

INGE VIKBLADH:

Privatisering i Frankrike

Den privatisering av industri-grupper, banker och försäkringsbolag som regeringen Chirac håller på att genomföra i Frankrike, utgör – liksom president Mitterands tidigare förstatligande – en samhällsekonomisk omvälvning utan motstycke i någon västerländsk demokrati.

De tre största bankerna och Renault förstatligades redan under de Gaulle strax efter andra världskriget. Nu skall 65 statliga företag inkl dessa storbanker privatiseras. Kvar i statlig ägo blir endast Renault och två stål-bolag. Ca 200 miljarder francs kommer att tas i anspråk för denationaliseringen fram till 1990.

Den privatisering av industrigrupper, banker och försäkringsbolag som den nya franska regeringen under Chirac nyligen fått nationalförsamlingens stöd för att genomföra möts i vårt land med samma förströdda intresse som den för fyra år sedan företagna nationaliseringen. Ändå rör det sig i båda fallen om en samhällsekonomisk omvälvning utan motstycke i någon västerländsk demokrati under efterkrigstiden. Även om privatiseringsprocessen ännu endast påbörjats – och kan väntas ta fem år i anspråk – kan det ändå vara motiverat att söka summera de erfarenheter som vunnits av denna socialisering i jätteformat liksom att skissera ett scenario för privatiseringen som ingalunda är utan sina problem och svårigheter. Tonvikten i framställningen ligger på bankerna men i allt väsentligt torde de framförda synpunkterna ha relevans även för de båda övriga grupperna.

Trots fransmännens ofta påtalade individualism tycks det ända sedan Colberts dagar ha gått bra att förena denna med ett betydande mått av statlig dirigism och interventionism. Betecknande är att den förra nationaliseringen skedde efter andra världskriget och tillkom under de Gaulle. Det var då Frankrike förstatligade bl a Renault och vad som i dag är de tre största bankerna – Banque Nationale de Paris, Crédit Lyonnais och Société Générale. Orsaken var den gången ambitioner att söka styra samhällsutvecklingen genom sk indikativa planer upprättade på 4–5 års sikt och uppfattningen att detta förutsatte ett avgörande statligt inflytande på nyckelområden av samhällsekonomin.

Inge Vikbladh är verksam inom Union de Banques à Paris som bankens representant i Skandinavien och "directeur aux relations étrangères".

Mitterands nationaliseringar

Mitterands program vid presidentvalet 1981 med vittgående nationalisering som en av huvudpunkterna möttes också av mindre motstånd än vad ett sådant förslag med största sannolikhet skulle ha gjort i t ex vårt land trots att socialismen här till skillnad mot i Frankrike suttit i högsätet nästan oavbrutet sedan 30-talets början. Mitterands motiv var att staten behövde ytterligare instrument för att kunna genomdriva sina socialistiska planer och idéer. Efterhand fick många dock intrycket, att nationaliseringen upptagits i valprogrammet snarare för att tillfredsställa den mera radikala delen av partiet och kommunisterna (med vilka senare man hade en valkartell) än av övertygelse om dess nödvändighet. Kanske trodde några rent av att det skulle stanna vid en del mera symboliska förstatliganden.

Men då bedrog man sig. Tvärtom gick Mitterands socialiseringsprogram utöver vad många av de närmaste anhängarna förordade. När det gällde bankerna sattes gränsen för förstatligande så lågt som vid en inlåning på 1 miljard FF. Det var som om staten i Sverige skulle ha tagit över alla banker utom Jämtlands Folkbank och Bohusbanken. Utanför lämnades vidare de utländska bankerna (över 50 % av kapitalet i utländsk ägo), de kooperativa bankerna och sparbankerna (vilka liksom hos oss redan är ett slags halvofficiella institutioner). Av den totala bankmarknaden kom över 90 % att direkt ägas och kontrolleras av staten. Lagen om nationaliseringen gick inte igenom utan viss vanda — både Conseil d'Etat (nämost vårt lagråd) och Conseil Constitutionnel (ett organ med uppgift att granska lagars överensstämmelse med författningen) hade synpunkter, men i

början av 1982 blev det klart, att staten skulle ha rätt att till 100 % lösa ut tidigare aktieägare i ett 40-tal banker och ett 10-tal industriföretag. Ersättning utgick i form av 15-åriga statsobligationer och den totala kostnaden inkl framtida räntebetalningar beräknades till 35 miljarder FF.

Den första uppgiften blev att utse nya chefer och styrelser i de företag som övertagits. Le Président-Directeur-Général — som titeln är på "the chief executive" i ett franskt bolag — har en mycket stark ställning. Han förenar i sig en svensk styrelseordförandes och VD:s funktioner. Att

Över 90 % av bankmarknaden ägs och kontrolleras av staten.

under sådana förhållanden bibehålla de dåvarande befattningshavarna ansågs inte möjligt och de byttes också ut så när som på två industrichefer. På det hela taget rekryterades posterna med kompetent folk och den politiska bakgrunden verkar inte ha spelat en avgörande roll. Men det får väl förutsättas att vederbörande hade en allmänt positiv inställning till socialism och statlig dirigism. När det gäller rekryteringen till styrelserna var den största nyheten att de anställda skulle besätta en tredjedel av platserna.

Hur gick det sedan? Det beror i hög grad på vem man frågar. Kanske kan man bäst svara: verkningarna blev inte så olycksdiga som motståndarna till nationaliseringen skisserat och heller inte så genomgripande som tillskyndarna hade hoppats och önskat. "Experimentet" blev ju mycket kortvarigt och det var därför knappast att vänta att effekterna åt något håll skulle hinna bli särskilt stora. Hur det

skulle ha varit efter 10 eller 20 år är en annan fråga.

Det visade sig rätt snart att de nya cheferna inte var speciellt tilltalade av att ta order från finans- eller industridepartementet utan sökte hävda sin självständighet. Detta ledde till en del kontroverser med påföljd att några byttes ut; flertalet satt dock kvar under de fyra åren. Ett indirekt tecken på att den nya borgerliga regeringen erkänt de statliga företagsledarnas kompetens är att många av dem fick sina mandat förlängda i samband med den utvärdering och nominering som skedde i höstas. Till en del finns kanske också politiska motiv bakom en sådan mera återhållsam handlingslinje: "samboendet" mellan en socialistisk president och en borgerlig regering inbjuder till viss försiktighet och vidare ville regeringen kanske visa att den inte önskar införa det amerikanska "spoils-systemet" i Frankrike.

Konsekvenser för bankerna

När det gäller bankerna var det framför allt i tre avseenden som deras nationalisering kunde befaras få konsekvenser nämligen genom dirigering av krediterna till "sjuka" företag, och därmed försämrade lönsamhet som följd av bonifierade räntor och ökade kreditförluster samt genom försvagad konkurrens.

Som skäl till nationaliseringen av bankerna hade ofta anförts behovet av att ha en bättre kontroll av kreditströmmarna och styra dem till projekt som i ett "större samhällsekonomiskt perspektiv" syntes önskvärda. För Mitterrand och hans regering var en allt annat överordnad målsättning att öka sysselsättningen. I oppositionsställning hade vänsterpartierna hårt

kritiserat den dåvarande regeringen för den arbetslöshet som uppstod i de många strukturella nedläggningarnas spår. Det låg alltså nära till hands att vänta sig att bankerna skulle mer eller mindre åläggas att agera räddningskår åt företag som inte bedömdes i vanlig mening kreditvärdiga men som regeringen av sysselsättnings- och regionalpolitiska skäl ville hålla under armarna.

Särskilt under det första året efter nationaliseringen förekom det förvisso ett påtvingat deltagande i främst finansieringen av de samtidigt förstatligade industriföretagen. Av en del uttalanden att döma menar de berörda bankcheferna att — förstatligade eller privata — skulle bankerna under alla förhållanden ha tvingats medverka i den saneringsprocess som skedde. Efterhand tog staten via budgeten hand om finansieringen av de verkliga problemföretagen inom den statliga sektorn. Skillnaden verkar alltså inte ha varit så stor gentemot tidigare erfarenheter — om detta främst berodde på bankernas motstånd eller myndigheternas successiva omprövning får lämnas därhän.

Vid nationaliseringen 1982 hade konkurrensen på utlåningssidan i franska banker nästan upphört. Ett mångårigt tillämpande av "kredittak" för varje bank hade medfört att kundernas valfrihet då det gällde krediter i FF var starkt beskuren. Läget kunde ju inte rimligen förväntas bli bättre när landets 40 största affärsbanker hade fått en och samma ägare. Under intryck av minskad kreditefterfrågan blev det emellertid möjligt att 1983 starta en successiv avreglering av kreditmarknaden — något i stil med vad som på senare år skett här i Sverige — och därmed blev det åter mera konkurrens mellan bankerna.

Det är ingen överdrift att säga att de franska bankerna i dag i långt högre grad än vid tidpunkten för nationaliseringen känner av inbördes konkurrens vilket bl a kommit till uttryck i en påtaglig nedgång av räntemarginalerna.

En aspekt på nationaliseringens konsekvens som i förväg inte tycks ha ägnats större uppmärksamhet var vad som skulle hända om ett företag eller en bank blev i behov av kapitaltillskott. Med staten som enda ägare måste ju medlen för en höjning av aktiekapitalet eller täckande av inträffade kapitalförluster i princip komma från staten. När det gäller bankerna lät staten snart förstå att från dess sida var ingen hjälp att vänta. Några pengar fanns inte för detta ändamål. Det ledde till att nya finansieringsinstrument tillskapades avsedda att tillföra kapital som var likvärdigt med aktiekapital men utan rösträtt. Flertalet banker har under åren emitterat s k "titres participatifs", som närmast kan beskrivas som ett mellanting mellan aktier och obligationer och/eller "certificats d'investissements" som är att likna vid preferensaktier.

Men i båda fallen var givetvis förutsättningen för emissionen att dessa papper kunde placeras på marknaden, d v s att banken gick så bra och hade en sådan ställning att det fanns köpare. Några av de nationaliserade bankerna visade sig rätt snart ha mycket omfattande kreditförluster (som dock inte allmänt sett hade med nationaliseringen att göra) och befinna sig en situation som krävde nytt kapital. I dessa fall blev slutet på visan att andra banker eller försäkringsbolag — givetvis statliga — "ombads" ta över de nödlidande och göra de erforderliga kapitaltillskotten. Av naturliga skäl ville varje bank söka undvika

att komma i den situationen att den måste uppge en del av sin autonomi och detta har säkert i hög grad bidragit till att varje bankchef varit mån om att söka hålla lönsamheten uppe.

65 företag privatiseras

Med den borgerliga valsegern i mars 1986 inleddes den långa processen att privatisera de statliga företagen — inalles 65. Antalet har höjts genom att regeringen har för avsikt att gå än längre åt andra hållet än Mitterrand gjorde och göra praktiskt taget rent bord med statligt ägande.

Privatisering är ingen enkel och snabbt genomförd åtgärd.

Sälunda föreslås nu även de ovannämnda tre storbankerna — alla tre bland världens 10–15 största — bli privatiserade. Kvar i statlig ägo skulle bli Renault och de båda stålbolagen Sacilor och Usinor — främst av det skälet att deras lönsamhet är så dålig att inget av dem verkar kunna locka investerare. Ett tecken på att Mitterrand insett att det kanske inte var så välbetänkt att nationalisera är att han sagt sig kunna gå med på att de av honom förstatligade företagen — men däremot inte de av de Gaulle beslutade — privatiseras.

Stora påfrestningar på kapitalmarknaden

Säkert till mångas förvåning visar sig en privatisering ingalunda vara någon enkelt och snabbt genomförd åtgärd. Den främsta orsaken härtill är de kapitalresurser som denationaliseringen kommer att ta i an-

språk – 200 miljarder FF är den siffra som brukar nämnas. De pengarna riskerar att reducera flödet till den övriga kapitalmarknaden och det har därför sagts att privatiseringen behöver fem år på sig för att genomföras. Men även 40 miljarder per år är mycket och den tidigare så uppåtriktade franska börser fick "skrämshicka" med kursfall som följde när det stod klart att en privatisering var förestående, något som den dock nu verkar ha återhämtat sig från.

Den mitterandska nationaliseringen var förhastad och för långtgående.

Men allt talar för att det kommer att behövas ytterligare kapitaltillförsel beroende på att franska företag och banker är underkapitaliserade. Utan staten bakom ryggen vill det nog till att bankerna höjer sitt s k capital ratio, d v s andelen synligt eget kapital i förhållande till skulderna, betydligt om de skall accepteras på den internationella kapitalmarknaden.

Det har ibland brukat invändas att de franska bankerna håller betydande belopp i form av avsättningar på del credere-konton och att om dessa beaktas skulle skillnaden i capital ratio inte vara så stor jämfört med banker i andra länder. Något kan det ligga i detta. Under de senaste tre åren har franska banker gjort avsättningar med omkring 75 miljarder FF – att jämföra med en nettovinst på 17 miljarder – och det torde klart överskrida de realiserade förlusterna.

Ett problem vid utförsäljningen av aktierna är att lönsamheten hos det stora flertalet banker är låg. Banque de France har beräknat att bankerna till följd av sina

stora kostnader behöver ta ut en realränta om 6 % för att "gå runt". En bättre räntabilitet torde framför allt förusätta personalminskningar och i en del fall nedläggning av avdelningskontor.

Genomförandet

Vem kommer att köpa de statliga företagen och till vilket pris? I en del fall kan man på goda grunder utgå ifrån att de tidigare ägarna är intresserade för ett återinträde. De anställda kommer också att erbjudas möjlighet att bli aktieägare i sina företag. Inom parentes kan tilläggas att därmed fullföljs en av de Gaulle inledd, men tillfälligt avbruten utveckling, som syftar till att göra de anställda intresserade för och delaktiga av sitt företags utveckling genom möjlighet att på skattemässigt gynnsamma villkor förvärva aktier i företaget.

På sina håll har farhågor yppats för att en del av de utbudna företagen skulle komma att förvärfas av utländska intressenter. Regeringen har därför satt en gräns vid 20 % för den utländska participationen. Hur det går ihop med EG:s bestämmelser är en öppen fråga.

Hur stort intresset från de franska kapitalplacernas sida blir för köp av aktier i de denationaliserade företagen kommer givetvis i hög grad att sammanhånga med utförsäljningspriset. Avsikten är att en särskild kommitté skall ägna sig åt att fastställa detta, varvid någorlunda samma principer för värderingen skall ligga till grund som vid nationaliseringen. Någon realisation blir det förvisso inte fråga om.

Det var givetvis med stort intresse man emotsåg vilka av de 65 som skulle stå först i tur att denationaliseras. I mitten av september meddelades att det i första om-

gången skulle bli en bank — Paribas, en industrigrupp — Saint Gobain — och ett försäkringsbolag — Assurances Générales de France. Det ligger i sakens natur att regeringen valde företag som kan förväntas vara "lättsålda". Det kapitaliserade värdet av de tre företagen är 55 miljarder FF — vilket dock inte nödvändigtvis behöver bli utförsäljningspriset — och utplaceringen skall ske mellan november 1986 och mars 1987.

Skall de första erfarenheterna av privatiseringsprocessen tjäna som indikator verkar svårigheterna ha överdrivits och placeringsintresset underskattats. Paribas' aktier övertecknades inte mindre än 40 gånger och kursen steg snabbt 10–15 % i förhållande till emissionspriset. Men vi har ju ännu endast sett början och ett

mera definitivt omdöme bör lämpligen anstå.

År 1990, i tid före nästa ordinarie franska parlamentsval, skall avvecklingen vara klar, om inget oförutsett inträffar. Någon verkligt "het potatis" förefaller privatiseringen dock inte vara. De flesta delar nog uppfattningen att den mitterandska nationaliseringen var förhastad och framför allt för långtgående. Därför vågar man nog anta att den inledda privatiseringsprocessen blir svår att hejda. Inte heller verkar det särskilt troligt att den reverseras och att det blir en ny våg av förstatligande vid ett eventuellt regeringsskifte. Erfarenheten torde ha visat hur litet själva det statliga ägandet i sig betyder för styrning av konjunktur- och strukturprocesserna i en på det hela taget öppen samhällsekonomi.