affärsbankerna, försvar av sparbankstanken och lönsam-  
het) tycks ha varit vägledande för bankägaren ända fram till hösten 1990.  
Staten har uppträtt som passiv ägare så länge företagen inte befunnit sig i  
kris. Exempel på händelser där ägaren reagerat är på banksidan i den s k  
Raineraffären och i Nordbankskrisen i slutet av 1990. Den s k Åslingska  
akutmottagningen visar på exempel på händelser där ägaren framförallt  
har reagerat på andra aktörers åtgärder. Ägaren har i allmänhet (undan-  
tag finns t ex i Celsius) inte bidragit med för företaget värdefulla kontak-  
ter med andra företag, kundföretag och banker. Staten har inte heller  
tagit initiativ till industriellt grundade eller lönsamhetsmotiverade om-  
struktureringar utan har endast agerat när det gällt problem med syssel-  
sättning eller regionala förhållanden.

Men innebär detta att staten inte uppfyllt krav som normalt kan ställas  
på ägare i stora företag? Om vi ser till uppgiften att förse bolagen med  
riskkapital har ägaren ställt upp. I huvudsak har detta skett för att klara  
kriser, sällan för framåtsyftande, långsiktiga satsningar och i sådana fall

på initiativ av företagsledningarna.

Om vi ser till uppgiften att förse bolagen med bra styrelse och ledning har staten i allt högre grad tillgodosett detta krav. Ägaren har accepterat förslag om kompetenta och erfarna styrelseordföranden, styrelseledamöter och verkställande direktörer. Om dess styrelser och ledningar sedan kunnat formulera strategier och mål, kunnat bidra med sina kontaktnät och tagit initiativ till omstruktureringar och nysatsningar skulle staten kunna sägas ha uppfyllt detta krav. Men om man av en ägare kräver kompetens och professionalitet för en egen direkt konstruktiv och kritisk granskande dialog med företagsledningarna finns frågetecken. En sådan förmåga är också viktig när det gäller att bedöma om ledningen är tillräckligt bra.

Långsiktighet och uthållighet brukar – ofta som honnörssord i efterhand – framföras som kännetecken för bra ägare. Orden används ibland om innehav som en ägare av någon anledning inte kunnat gå ur eller om envishet som inte behöver vara lika med klokhet. Definitionsmässigt har staten varit en sådan ägare, eftersom man inte gjort sig av med företagen. Ägaren har vidare allt mer under 1980-talet accepterat företagsledningarnas ökade självständighet – de har fått utöva sin verksamhet i fred. Långsiktigheten och uthålligheten har särskilt under tidigare skeden haft prägel av ”inlåst” lojalitet. Staten har inte förrän under 1980-talet sett det som möjligt att minska sitt ägande eller sälja ut utan att drabbas av stora politiska nackdelar.

För det *tredje* – *spelreglerna för det statliga ägandet har blivit tydligare*. Ägarens traditionellt viktigaste uppgift anses vara att tillsätta styrelsen som i sin tur utser företagsledningen. Vi ser här att styrelserna har fått en starkare representation av personer med erfarenhet från ledande befattningar och styrelseuppdrag i andra, främst privata, större företag. Det förefaller också som styrelserna idag inte – som ibland tidigare – kan ses som ett partssammansatt organ med representanter för fackliga organisationer, politiker och personer med näringslivserfarenhet som separata parter.

I Procordias styrelse har generaldirektörer och politiker ersatts av personer med erfarenhet från näringslivet. Samma utveckling kan ses i valet av styrelseledamöter och verkställande direktör. Nuvarande VD Sören Gyll är ett bra exempel. En liknande utveckling finns i ASSI:s styrelse. VD har hela tiden varit tillsatt på professionella meriter. I Celsius var industridepartementet tidigare aktivt när det gällde rekrytering av företagsledning. På senare tid har styrelsen och styrelseordföranden fått stör-

re inflytande. Departementet har lyssnat på ordföranden. Styrelsens sammansättning i Celsius fick redan från början ett starkt inslag av personer med erfarenhet av industriell verksamhet. I SSAB har styrelsen, särskilt efter 1986, fått ett flertal verkställande direktörer från stora privata bolag som ledamöter. I PKbanken har initiativet alltid legat på bankledningen när det gällt rekrytering av styrelse och verkställande direktör.

I Procordia, ASSI, SSAB och Celsius kan vi se hur företagsledningarna på olika sätt har skapat sig handlingsutrymme. Tidigare skedde detta genom att ledningen drog nytta av oklara mål och senare genom att skapa lönsam verksamhet och därmed minska beroendet av staten som finansier. I PKbanken fanns redan från början stort handlingsutrymme för bankledningen.

De fackliga organisationerna har haft olika roller. De centrala fackliga organisationerna har under socialdemokratiska regeringar haft goda kontakter med regeringen. I andra fall har styrelsens arbetstagarrepresentanter genom sin nära kontakt med verksamheten och företagsledningen samarbetat med lokala och regionala intressen. Under 1980-talet har dessa lokala fackliga företrädare av ledningarna allt mer setts som konstruktiva och kunniga diskussionspartner också i avvecklingsfrågor. Det finns dock exempel på motsättningar mellan lokala fack på olika orter.

I och med dessa förändringar – mer professionella styrelser, företagsledningar med stort handlingsutrymme, mer "normala" fackliga relationer – har spelreglerna blivit tydligare. Ansvars- och befogenhetsförhållandena har blivit mindre oklara. Aktiebolagslagen har kommit att tillämpas i former som liknar praxis i privata, stora bolag. Regering och riksdag har beslutat om börsintroduktioner och inrättandet av förvaltningsbolaget Fortia under 1980-talet. De privata storföretagsägarna förefaller ha varit en förebild. Den nya, borgerliga regeringen avvecklar Fortia och inleder privatiseringsarbete vintern 1992.

*För det fjärde – de statliga företagens mål har förändrats över tiden, lönsamheten har blivit det viktigaste.* Något förenklat skulle kunna sägas att målen har gått från att vara flera och otydliga till att vara endast ett – lönsamhet. Sociala mål, sysselsättningsmål och regionala mål har skjutits i bakgrunden. Statens beställaruppgifter har tonats ner. Under perioden 1970–83 var målen mycket oklara. Riksdagsbeslutet i mars 1983 gav företagen målformuleringar som inte avviker från de privata företagens.

Statsföretag fick genom riksdagsbeslutet 1983 målet att "under krav på lönsamhet öka den statliga företagssektorns effektivitet och konkurrens-

kraft och därmed dess inneboende expansionsförmåga". I praktiken hade företagsledningen redan tidigare tolkat målen på detta sätt.

ASSI:s mål har skiftat över tiden och 1982 sattes lönsamhetsmålen i centrum. Det finns emellertid fortfarande hänsynstaganden till sysselsättningen i landets norra delar. ASSI:s ledning har även därefter känt av politiska krav.

I strukturplanen för Svenska Varv formulerades målet att koncernen efter omstruktureringar skulle visa lönsamhet senast 1985. I årsredovisningen för 1983 framhöll industriministern, att lönsamhet var ett överordnat mål men att regionalpolitiska, sysselsättningsmässiga, beredskapsmässiga och industripolitiska mål även gällde. Enligt industriministern skulle målen för Svenska Varv formuleras i samråd mellan styrelse, företagsledning och arbetstagarrepresentanter. När ledningen för Celsius inte fick hjälp från departementet att tolka målen, tolkade den själv dessa som att koncernen skulle uppnå en lönsamhet som var jämförbar med den i andra börsnoterade verkstadsföretag.

I SSAB tog lönsamhetsmålet överhanden efter 1982 och det förstärktes ytterligare från och med 1986 då nya privata ägare togs in och i och med börsintroduktionen 1989.

PKbankens mål tolkades redan från starten i affärsmässiga termer, med tillägget att bevara sparbankskaraktären. Detta arv från Postbanken har dock alltmer tonats ner av ledningen.

Fallbeskrivningarna visar att staten försökt att agera i andra roller än enbart en roll med lönsamhet i sikte, t ex som garant för sysselsättning och som bevakare av regional balans. Dessa roller kan naturligtvis ses som viktiga för riksdag, regering och departement. Att målkonflikterna har blivit mindre påtagliga under 1980-talet kan vara ett uttryck för att problemen med sysselsättning och regional utveckling varit små. I ett annat ekonomiskt klimat kan det inte uteslutas att målkonflikterna åter kan komma i förgrunden. ASSI:s neddragning av verksamheten i Karlsborg hösten 1991 och den borgerliga regeringens agerande tyder på att det i alla fall kommer att uppstå diskussioner kring avvägningen mellan lönsamhetsmål och politiska mål.

Om vi försöker sammanfatta hur staten agerat som ägare i våra fem fall finner vi följande.

Staten har ställt upp med riskkapital, antingen eget eller i samband med nyemissioner öppnat för privata ägare.

Den successiva övergången från politisk till ekonomisk styrning har inneburit

- mindre av stöd till företag med lönsamhetsproblem,
- en tydligare dialog mellan ägare-styrelse-ledning,
- uppvärdering av lönsamhetsmål,
- börsintroduktioner och
- rekrytering av styrelse och företagsledare från näringslivet.

Staten har gett företagen alltmer professionella styrelser och ledningar. Dessa har fått ökad handlingsfrihet. Staten har i första hand varit reaktiv och accepterat aktiva styrelser och ledningar. Det motsvarar vad som ofta anses vara normalt i privata företag. Detta innebär att staten allt mer kommit att likna andra företagsägare. Det bör emellertid observeras att det normala i det privata näringslivet innebär variation i ägarutövandet där olika kategorier av ägare uppvisar olika slag av beteende, t ex mer eller mindre aktivt eller reaktivt, mer eller mindre inriktat på omprövning av ägandet, mer eller mindre av finansiell placering. Som framgår av våra fall har staten som ägare inte heller fungerat som en enhet. På en punkt synes staten inte ha svarat mot de krav som ofta brukar ställas på stora ägare. Staten som ägare har inte varit en konstruktiv och kritiskt granskande dialogpartner i styrelser och ledning.

## Den politiska parentesens

Socialdemokratins offensiv kring 1970 representerade ett skifte i statens ägarutövning. Statliga företag började användas som näringspolitiska instrument. Genom statligt ägande skulle näringspolitiska mål kunna tillgodose. En övergång från ekonomi till politik i det statliga ägarutövandet ägde rum. Det handlar om en drygt tioårig epok eller snarare parentes – eftersom vi i flera avseenden kan se en återgång till situationen före 1970. Den starka politiseringen var något nytt för svenskt statligt ägande. Parentesen tog slut 1983. Sedan dess har staten utvecklats från att styra sina företag med politiska ambitioner till att agera mer likt de privata storföretagens ägare. Politiska ambitioner har ersatts med en lönsamhetsinriktad grundsyn, en återgång från politik till ekonomi.

Fallstudierna ger tydliga belägg för en sådan återgång. Tanken att driva regional- och sysselsättningspolitik med statliga företag har övergivits. Staten har blivit en ägare som i allt väsentligt agerar som andra företagsägare. Företag som tidigare ålades politiska beställaruppgifter har utvecklats till att vara företag, som i stort sett saknar sådana beställningar

från ägarens sida. Det gäller bl a Procordia och ASSI.

Det primära syftet med den här boken har inte varit att fastställa om staten varit framgångsrik eller misslyckats som företagsägare. Avsikten har varit att granska den statliga ägarutövningen över tiden för att blicka framåt. Den statliga ägarpolitiken, som den bedrivits i de fem fall som presenterats, kan schematiskt indelas i tre skeden.

- Under en första tid – i samband med bildandet eller förvärvet av företaget – var staten *aktiv*. Verksamhetens mål fastlades liksom formerna för företagets fortsatta utveckling.
- Då bolagens verksamhet väl fastlagts övergick staten till en *passiv* ägarroll.
- De perioder av ökad statlig ägaraktivitet som därefter funnits har främst haft sin grund i ekonomiska, personella eller andra problem som företagen råkat in i. Staten har därigenom blivit en *reaktiv* ägare.

Skillnaderna mot det privata ägandet har genom denna utveckling suddats ut. Staten agerar som andra storföretagsägare.

Nu framträder bilden av en ägare som i allt väsentligt agerar som de privata. I varje fall handlar inte den statliga ägaren på ett sätt idag som innebär att det är den politiska viljan som kommer till uttryck. Ägaren är i huvudsak reaktiv. *Vår slutsats är att viktiga argument för staten att fortsätta äga en rad företag därmed faller.*

## Ägandet i förhållande till statens andra roller

Statensom ägare intogen aktivroll på ad hoc basis 1970–83, till en början som en följd av den näringspolitiska offensiven från socialdemokratin i slutet av 1960-talet. Aktiviteten kulminerade emellertid paradoxalt nog under de borgerliga regeringsåren 1976–82, och som en direkt följd av de svårigheter som många företag hamnade i efter kostnadskrisen åren dessförinnan. Statligt ägande blev en del av den krispolitik som bars upp av uppflammande lokala sysselsättningskriser. Här är dock att märka att det statliga ägarengagemanget var betydligt blygsammare än rollen som lån- och bidragsgivare. Förmodligen hade staten vidtagit ungefär samma åtgärder om företagen hade varit privata. Staten agerade under denna period i första hand inte som företagsägare. Staten har många andra och ofta viktiga roller.

En jämförelse kan göras av den statliga ägarorganisationen i förhållande till storleken på den arbetsmarknads- och industripolitiska byråkantin. En ytlig betraktelse av de resurser som dessa förfogar över, illustrerar väl reglerar-, bidragsgivar- och långivarrollernas betydligt viktigare ställning. Även på bankområdet har vi visat hur ägandet intar en marginell roll i förhållande till framförallt styrningen genom penningpolitik och strukturreglering. Statligt ägande av företag är ett trubbigt instrument för att påverka utvecklingen. Statsmakterna kan plötsligt befinna sig i en dubbelroll med påtagliga intressekonflikter. Staten skall både ange spelreglerna och samtidigt vara en av aktörerna på spelplanen. Risker för rollsammanblandning blir påtagliga. Men privat ägande är ingen garanti för att statliga roller hålls isär. Staten har under senare år varit en viktig aktör tillsammans med en rad stora privata företag som Volvo och ASEA/ABB. (Jacobsson 1989)

Vi har inte kunnat finna att de statliga företagen idag agerar påtagligt annorlunda än privata företag. I de fall då vi har sett att bl a Procordia har tagit sociala hänsyn avviker de inte från sådana hänsynstaganden som kan påvisas hos privata företag, i synnerhet hos företag som är den dominerande arbetsgivaren på orten eller intar en särställning i en viss bransch.

## Det statliga ägandets utveckling – och avveckling?

Mot bakgrund av våra fallstudier skall vi avslutningsvis blicka ut över 90-talet och diskutera vad det kan komma att innebära för det statliga ägandet. Utblicken inleds med att vi fäster uppmärksamheten på två för 90-talsscenarioet viktiga inslag i den aktuella utvecklingen – ägarstyrning genom holdingbolag av olika slag och bolagisering av affärsverk, stiftelser och kanske t o m myndigheter.

## Ägarstyrning genom holdingbolag

Det finns flera problem i statens ägarroll. Ägaren har företräts av industriministern, statssekreteraren och styrelserepresentanten, med oklara ansvarsförhållanden som ett påtagligt resultat. Före 1983 ledde detta till en oklar dialog mellan parterna. Ägaren har i vissa fall i första hand fört fram sina synpunkter till verkställande direktören och har ofta gått vid

sidan om styrelsen. Detta var symtomatiskt, särskilt för Procordia under perioden 1970–83. Dialogen mellan ägaren och den verkställande ledningen har med tiden kommit att bli mer konstruktiv.

På banksidan gäller en delvis likartad utveckling, men med den stora skillnaden att ägaransvaret under senare delen av 1980-talet i stor utsträckning låg hos bankens styrelseordförande. Händelseutvecklingen i samband med Nordbankskrisen i december 1990 ändrade inte denna princip, möjligen försäkrade sig ägaren/finansministern om en större samsyn med den nye ordföranden.

Såväl industridepartementet som finansdepartementet har under de senaste åren undersökt möjligheten av att etablera nya organisationsformer för de egna bolagen. Genom skapandet av förvaltningsbolaget Fortia har industridepartementet prövat denna möjlighet i praktiken. Ett viktigt syfte var att skilja på politik och ekonomi, att förhindra att politiska impulser skulle inverka menligt på de statliga företagens (lönsamhetsinriktade) verksamhet.

Tanken med Fortia var att samla industridepartementets konkurrensutsatta bolag under en hatt. Bolagsbildningen syftade till att effektivisera ägarutövandet. De politiska instanserna fjärmades från företagen genom att riksdagens och regeringens insyn och möjlighet att styra industridepartementets företag skulle minska.

Nu fick Fortia inte möjlighet att visa om intentionerna kunde bli verklighet, eftersom bolaget avvecklades av den borgerliga regeringen. Skälet till avvecklingen anges vara att Fortia inte har någon uppgift att fylla. Den avsedda ägarspridningen till privata ägare, avses styras direkt från näringsdepartementet.

Finansdepartementets engagemang i olika finansinstitut har inte inordnats i en egen koncern. Det huvudsakliga skälet till detta var att bolagen – Nordbanken, Industrikredit, Svensk Exportkredit, Företagskapital och Lantbrukskredit – till en del har privata minoritetsintressen och därför kräver en särskild balansgång från finansdepartementets sida.

Finansdepartementet arbetade fram till 1991 med att utveckla ägartyrningen i de finansiella bolagen. Syftet var att klargöra spelreglerna mellan stat och bolag i allmänhet. Det skulle sedan ankomma på de enskilda företagen att utforma sin egen strategi och policy – även vad avser statligt engagemang kontra privatisering.

Syftet med denna strategi var att få företagen att arbeta mer efter lönsamhetsmässiga principer. Finansdepartementet skulle också genom styrelserepresentation få en ökad insyn i de egna bolagen. Idén om holding-

bolag som på så sätt övervägdes inom finansdepartementet har den borgerliga regeringen skrinlagt i samband med privatiseringsplanerna.

## De nya bolagen föds ur affärsverk, stiftelser och myndigheter

Staten som företagsägare har sin längsta tradition och är mest utbredd inom den fysiska infrastrukturen i samhället. SJ, Banverket, Vattenfall, Televerket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, men även i viss mening Posten har en central ställning i dagens infrastruktur.

Affärsverken står inför stora förändringar. För staten som ägare av denna verksamhet handlar det inom återstoden av detta sekel om följande uppgifter:

- att öka användningen av de *finansieringsformer* som den moderna kapitalmarknaden erbjuder eller att låta en större andel av skatteintäkterna gå till investeringar. Det handlar om t ex hur stor del av investeringarna som kan och bör skattefinansieras.
- att modernisera *det regelsystem* som bestämmer villkoren för verksamheten: Skall de sk naturliga monopolen skyddas? Hur skall de statliga affärsverkens monopol luckras upp och hur skall samtidigt hindren för dem att i framtiden verka på marknadsvillkor avskaffas? Här pågår ett förändringsarbete i denna riktning.
- att *internationalisera* konkurrenskraftiga delar av infrastrukturen: Televerkets uttalanden om att bli en av tre till fyra storföretag på telekommunikationsområdet i Europa, Vattenfalls likartade ambitioner och Postens ägarengagemang i ett internationellt distributionsföretag är uppmärksammade exempel.
- och – sist men inte minst – att *bolagisera* de statliga affärsverken i syfte att ge dem med näringslivet i övrigt likartade konkurrensvillkor och ge staten likvärdiga styrinstrument. Även här är processen redan igång och kan komma att gå snabbt. En ombildning av de affärsdrivande verken till aktiebolag har aktualiserats med jämna mellanrum.

De nya finansieringsformerna, avregleringen och internationaliseringen skyndar på bolagiseringen. Genom att ombildas till aktiebolag kan verken bättre anpassas till dessa förändrade förutsättningar. Bolagsformen

skall också kunna möjliggöra en privatisering av delar av verksamheten, som den borgerliga regeringen aviserat. Med stor sannolikhet kommer emellertid verken även framdeles att ha ett stort statligt inflytande mot bakgrund av verksamhetens ställning som naturliga monopol. Staten kommer således att förbli bolagsägare.

Affärsverken står nu i kö för att övergå till bolagsform. De mest omfattande erfarenheterna om övergången från statligt affärsverk till aktiebolag har FFV. Ända sedan 1940-talet har debatten om en övergång till bolagsformen engagerat inte bara företagets ledning utan också ägarna, anställda och utredare. Vid ett flertal tillfällen har ledningen framfört önskemål om bolagisering. Remissinstanser har varit positiva. Fram till 1989 bromsades dylika förslag främst genom de fackliga organisationernas negativa inställning. De beförde nämligen att bolagsformen skulle leda till försämrade anställningsvillkor. Dessa argument har dock minskat i betydelse, eftersom det här skett en utjämning mellan privat och offentlig sektor.

När regeringen i september 1989 beslutade om FFV:s bolagisering skedde detta utan något större motstånd och med hänvisning till att "tiden nu var mogen" för dettasteg. Detta konstaterande överensstämmer i högsta grad med de allmänna strömningarna inom den statliga företagssektorn.

De affärsverk som i dag arbetar för en bolagisering behöver därför förmodligen inte vänta. Om affärsverkens ledningar får som de vill är verken inom mycket kort tid statliga bolag. Fördelarna med en bolagskonstruktion är ur affärsverkens synvinkel uppenbara. Bland annat skulle relationen med staten komma till tydligare uttryck i direkta avkastningskrav, samtidigt som kapitalmobilisering och investeringar skulle bli enklare att genomföra. Med den allmänna tendensen till marknadsanpassning förefaller också aktiebolagsformen ha större legitimitet än det statliga affärsverket. Vattenfall följer efter 1 januari 1992.

Aktiebolagsformen som styrinstrument är aktuell inte bara i affärsverken. Även i t ex stiftelsen Samhall och AMU-gruppen förs bolagiseringsdiskussioner. Detsamma gäller för statliga stabsmyndigheter som SIPU och delar av statskontoret och statens löne- och pensionsverk, vilket föreslagits i stabsmyndighetsutredningen (SOU 1991:40). Bolagisering kan vara ett sätt för staten att markera en ökad marknadsanpassning och stegrade avkastningskrav. Därför är det inte någon särskilt vågad gissning att förutsäga att 90-talet för statens del kan komma att präglas av samma bolagiseringstendenser som många privata storföretag uppvisat

under 1980-talet. Flera skäl talar dock för att utvecklingen begränsas till att omfatta verksamheter som är utsatta för marknadskonkurrens.

## Ett 90-talsscenario

Det finns enligt vår uppfattning mycket som talar för att utvecklingen kan komma att karaktäriseras enligt följande.

- Ekonomiska istället för politiska mål sätter ett fortsatt tryck på staten att privatisera de nuvarande bolagen.
- En ökad tonvikt på konkurrens leder till en flodvåg av bolagisering bland affärsverk, stiftelser och t o m myndigheter. Detta har redan startat en diskussion om de s k naturliga monopolen. Internationaliseringen gör denna utveckling oundviklig inom många verksamhetsområden, liksom att politikerna tydligare kommer att försöka skilja mellan beställar- och producentrollerna.
- Ett större antal bolag leder till en ägarstyrning där flera statliga företagsgrupper läggs i olika slag av holdingbolag efter förebilder i den privata sektorn.
- En professionalisering av ägarstyrningen öppnar möjligheter till en långtgående privatisering även av de nyskapade statliga bolagen.

Vi tror att huvudfrågorna om statens ägarutövning på 90-talet kommer att bli följande:

- Vilka former kräver en effektiv ägarutövning på kort sikt (för att få en så hög värdering av ägarkapitalet som möjligt) och – på längre sikt – för att privatisera de nuvarande statliga bolagen?
- Hur kommer bolagiseringen av affärsverken att följas upp med privatisering?
- Inom vilka delar av den offentliga sektorn kommer fortsatt bolagisering att användas för effektivare styrning av verksamheten?

Vår första utsaga om 90-talet är, mot bakgrund av dessa frågor, att det kommer att ställas stora krav på regering och riksdag i den ägarroll som vi ser framför oss. Det är svårt att se hur regering och riksdag skall klara en ägarroll som präglas av stora strukturella förändringar, utan att snegla på hur andra ägare i näringslivet valt att organisera sina intressen. Vår upp-

fattning är att det politiska systemet på alla nivåer – eftersom bolagiseringen snabbt expanderar även i kommuner och landsting – behöver lära sig att hantera denna uppgift.

I den första frågan ligger implicit att vi under 90-talet kommer att få se en omfattande privatisering av de statliga bolagen. Redan Fortia var ett tecken på att socialdemokraterna kunde tänka sig att sälja ut alla delar i portföljen. Inget bolag måste nödvändigtvis vara kvar i statlig ägo. Denna syn har sedan flera år uttryckts av de borgerliga partierna. Denna prognos om privatisering är inte svår att göra mot bakgrund av den borgerliga regeringens proposition om försäljning av 35 bolag (prop 1991/92:69). Förväntningarna är således stora. Det enda egentliga och synbara hindret för en sådan utveckling är att de regional- och sysselsättningspolitiska argumenten åter får fäste i debatten till följd av en försämrad ekonomisk utveckling. Vår bedömning är att erfarenheterna från de senaste tjugo åren skall motverka en sådan utveckling.

På det finansiella området förutser vi en motsvarande utveckling, alldeles oavsett hur staten väljer att organisera sitt ägarintresse. Styrelsen i Nordbanken har uttalat sig för en fortsatt privatisering av banken i syfte att få in kompletterande starka ägare. De problem som drabbat banken 1991 ändrar inte denna grundläggande inställning, men de riskerar att innebära en kraftig försening i privatiseringsprocessen. Likaså tyder en klar och enkel strategi för en tillfällig statlig ägarinsats i det idag ägarlösa Stadshypotek på en privatisering i slutändan.

Affärsverkens bolagisering har efter långa och ingående diskussioner blivit akut. Enligt modellen "ja till alla som vill" tycks det nu vara fritt fram för det verk som vill att bli bolag. Med hänsyn till de naturliga monopolens betydelse i detta sammanhang förväntar vi oss en mer försiktig hållning till privatisering av affärsverken. Kapitalbehoven för att klara investeringarna får oss att tro på en våg av delprivatisering av de bolagiserade affärsverken, men det krävs idag okända argument för att tro att staten skulle släppa ifrån sig den kontrollmöjlighet som ligger i att vara huvudägare till den svenska infrastrukturen.

Bolagisering för att styra kräver på många områden en hittills oprövad boskillnad mellan traditionell myndighetsutövning och övrig statlig verksamhet. Erfarenheterna från de företag vi studerat har härvid en viktig uppgift att fylla. Däremot har vi inte någon större anledning att tro att en ny bolagiseringsvåg automatiskt kommer att leda till omfattande privatisering även av sådan verksamhet som idag hanteras inom statliga myndigheter.

Sammanfattningsvis väntar vi oss en omfattande privatisering av nuvarande statliga bolag och en likaså omfattande bolagisering av affärsverken som bör ge god möjlighet att hantera utvecklingen av 2000-talets svenska infrastruktur.

## Litteratur

Jacobsson, B, *Konsten att regera – Intressen, institutioner och näringspolitik*, Carlssons förlag, Stockholm 1989.

Regeringens proposition 1991/92:69. Om privatisering av statligt ägda företag m m.

Regeringens skrivelse 1990/91:20. 1990 års redogörelse för de statliga företagen. SOU 1991:40. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner. Betänkande av utredningen om stabsmyndigheternas verksamhet.

# Register

- ABA 26  
ABAB, Allmänna Bevaknings AB  
30, 38  
Aerotransport, AB 10  
Affärsverk 11, 20, 32, 180  
– bolagisering 180 ff  
– naturliga monopol 181 ff  
affärsbankväsendet 24  
Agfa 44  
Aktiebolag med monopolrättig-  
heter 11  
aktiebolagslagen 37, 174  
Alfred Bergs fondkommission 130  
Allmänna Förlaget AB, se Liber  
allmännyttiga företag 28  
AMU-gruppen 181  
Andersson, Rune 131  
anställda i statliga företag 34  
AP-fonderna 31, 124  
Apoteksbolaget 10 f  
arbetarrörelsens efterkrigsprogram  
29 f  
arbetslöshetsförsäkring, frivillig 26  
arbetslöshetspolitik 28  
arbetsmarknadsdepartementet 11  
arbetsmarknadspolitiska skäl 46  
Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) 51  
arvsskatt 25  
ASEA 124  
ASEA-Atom 30  
ASEA/ABB 178  
ASG 12  
ASSI, A B Statens Skogsindustrier  
10, 12 ff, 32, 38, 54, 62–82, 172 ff,  
177  
– balansomslutning 62  
– bolagets effektivitet 76 f  
– expansion 76  
– finansiell rekonstruktion 71  
– finansiella tillskott 71  
– företagsledningens handlings-  
utrymme 76  
– förnyelseförmåga 76 f, 79 f  
– internationalisering 75 f  
– investeringsprogram 74  
– kapitaltillskott 69 ff  
– koncentrationsstrategin 65  
– miljöinvesteringar 71  
– moder- och dotterbolag 66  
– politiska krav 175  
– rekrytering av styrelse och VD  
72  
– riskfyllda projekt 78 f  
– statens engagemang 68  
– strukturförändring 65  
– sysselsättningsmålet 72  
– utdelning 71, 79  
– utländska marknader 62  
– utvecklingslinjer 62  
– årsredovisningar 70 f  
– ägare och ledning 66, 74  
– ägarens särställning 76 f  
– ägarens mål 71 f  
– ägarrepresentanter 73  
– ägarstrukturer 67  
– ursprung 63  
atomenergi 33  
Avesta 123 f  
Bahrke, Sigvard 63 f, 69, 73 f  
banksinspektionen 146, 148, 154,  
156, 158, 162  
bankkrisen på 1920-talet 24  
Banverket 180  
Barnéus, Rune 160  
basindustrier 13, 33, 46, 49, 56  
beredskapspolitik 27  
Berg, Bengt 51 ff  
Bergstrand, Rolf 95, 98 f, 102  
Bjuggren, Per-Olof 79  
Blekingen AB 11  
Blomberg, Leif 103  
BOFAB 165  
Boman, Per-Olof 117  
bostadsdepartementet 11  
bostadsfinansieringen 162  
Bostadsgaranti, AB 11  
Brasilien 85  
BS Konsult AB 38  
byggmaterielindustrin 42

- Carlberg, Anders G 126  
 Carlsson, Roine 44, 46, 55, 70, 94 ff,  
 101  
 Carlsson, Hans 64, 73 f  
 Carnegie Fondkommission 14, 129,  
 152, 158 f  
 Ceaverken, AB 27, 38, 44, 54  
 Celsius (Svenska Varv) 10, 12 ff, 32,  
 65, 83–115, 172–175  
 – antalet anställda 90 f  
 – bildandet 84  
 – civil produktion 91, 108  
 – effektivitet och förnyelseför-  
 måga 103 ff  
 – fackliga representanter 100  
 – försvarsindustri 111  
 – kreditgivarroll 87 f  
 – kommanditbolagsaffären 108 f  
 – lönsamhet 92, 103 f  
 – målsättning 101  
 – offshoreindustrin 107  
 – omvandling 90, 108 ff  
 – rekrytering av styrelse och VD  
 102 f, 108  
 – statligt stöd 89  
 – statligt ägarinflytande 86 f, 102  
 – strukturplan 91, 93, 175  
 – styrelse 86, 103  
 – ubåtsprojekt 107  
 – utdelning 90  
 – varvsnedläggningar 107  
 – ägaren 86  
 – ägartillskott 88 ff, 94  
 – överkapacitet 85, 105  
 Cementsa 10, 42  
 civildepartementet 10  
 Consafe 95 f  
 Consafekonkursen 97, 109  
  
 Dahlborg, Hans 161  
 Dahlström, Lennart 51 f  
 Danielsson, Bertil 51 f, 161  
 Danmark 34, 85  
 Devac AB 38  
 Dickson 123  
 Domnarvets Järnverk 14, 116 ff, 135  
 Domänstyrelsen 21  
  
 Domänverket 9, 11, 13, 21, 50, 63,  
 65 ff, 71, 79  
  
 Edström, John Olof 117  
 EG 167  
 Eiser 40, 43  
 Ekström, Per 103  
 Electrolux 124  
 England 9  
 Enskilda fondkommission 129  
 Eriksberg 83 f, 88, 107  
 Eriksson, Per-Olof 126  
 Eriksson, Christer 95  
 exportindustrin 30  
  
 fackliga organisationer 44 f, 54, 76,  
 91, 100, 174  
 – inflytande 53  
 – lokala 49  
 – representanter 53 f  
 Fartygskreditnämnden (FKN) 87,  
 97  
 Feldt, Kjell-Olof 97, 148, 160, 162  
 FFV, Förenade Fabriksverken 9,  
 50, 110 f, 181  
 finansdepartementet 10 f, 130, 155,  
 158 ff  
 Finland 34, 85  
 Fläkt AB 51  
 folkpensionslag 26  
 Forsberg, Hans G 52  
 Fortia, förvalningsbolaget 9 f, 12 ff,  
 53, 58 f, 72, 65 ff, 110, 131, 174,  
 179, 183  
 Frankrike 9, 33 f, 85  
 Frövi 78  
 Frövifors bruk 64  
 företagsdelegationen 45 ff  
 Företagskapital AB 10, 179  
 Företagskredit, AB 30  
 förmögenhetsskatter 23  
 första världskriget 24  
 förstatligande 31  
 försvarspolitiska argument 21, 32  
  
 Geijer, Arne 51, 160  
 Grafström, Erik 51 f, 117

- Gränges AB 11, 14, 116, 118, 124, 133, 135 ff, 138
- Gullhögen 42
- Gustafsson, Leif 127
- Gyll, Sören 44, 51 ff, 173
- Gyllenhammar, Pehr G 58
- Gyllenhammar och Partners 97
- Gällivare Malmfält 21
- Gävle Vagnverkstad, AB 27
- Götabanken 159
- Götaverken Arendal (GVA) 42, 83 f, 92, 95 ff
- Hagström, Tony 42, 126, 160 f, 164
- Hall, Björn 124
- handelsdepartementet 13, 66, 71
- handelsstålutredningen 116, 140
- handelsstålverk 84
- Hellefors Bruk AB 24
- Henning, Roger 14
- Hertzen, Krister 53
- Hjalmarsson, Harry 51
- Holland 85
- Holmquist, Carin 15
- Högström, Ivar 52
- industridepartementet 10 ff, 31, 36 f, 39, 41, 44, 46, 48, 51, 54 ff, 67, 86, 103, 123, 126, 129 f, 136, 140, 179
- Industrikredit, AB 10, 179
- infrastruktur 33, 183
- inkomstskatter 23
- inlösen av privat egendom 26
- internationella varvsindustrin 85
- intresseorganisationer 49
- Investeringsbanken 148, 158 f
- Italien 33
- Japan 85
- JAS-projektet 111
- Jernkontoret 118
- Johansson, Rune B 41 f, 43, 46, 51 f, 117
- Johansson, Sven-Åke 53, 126
- Jordbrukarbanken AB 25, 30, 146 f
- jordbruksdepartementet 10
- järnvägsnätet 20
- Kabi AB 30, 39, 44, 56
- Kalmar Verkstad AB 38
- kapitaltillskott 47
- kapitalägare 23
- Karlsborgs sulfatfabrik 71, 78
- Karlskrona Kommun 100
- Karlskronavarvet AB 30, 38, 99 f, 108
- keynesiansk politik 26, 29, 31, 33
- KF 51
- Kockums 84, 89, 93 f, 96 f, 100, 108
- civil produktion 96
  - undervattensteknik 97
- Kockums Marine AB 97, 99
- Kockums-Karlskogavarvet AB 99, 106
- kommunikationsdepartementet 10 ff, 156
- Korsnäs 79
- kreditaktiebolag 10
- Kreditbanken 14, 148 ff, 163 ff
- Kreditkassan AB 24
- kreditmarknaden
- avreglering 166
  - statligt alternativ 149
  - strukturell utveckling 148
- kreditmarknadsutredning, 1967 års 147
- kreditmarknadsutredning, 1945 års 146
- krispaket 48
- Kungliga Teaterns Aktiebolag (Operan) 11
- Kungliga Dramatiska Teatern 11
- Kurortsverksamhet, AB 11
- lagen om styrelserepresentation 52
- Landström, Lars 15
- Landtransport, AB 27
- Lantbrukskooperationen 52
- Lantbrukskredit, AB 10, 30, 179
- Larsson, Allan 126
- Laurin, Ulf 52

- Lemne, Mats 72
- Liber, AB Allmänna förlaget 30, 39
- Linderoth, Karl-Axel 51 f
- Lindman, Arvid 21
- Linson Instrument 39
- Ljung, Lennart 52
- Ljungkrantz, Sigurd 51 f
- LKAB 10, 21, 38, 54, 64, 125, 129
- LO 44, 51 f, 54, 156, 161
- lokaliseringspolitiska skäl 46
- Luftfartsverket 11, 180
- Lund, Olof 73, 94, 102 f
- Lundberg, Henry 122
- Lyberg, Bengt 72
- lönsamhetskrav 32
- Lövholmen, sågverk 63
- Malm, Stig 103
- Malmenström, Gunnar 52
- Mannheimer, Sören 51
- mellankrigstiden 23, 26, 33
- von Mentzer, Mikael 98
- miljödepartementet 12
- ministerstyre 66, 70, 100
- Molin, Rune 44 f
- Montgomery, A 29
- Munksjö 79
- Myrdalskommissionen 28
- Nabseth, Lars 118
- nationaliseringsinstitut 30
- NCB 12, 79
- Nilsson, Bertil 52
- Nilsson, Gunnar 52
- Nilsson, Karl-Erik 51 f
- Nilsson, Robert 51
- NJA, Norrbottens Järnverks AB 14, 27, 38, 117 ff
- Nobel 110
- Nordbanken (PKbanken) 9 f, 12, 14, 32, 51, 146–170, 172, 174 f, 179, 183
- børsintroduktion 152
  - ersättning till Postverket 154 f
  - facklig representation 161
  - fusion mellan Post och Kredit-  
banken 149 ff
  - kreditförluster 156
  - nyemission 157
  - näringslivskrediter 153
  - placeringspolitik 151
  - rekrytering av styrelse 160
  - samarbete med Posten 154
  - statens äganderoll 157 f, 162
  - strukturaffärer 159
  - styrelsesammansättning 160 f
  - utländska banker 153
- Nordbankskrisen 172, 179
- Nordberg, Ivar 99 f
- Nordisk Biltjänst, AB 27
- Nordiska Satellitaktiebolaget 11
- Norge 34, 85
- Norlander, Carl-Henrik 72
- Norlin, Knut O 63, 73 f
- Norrbottnen 27, 38
- Norrland 38
- Norrlands Skogsägares Cellulosa  
AB, Ncb 10
- Nyckelhus AB 39
- Nymölla 79
- Nyquist, Orvar 127
- näringsdepartementet 179
- näringspolitisk offensiv 67
- näringsutskottet 68
- offertsystemets princip 71
- offshoreindustrin 97
- Ohlsson, Carl-Olof 52, 103
- OK Petroleum AB 10
- Olhede, Sven-Göran 51, 58
- Oljetransit, AB 38
- Olsson, Bertil 51
- Olson, Hans Crister 126
- Olsson, Jan 16
- Ovako Steel 128
- Oxelösunds Järnverk 14, 116 ff
- Palmstierna, Jacob 124, 161
- Penser, Erik 159
- Persson, Karl-Erik 73, 160
- Peterson, Thage G 96, 123, 128, 136 f

- Pharmacia 52 f  
 PKbanken, se Nordbanken  
 planeekonomi 33  
 planhushållningsdebatten 28  
 Postbanken 14, 148 ff, 163 ff, 175  
 postgirot 150  
 Postsparbanken 20, 146 ff  
 Postverket 9, 11, 20, 149 ff, 158, 163, 180  
 privata storföretag 45  
 privatisering 182 ff  
 Procordia 9 f, 12 ff, 32, 36–61, 65, 110, 125, 129, 172 ff, 177 f
  - aktieägare 53
  - ansvarsfördelning 40
  - börsintroduktion 53 f, 159
  - dotterbolag 38
  - från politik till ekonomi 56 f
  - företagsledning 44, 55
  - interna motsättningar 40
  - krispolitik 37
  - sociala hänsyn 178 f
  - statens ägarroll 43 f
  - statliga ägarandelen 53
  - styrelse 50 ff
  - ägarens betydelse för omvandlingsprocessen 57 f
 Provendör 52 f  
 PTK 52  
 punktsoialisering 36
- Radiotjänst 26  
 Rainer, Ove 158  
 Raineraffären 158, 172  
 Rationell Planering AB 39  
 reaktiv ägare 55  
 regionalpolitik 30, 99, 101, 163  
 Regioninvest 38  
 rekryteringsstyrning 50 f  
 Resén, Maj-Britt 123  
 resursstyrning 47 f  
 Riksbanken 148  
 Riksbyggen 51  
 Riksgäldsfullmäktige 98  
 Riksgäldskontoret 98  
 Rockwoll 42
- Royal Australian Navy 97  
 Rydh, Olof 131  
 rymdforskning 33  
 Rynell, Olov 63, 73 f
- S-E-Banken 124, 151 f, 154, 159, 163  
 Sahlén, Anders 167  
 Samhall 9 ff, 181  
 samhällsansvar 54  
 samhällsekonomiska mål 40  
 samhällsintresse 46  
 Sandberg, Lars 160  
 SCA 79  
 SEMKO, Svenska Elektriska 11  
 SGAB, Sveriges Geologiska AB 10  
 SIB-invest AB 10  
 SIPU, Statens institut för personalutveckling 9, 181  
 SJ, Statens Järnvägar 10 f, 180  
 Sjöfartsverket 11, 180  
 Skandia 124  
 Skandinaviska Banken 24, 149  
 Skandinaviska Bankens Pensionsstiftelse 124  
 SKD-företagen 10  
 Skinnskatteberg, sågverk 63  
 skogskonjunkturen 64  
 skogsstyrelsen 21  
 Sköld, Per 41 ff, 46, 48, 51 ff, 55, 68, 117 ff  
 Slakteriförbundet 52  
 SMT Machine Company 39  
 småsparare 24  
 Socialdemokraterna (SAP)
  - 30-talsprogrammet 28
  - efterkrigsprogram 27 f
  - kongresser 36, 147 f, 166
  - partiet 22 ff
 socialdepartementet 11  
 soialisering 25
  - av näringslivet 22 f
  - som praktisk och teoretisk metod 33
 soialiseringsidéer 23  
 soialiseringsnämnden 25  
 Sonab 38

- Sorbinvest AB 11
- Spanien 85
- sparbankerna 155 ff, 163
- SPP 51, 124
- Sprängare, Björn 53
- SSAB Profiler 127 f
- SSAB Oxelösund 127
- SSAB Tunnpå AB 127
- SSAB, Svenskt Stål AB 9 f, 12, 14, 32, 38, 54, 64 f, 110, 116–145, 172, 174 f
  - aktiekurs 131
  - aktieägare 131
  - antalet anställda 128
  - avvecklingar 121, 127 f
  - bakgrund 116
  - börsintroduktion 116, 128 ff
  - börsnotering 127
  - effektivitet 132 f
  - fackliga protester 137
  - fackliga representanter 123
  - Grängesberg 128
  - kapitaltillskott 121
  - konsolideringsperioden (1983–1986) 116, 122 f
  - konsortialavtal 135 f
  - konsortiet 136 f
  - konsortium av institutionella placerare 124 f
  - ledning 131
  - målsättning 141
  - omstruktureringsperioden (1978–1982) 116, 121 f
  - omstruktureringsperioden (1986–) 116, 123 ff
  - rationaliseringar 121
  - regionalpolitik 119, 128
  - statens stöd och ägartillskott 120
  - statens äganderoll 135 ff
  - strukturplan, 1987 127, 132
  - styrelse 126
  - sysselsättningspolitik 119, 138
  - USA 122, 125
  - utträdes hinder 139
  - ägandet 137 ff
- ägarinflytande 140
- ägarspridning 129
- SSPA Maritime Consulting AB 12
- statsmyndighetsutredningen 9, 181
- Stadshypotek 183
- Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag 10
- Statens Skogsindustrier, AB 63
- Statens löne- och pensionsverk 181
- statliga incitamentssystemet 78
- Statens vattenfallsverk 11
- Statsföretag AB 12 f, 15 ff, 31, 57, 63, 67 f, 83, 117 ff, 134, 141, 171, 174
  - anslagen 49
  - mål 37
  - ombildning 64
  - roll 40
- Statsföretagsgruppen 38 f, 47, 49
- Statsgruvor, AB 38
- Statskonsult AB 30
- statskontoret 181
- Stenhagen, Knut 52
- stiftelser 180
- Stockholms Fondbörs 172
- Stockholms Enskilda Bank 149
- Stockholms Enskilda Banks Pensionsstiftelse 124
- Stockholmsbörsens A-lista 131
- Stockholmsbörsens O-lista 131
- Stora, Stora Kopparbergs 14, 116, 118, 135, 137
- Storbritannien 33 f, 85
- Sträng, Gunnar 42
- Sturm und Drangperioden 40, 57
- Ståhlbrant, Åke 52
- stålkrisen 118
- Stålverk-80 41, 43, 48 f, 57, 79, 117
- Sundberg, Nore 42, 52, 54, 86, 94, 103
- Surahammars bruk 124
- Svensk Exportkredit, AB 10
- Svenska Varv, se Celsius
- Svalöf AB 10
- Sveabanken 155 f
- Svensk Anläggningsprovning, AB 11

Svensk Avfallskonvertering AB  
 (SAKAB) 12  
 Svensk Bilprovning, AB 12  
 Svensk Exportkredit, AB 30, 179  
 Svensk Torvförädling, AB 27, 38  
 Svensk Petroleum, SP 38, 54, 64  
 Svenska Godscentralen, AB 27  
 Svenska Handelsbanken 24, 97, 152,  
 154, 159, 163  
 Svenska Lagerhus AB 38  
 Svenska Penninglotteriet AB 11  
 Svenska Reproduktioner AB 38  
 Svenska Rymdaktiebolaget 11  
 Svenska Skifferolja AB 27, 38  
 Svenska Statens Språkresor, AB 11  
 Svenska Tobaks AB 38  
 Svenska Tobaksmonopolet, AB 21  
 Svenska Utvecklings AB 39  
 Svenskt Stål AB, se SSAB  
 Sverige 85  
 Sveriges Centrala Restauranger AB  
 38  
 Sveriges Investeringsbank AB 30  
 Sveriges Kreditbank 30, 146 ff  
 Svetab 39 f  
 Svärd, Gunnar 40, 51  
 Swedish Industrial Development  
 Corp. 39  
 Swedish Ordnance 111  
 Swedish Road Consulting AB 11  
 Sydkorea 85  
 sysselsättningspolitik 30, 84  
 Systembolaget AB 11  
 Söderhamns Invest 45  
  
 TCO 51 ff, 161  
 Tegnér, Per 52, 54, 86, 103  
 Telefabrikation 30  
 Telekommunikation 20  
 Televerket 9, 11, 180  
 Telub 30  
 TGO 21  
 Tibnor 121 f, 124, 134  
 Tidala, Sven 52  
 Tipstjänst, AB 11  
 Tobaksbolaget 45, 56  
  
 Trafikrestauranger, AB 27  
 Tyskland 33  
  
 Uddcom 30, 38 f  
 Uddevalla Shipping 129  
 Uddevallavarvet AB 38, 42, 84,  
 92 ff, 108  
 utbildningsdepartementet 11  
  
 V&S, Vin & Spritcentralen AB 11,  
 21  
 varvsindustrin 88 f  
 varvskrisen 13  
 varvspolitiken 42  
 Vattenfall 9, 180, 181  
 Vattenfallsverken 21  
 verkstadsindustrin 56  
 Volvo 13, 39, 42, 53, 56, 160, 178  
 Västeuropa 30  
 Västtyskland 85  
  
 Waara, Lennart 15  
 Wahlström, Björn 117, 119 ff, 131,  
 136, 140  
 Wallenberggruppen 55  
 Wargöns AB 24  
 Wermlands Enskilda bank 24  
 Wessberg, Erland 93, 101 f  
 Westerberg, Bengt 42  
 Wickman, Krister 36, 45  
 Wikström, Solveig 52  
  
 Zenit Shipping AB 11, 85, 88, 110  
 Zetterberg, Christer 126, 160  
  
 Åhman, Karl-Erik 42, 51, 55, 73  
 Åsbrink, Erik 97, 162  
 Åsling, Nils G 42 f, 46, 66, 70, 93,  
 120  
 Åsling ska akutmottagningen 172  
  
 Örebro Pappersbruk 64  
 Öresundsvarvet 91 ff, 106, 108  
 Österrike 33 f

## Författarna

*Barbro Anell*, docent i företagsekonomi och knuten till FARådet

*Gunnar Eliasson*, civilekonom och chef för Obligationsfrämjandet

*Adam Gerge*, forskarstuderande i företagsekonomi vid Uppsala Universitet

*Roger Henning*, docent i statskunskap och knuten till FARådet

*Ingemund Hägg*, docent i företagsekonomi vid Uppsala Universitet och knuten till SNS

*Mats Larsson*, fil dr i ekonomisk historia vid Uppsala Universitet

## Referensgrupp

*Hans Carlsson*, VD, ASSI

*Ulf Dahlsten*, generaldirektör, Posten

*Sören Gyll*, VD, Procordia

*Tony Hagström*, generaldirektör, Televerket (ordförande)

*Olof Lund*, styrelseordförande, ASSI och Celsius Industrier AB

*Wiking Sjöstrand*, fd VD i LKAB

*Nore Sundberg*, generaldirektör, NUTEK

*Björn Wahlström*, styrelseordförande, Nordbanken



# STATEN SOM ÄGARE

---

Statligt ägande av företag är kontroversiellt. Hur har staten skött sitt ägande av stora företag? Illa säger en del, ansvarsfullt säger andra. Hur ser betingelserna ut för ett statligt ägande i Sverige? Hur kombineras statens ägarroll med andra roller gentemot näringslivet? Vart är det statliga ägandet på väg? Vad kan privatiseras?

Boken ger sakunderlag för debatten. Ingående studier av fem stora bolag, som helt eller delvis är statligt ägda, presenteras och kommenteras. Det gäller skogsföretaget ASSI, industriföretaget CELSIUS (tidigare Svenska Varv), NORDBANKEN (tidigare PKbanken), PROCORDIA (tidigare Statsföretag) samt SVENSKT STÅL AB.

I ett avslutande kapitel diskuteras staten som ägare av bolag och verk i framtiden med tonvikt på privatiseringar och bolagiseringar.

**SNS**  
FÖRLAG

ISBN 91-7150-435-4



9 789171 504357