

JOAKIM OLLÉN:

Privatisering i Storbritannien — en succéhistoria

Privatiseringarna i Storbritannien har nu pågått i tio år. Sjutton omfattande projekt har genomförts och 655 000 arbetstillfällena har överförts till den privata sektorn.

En drastisk attitydförändring har skett under senare år och privatiseringspolitiken uppfattas nu som ett nästan självklart uttryck för en naturlig strävan att öka effektiviteten och konkurrenskraften i brittiskt näringsliv.

Thatcherregeringen har lyckats få så många att bli "kapitalister" inte bara genom privatiseringen av statliga företag utan också genom utförsäljningen av kommunala bostadsfastigheter att en återgång till en traditionell labourpolitik i Storbritannien knappast är möjlig.

Joakim Ollén är kommunalråd i Malmö och var under förra mandatperioden kommunstyrelsens ordförande.

I år firar den brittiska regeringens privatiseringsprogram 10-årsjubileum. Och nog finns det anledning att fira. Privatiseringspolitiken har nämligen kommit att bli en nästan självklar beståndsdel i den engelska samhällsutvecklingen och en viktig faktor bakom den snabba ökningen av välfärden under senare år.

Måhända står privatiseringspolitiken nu inför en del nya svårigheter. Ingen seriös bedömare kan emellertid undgå slutsatsen att regeringen Thatchers konsekventa politik på detta område har fått genomslag i det praktiska handlandet och att detta har haft en mycket stor och huvudsakligen positiv effekt på brittiskt näringsliv och ekonomi.

Annorlunda var det i början. När regeringen 1979 presenterade sina tankar på att återföra statligt ägda företag till den privata sektorn var det en linje som mötte hårt motstånd. Inte bara den politiska oppositionen reagerade — i brittiskt politiskt liv är ju oppositionen nästan alltid reflexmässigt benhård motståndare till allt regeringen föreslår. Även den fackliga rörelsen, som samtidigt utsattes för kraftiga attacker, gjorde betydande motstånd och den allmänna opinionen var svårövertygad om det rimliga att genomföra ett omfattande privatiseringsprogram.

Den brittiska allmänheten har ju annars varit van vid att skiftande majoritetsställningar också har resulterat i ganska drastiska förändringar när det gäller ägandet av vitala delar av brittisk industri. Såväl den politiska debatten som det faktiska politiska handlandet skiljer sig härvidlag från vårt land. Att nya kvastar verkligen också betyder en ny politik har vi ju i Sverige dessvärre inte fått tillfälle att se så

många prov på. Storbritannien representerar i detta avseende närmast den motsatta extremen: där finns en tradition för att regeringen inte blott skall genomföra sitt politiska program utan även på olika sätt försätta oppositionen i så stora svårigheter som möjligt, genom att i alla avseenden utnyttja sin egen maktställning.

Ett exempel på detta var avskaffandet av det mycket "röda" Greater London Council, ett slags kommunalförbund för stor-London, som var ett stort irritationsmoment för den konservativa regeringen.

I Storbritannien finns en tradition att regeringen inte blott skall genomföra sitt program utan också försätta oppositionen i så stora svårigheter som möjligt.

Att GLC också var en stor byråkrati med 40 000 anställda och inte speciellt saknad av någon idag kanske skall tilläggas.

I detta politiska perspektiv var det kanske naturligt att det blev just Storbritannien, vars industrier i så ovanligt hög grad varit socialiserade, som kom att få en regering som numera i hela västvärlden framstår som ett föredöme när det gäller att i praktisk handling och med konsekvens genomföra ett privatiseringsprogram. Det vore dock orimligt att bortse från Margret Thatchers personliga ledarskap när man bedömer denna, såväl som andra, politiska händelser i Storbritannien under det senaste decenniet. Hennes benhårda politiska vilja har säkerligen spelat stor roll för resultaten, även om Mrs Thatcher själv kanske inte har varit

den främsta ideologiska drivkraften bakom privatiseringssträvandena.

Ökat utrymme för marknadskrafterna

Den hittills genomförda privatiseringen kan tveklöst klassas som den mest radikala förändringen som skett i Storbritanniens näringsliv under efterkrigstiden. Politiken hänger samman med den konservativa regeringens generella mål att ge ökat utrymme för marknadskrafterna och involvera den privata sektorn på de områden som tidigare hanterats av den offentliga sektorn. Ambitionen att stärka marknadsekonomin och härigenom skapa ett ökat välstånd för de enskilda människorna har också kommit till uttryck i exempelvis den mycket omfattande försäljningen av offentligt ägda bostadshus till hyresgästerna och utläggandet av vissa kommunala verksamheter på entreprenad.

Privatiseringsprogrammet i sig har två huvudsakliga mål. För det första att öka konkurrenskraften och effektiviteten i berörda företag och i näringslivet i stort. Programmet bygger på övertygelsen att detta bäst sker om marknadskrafterna får råda. För det andra att åstadkomma ett spritt ägande. Att uppnå denna effekt kan vara ett tungt vägande skäl för privatiseringar även på områden som präglas av "naturliga monopol", där en privatisering inte automatiskt leder till fri konkurrens och en därmed följande högre effektivitet. I sådana fall har privatiseringsförslag ofta innefattat statliga regleringar, syftande till att på annat sätt än genom statligt ägarskap förhindra missbruk av en monopol-situation. Exempel på den typen av åtgärder kan man se i samband med ett par av

de privatiseringar som nu är aktuella, nämligen av elektricitetsindustrin och vattenförsörjningen.

Vad har då faktiskt skett hittills under 80-talet?

1979 representerade de nationaliserade industrierna i Storbritannien ca 10% av den inhemska produktionen och knappt 15% av de totala investeringarna. De statliga industrierna sysselsatte cirka 1,5 miljon människor och dominerade i viktiga sektorer av ekonomin, som transport, energi, kommunikationer, stål och varvsverksamhet.

Att engelskt näringsliv brottats med strukturella problem är välkänt. Likaså kan det väl betraktas som ett okontroversiellt påstående att de statliga industrierna haft betydande lönsamhetsproblem under en följd av år. Orsakerna till detta är många. Den generellt sätt föråldrade produktionsstrukturen i brittisk industri har rimligtvis haft en betydelse. Men till det skall läggas att de statliga företagen konstant utsatts för inblandning från politiker och byråkrater, sociala mål har blandats med kommersiella mål. De enskilda företagen har ofta tvingats inordna sig under makroekonomiska målsättningar, vilket i realiteten har undergrävt deras möjligheter att fungera i en allt mer internationaliserad konkurrenssituation. De faktiska resultaten har till följd av detta varit klart otillfredsställande. Att något måste göras rådde det knappast någon tvekan om.

För den konservativa regeringen var det naturligt att i detta perspektiv låta ett privatiseringsprogram växa fram. Vad som för en utomstående betraktare är påfallande är den noggrannhet och långsiktighet med vilken man successivt har före-

slagit, beslutat och genomfört de olika privatiseringarna. Den breda erfarenhet av olika problem som måste hanteras och även av de olika vägar som står till buds för att överföra företag och verksamheter till den privata sektorn, är naturligtvis av stort intresse för regeringar och i viss mån kommunala styrelser i hela västvärlden.

Sjutton omfattande projekt har genomförts

Under de gångna tio åren har den brittiska regeringen genomfört 17 privatiseringsprojekt av mera omfattande karaktär, genomförda med försäljning av aktier

Nu är det aktuellt att privatisera elektricitetsindustrin och vattenförsörjningen.

till allmänheten. Till detta kommer ett antal privatiseringar av mindre företag eller enheter som sålts direkt till någon eller några intressenter i den privata sektorn. Men i hela 17 fall har alltså allmänheten fått möjligheter att teckna aktier i de tidigare statliga företagen. Detta har inbringat sammantaget cirka 17 500 miljoner pund, eller ungefär 175 miljarder svenska kronor.

De viktigaste privatiseringsprojekten har varit British Aerospace, British Airways, British Gas, British Telecom, Cabel and Wireless, the National Freight Consortium, Amersham International, the Rover Group, Jaguar, Enterprise Oil, BritOil, Associated British Ports, Rolls-Royce, Royal Ordnance, BAA, praktiskt taget hela det nationella bussbolaget och stora delar av British Shipbuilders.

Olika metoder tillämpas

Självfallet har de olika privatiseringarna genomförts med delvis olika metoder. Som nämnts har ett antal "mindre" privatiseringar genomförts genom att statliga verksamheter knoppat av dotterbolag eller delar av verksamheten. Inkomsterna från sådana försäljningar ingår inte i den ovan nämnda siffran på 175 miljarder kronor eftersom dessa medel gått direkt till moderbolaget och inte till finansministern.

De statliga företagen hade konstant utsatts för inblandning från politiker och byråkrater och sociala mål blandades med kommersiella.

Beträffande de större privatiseringarna har strävan generellt varit att bolagen skulle komma att bli marknadsnoterade och att allmänheten skulle få möjligheter att teckna en inte obetydlig del av aktiestocken. I vissa fall har man valt vägen med "management buy outs". I många fall har de anställda beretts möjligheter att köpa aktier till särskilt förmånliga villkor. Ett betydande antal olika kombinationer av försäljningar förekommer.

Ett företag som just nu befinner sig i privatiseringsprocessen, och som jag nyligen haft tillfälle att besöka, är BREL (British Rail Engineering Limited). Det är en avknoppning från British Rail och i det fallet har man valt att sälja till ett konsortium bestående av konsultföretaget Trafalgar House, ASEA Brown Boveri och en grupp chefstjänstemän i företaget. Detta är alltså ett exempel på en "partiell management buy out", där för övrigt även övriga anställda kommer att erbjudas kö-

pa en viss del av aktierna men där där-
emot allmänheten inte på nuvarande sta-
dium kommer att släppas in.

Det är helt naturligt att man med hänsyn till olika företags skilda förutsättningar och till hur marknaden ser ut, valt olika vägar för att privatisera. Genomgående har privatiseringarna föregåtts av noggranna studier.

Aktivt utvecklingsarbete föregår privatiseringarna

För det första har man i flertalet fall redan i initialskedet utnyttjat externa konsulter för att göra en Feasibility Study. Man har således inte nöjt sig med att inom departementen göra en bedömning av förutsättningarna för och vägarna till en privatisering. För det andra har man genomgående bedrivit ett aktivt utvecklingsarbete med de företag som valts ut för privatisering innan privatiseringen skett. Normalt har man på ett tidigt stadium överfört verksamheten till aktiebolagsform (Public Limited Company, PLC). Inomorganisatoriska förändringar och en marknadsanpassning av verksamheten har genomförts i syfte att uppnå rimliga resultat före själva privatiseringen. Att på detta viset bädda för en lyckosamt genomförd försäljning kan naturligtvis sägas vara att göra en dygd av nödvändigheten: de resultat en del av de privatiserade bolagen tidigare uppvisat hade knappast "kittlat" potentiella investerare.

Vilka resultat har då uppnåtts genom privatiseringarna? Syftet har ju varit att denna förändring skulle ge marknadskrafterna större spelutrymme och därigenom vara till gagn för företagens ekonomiska resultat såväl som för konsu-

menterna, de anställda och ekonomin som helhet. Högre vinster, lägre priser samt en bättre, och framför allt säkrare, löneutveckling för de anställda är effekter som man har rätt att i större eller mindre grad förvänta sig.

Bland de företag som har varit överförda till den privata sektorn under ett antal år kan man nu konstatera att vinsten för Cabel and Wireless, British Airways, Amersham International och National Freight Consortium har stigit avsevärt. Den på sin tid mycket omdebatterade privatiseringen av British Telecom har lett till en väsentlig förbättring av servicen gentemot konsumenterna, vilket märks bland annat genom att man lyckats eliminera den tidigare mycket långa väntelistan för telefoninstallationer. Bland senare års privatiseringar kan nämnas Jaguars som snabbt har kommit att utvecklas i positiv riktning vad gäller såväl försäljning som lönsamhet. Generellt sett råder det knappast något tvivel om att målen att öka lönsamhet och konkurrenskraft som uppställt för privatiseringspolitiken har uppnåtts.

655 000 arbetstillfällen till privata sektorn

Vad i övrigt gäller omfattningen av genomförda privatiseringar kan konstateras att cirka 655 000 arbetstillfällen hittills har överförts till den privata sektorn. En annan intressant effekt är givetvis att finansministern — och därmed skattebetalarna — har kunnat tillgodogöra sig de mycket stora belopp som privatiseringarna inbringat. Intressant att notera är att de belopp per år som inlutit till följd av försäljningarna har tenderat att öka — inte

minska! Under de första åren på 80-talet inbringade privatiseringarna mellan 400 och 500 miljoner pund per år. Under de senaste två åren har den siffran tiodubblats! Och någon egentlig avmattning framöver kan man inte se några tecken på. Tvärtom, i ett tal nyligen framhöll finansministern, Nigel Lawson, att den hittills genomförda privatiseringen bara var en början på en långsiktigt mycket omfattande överföring av produktionen av diverse nyttigheter från offentlig till privat sektor.

I 17 fall har allmänheten fått möjligheter att teckna aktier i de tidigare statliga företagen vilket inbringat ca 175 miljarder svenska kronor.

Tredubblat aktieäggande

Av stort intresse är naturligtvis vilken grad av ägandespridning — ett av de centrala målen bakom privatiseringen — som åstadkommit hittills. Det stora genombrottet i detta avseende kom med privatiseringen av British Telecom 1984. Undersökningar visar att erbjudandet till allmänheten att köpa aktier vid det tillfället ledde till att en halv miljon människor, som inte tidigare var aktieägare, fick tilldelning. Denna utveckling fortsatte under 1985 i samband med privatiseringarna av British Airways, British Oil och Cabel and Wireless. När därefter British Gas skulle privatiseras 1986 ansökte inte mindre än 5 miljoner medborgare om att få teckna sig för aktier. Undersökningar utförda i efterhand visar att försäljningen av aktier 1986 i British Gas och Trustie Savings Bank lockade till sig inte mindre än tre miljoner förstagsaktieägare.

Totalt sett räknar man med att aktieägandets omfattning i Storbritannien har tredubblats sedan 1979. Förra året var 6 miljoner människor i Storbritannien aktieägare i privata bolag. Detta är ju efter svenska förhållanden en i absoluta tal inte särskilt imponerande siffra, men bör rimligen ses mot bakgrund av den låga grad av ägandespridning i näringslivet som tidigare präglat Storbritannien.

En speciell grupp enskilda aktieägare utgör naturligtvis de anställda. I många

Även privatiseringens svurne motståndare — labour — har successivt gått över till att tala om ett "socialt ägande".

fall har de anställda i samband med privatiseringar erbjudits ett begränsat antal gratisaktier och vid vissa tillfällen en rabatt vid köp av ytterligare upp till ett visst antal aktier. Anmärkningsvärt är att inte mindre än 90% av de anställda som erbjudits att köpa aktier har utnyttjat möjligheten att bli delägare i det egna företaget.

Drastisk attitydförändring

Naturligtvis är det främst mot bakgrund av framgångarna med att sprida aktieägandet bland medborgarna i allmänhet och de anställda i synnerhet, man skall se den drastiska förändring av de politiska attityderna till privatiseringspolitiken som skett under senare år. Från att från början ha varit ett hett stridsämne kan det nog idag betraktas som säkert att ingen labourregering, och ännu mindre en regering stödd av det socialdemokratiska partiet SDP, skulle kunna eller vilja genom-

föra en återsocialisering av vad som hittills privatiserats. Det i den engelska parlamentarismen relativt betydelselösa mellanpartiet SDP, liksom det liberala partiet (som återuppstått genom att "mittenkoalitionen" sprack) har i vissa fall närmast varit pådrivande i privatiseringsfrågan. Båda dessa partier säger sig självföreträda en strikt tillämpning av marknadsekonomin principer när det gäller hur näringslivet skall organiseras. Men även privatiseringens svurne motståndare — labour — har successivt fått sträcka vapen och numera övergått till att tala om ett "socialt ägande" där egentlig socialisering ersatts med en typ av funktionssocialism, alternativt kooperativt ägande av företagen. Det är nog ingen överdrift att påstå att Thatcherregeringen lyckats få så stor andel av väljarkåren att bli "kapitalister", inte bara genom privatiseringen av statliga företag utan också exempelvis genom utförsäljningen av kommunala bostadsfastigheter, att en återgång till en traditionell labourpolitik i Storbritannien knappast är möjlig.

Men regeringens framgång i detta avseende kommer inte endast till uttryck i det faktum att många enskilda människor har kommit att bli aktieägare. Vid samtal och kontakter med anställda på olika nivåer i företag som har varit eller är föremål för privatisering slås man som utomstående betraktare av i vilken hög grad marknadsekonomin principer har kommit att bli naturligt eller självklart tankegods. Med viss förvåning konstaterar man som svensk att privatiseringspolitiken generellt sett uppfattas som ett nästan självklart uttryck för en naturlig strävan att öka effektiviteten och konkurrenskraften i brittiskt näringsliv.

Kontrollen kan behållas trots privatisering

Detta innebär självfallet inte att oppositionen slutat att opponera eller att fru Thatcher blivit accepterad av labour. Tvärtom, för närvarande rasar en omfattande politisk storm med anledning av två av de större privatiseringar som för närvarande är aktuella, som ovan nämnts elektricitetsproduktionen och vattenförsörjningen. I båda fallen handlar det om verksamheter som inte utan vidare kan bedrivas i konkurrens och som därför såväl mittenpartierna som labour med varierande argument och styrka har invändningar emot.

Regeringens attityd har varit att man i de fall en privatisering inte automatiskt leder till en fungerande fri konkurrens, skall upprätthålla kontrollen över prissättning och kvalitet med olika statliga regler och föreskrifter. Privatiseringen av vattenförsörjningen beskrevs exempelvis för mig av en företrädare för Tories som ett sätt att förbättra miljön: genom att staten inte är engagerad i själva produktionen utan kan koncentrera sig på att ställa krav, som konsumenternas företrädare, på bland annat vattnets kvalitet och rening blir det lättare, menar man, att åstadkomma miljöförbättringar på detta område.

Det skulle föra för långt att i detalj redovisa argumentationen för och emot dessa två aktuella privatiseringsobjekt. Under alla förhållanden visar den fas som privatiseringssträvandena nu är inne i, ehuru ingalunda problemfri, att den konservativa regeringen genom sin hittillsvarande politik har varit så pass lyckosam att man nu vågar och vill ta nya steg.

Helt nyligen åhörde jag vid en konferens här hemma om förnyelse av den offentliga sektorn en annars mycket stridbar näringslivsföreträdare föreslå att man skulle försöka ersätta det i hans öron negativt värdeladdade ordet "privatisering" med en annan term som skulle vinna bättre gehör hos den svenska folksjälen. Detta uttalande ger verkligen ett perspektiv på det politiska klimatet i ett ännu så länge, inte minst mentalt, starkt socialiserat Sverige. Kontrasten är stor till det Storbritannien där begreppet privatisering, ehuru en nagel i ögat på labour, måste betraktas som en symbol för en framgångsrik förändring och utveckling av ett förstelnat näringsliv och som nästan självklart inslag i utvecklingen av det brittiska samhället.