

Privat och statligt ägande: Vad säger forskningen?

Henrik Jordahl



Innehåll

Förord.....	1
Sammanfattning.....	2
1 Inledning.....	3
2 Skillnader mellan privata och statliga företag	5
3 Empiriska studier av privatiseringar	8
Lönsamhet.....	9
Effektivitet i produktionen	9
Sysselsättning och löner	10
4 Avslutande diskussion.....	12
Referenser	13

Omslagsbild: sandman, iStockphoto.com

Förord

Detta Policy Paper kom till sedan Sverige under 2008 för första gången på mycket länge åter fått en debatt om statligt eller privat ägande av ledande industriföretag, av våra krisdrabbade personbilstillverkare Volvo Personvagnar och Saab Automobile.

Som tankesmedja har FORES till uppdrag att föra nya idéer, forskningsrön och fakta in i debatten. Våra huvudområden är entreprenörskap, miljömarknader, positiva exempel på migration. Vi gör också vid tillfälle kortare studier av ämnen med hög aktualitet i form av Policy Papers.

I debatten om Volvo och Saab har röster höjts för förstatligande och de har refererats till bristen på argument mot detta i forskningen. Vi vill här kolla hur det ligger till, vad forskningen verkligen säger. FORES bad därför Henrik Jordahl, på Institutet för Näringslivsforskning (IFN), författa en kort översikt över forskningslitteraturen om statligt och privat ägande. Slutsatserna borde vara av stor relevans för debatten.

Henrik Jordahl är docent i nationalekonomi från Uppsala Universitet och programchef för tjänstesektorns ekonomi på IFN. Han har under lång tid arbetat med frågeställningar gällande statens och marknadens roll. 2008 tilldelades han Peggy och Richard Musgrave-priset för bästa konferensuppsats i offentlig ekonomi av författare yngre än 40 år.

Martin Ådahl
Chef FORES

Sammanfattning

Detta är en kortfattad översikt av nationalekonomisk forskningslitteratur rörande skillnaderna mellan statligt och privat ägande, med anledning av frågan om ett eventuellt statligt övertagande av Volvo Personvagnar och/eller Saab Automobile.

Enligt ekonomisk teori och empiri finns det många betydelsefulla skillnader mellan privata och statliga företag.

Effektiviteten i privata företag gynnas av att det är lättare att styra de anställda mot ett endimensionellt mål – lönsamhet. I statliga företag riskerar mindre tydliga mål att ge upphov till tolkningsfrågor, mätproblem och målkonflikter. Statligt ägda företag riskerar att hamna i en situation där huvudaktörerna drar åt olika håll. Sådana dragkamper kan tillåtas pågå så länge de statliga företagets lönsamhet inte nämnvärt påverkar de ansvariga politikernas valframgångar.

Statliga företag har fler ägare (alla medborgare) än privata bolag och som ett mellanled mellan ägare och företagsledning dyker politiker upp. Ägande och kontroll är extremt separerade i statliga företag. Skattebetalarna äger rätten till företagets kassaflöde, men kontrollen är koncentrerad hos den politiskt tillsatta företagsledningen, vars egna mål inte alltid överensstämmer med skattebetalarnas.

Statliga företag tillåts sällan gå i konkurs. Företagsledningen behöver därför inte vara lika rädda som sina privata kollegor för att missköta verksamheten – de har en så kallad "mjuk budgetrestriktion".

Statliga företag tenderar att vara mindre riskbenägna än privata. Det kommer sig av att ledningen förväntar sig att staten efter en tid kommer att lägga beslag på överskottet från en lyckad produktionsomläggning. Stora och riskfyllda investeringar kommer därför inte att vara lika vanliga som i privata företag där ledningen har mer att vinna om ansträngningarna faller väl ut.

Så länge ett statligt företag inte är till salu inkommer ingen information om hur effektiv staten är som ägare jämfört med andra potentiella intressenter på att köpa företaget. Samgånganden och uppköp avslöjar vilken ägare som tillför mest värde till ett företag.

Den empiriska litteraturen visar att lönsamheten ökar när ett företag privatiseras. På grund av omstruktureringar dyker lönsamhetshöjningen i vissa fall upp redan innan företaget övergår i privat ägo, men kan även i dessa fall hänföras till privatiseringen.

Många empiriska studier visar att privatiseringar leder till att produktionen effektiviseras. Däremot framträder inte några entydiga skillnader i sysselsättning och löner.

På enstaka marknader med inneboende konkurrensproblem kan statliga företag vara mer effektiva än privata. Det är svårare att hitta ekonomiska argument för att företag som verkar på normala konkurrensutsatta marknader ska ägas av staten. Att den svenska personbilsindustrin skulle må bra av statligt ägande är därmed en uppfattning som saknar stöd i ekonomisk forskning.

1 Inledning

Bör staten äga och driva företag? Under vilka förutsättningar bör detta i så fall ske? Dessa frågor är kontroversiella, med djupa ideologiska skiljelinjer. Både idén att näringslivet bör socialiseras och den motsatta idén, att statens uppgifter bör vara så begränsade att statligt företagande kan uteslutas, har utövat ett stort politiskt inflytande under det senaste seklet.

Vid sidan av den rent ideologiska konflikten har gränsdragningen mellan statligt och privat ägande också en ekonomisk dimension. Nationalekonomisk teori ger en vägledning till hur problemet kan betraktas och med tiden har de systematiska jämförelserna av statliga och privata företag – inklusive studier av privatiseringar och förstatliganden – blivit allt fler och all mer informativa. Till följd av den globala privatiseringsvåg som under 1980-talet tog sin början, med Margaret Thatchers försäljningar av en rad statliga företag i Storbritannien, domineras forskningslitteraturen av privatiseringsstudier. Den här översikten ger en kort sammanfattning av sådana studier av de ekonomiska effekterna av att privatisera statligt ägda företag med betoning på lönsamhet, effektivitet, sysselsättning och löner.¹

Till att börja med vet vi att ett helt förstatligt näringsliv inom en planekonomi inte kan mäta sig med privatägda företag inom en marknadsekonomi. Den ekonomiska klyfta som växte fram mellan de forna kommunistländerna och deras marknadsekonomiska grannländer erbjuder ett tydligt historiskt exempel.² När detta skrivs är den stora frågan istället om enskilda statliga företag kan utgöra effektiva inslag bland privatägda företag i en marknadsekonomi. Detta är förstås inte uteslutet, men bevisbördan får anses ligga hos dem som förespråkar förstatligandet av ett enskilt privat företag eller som motsätter sig försäljningen av ett statligt företag.

I Sverige är flera statliga företag knutna till landets naturresurser, till exempel Sveaskog, Vattenfall och LKAB (som dock var privatägt 1890 – 1907). Andra företag har förstatligats i form av brandkårsutryckningar med syftet att rädda arbetstillfällen i olönsamma industrier. Till dessa exempel hör Svenska Varv och SSAB som under slutet av 1970-talet tog över krisdrabbade företag i Sveriges varvs- och stålindustri.³ Under 1950- och 1960-talet var Sverige en världsledande varvsnation med höga vinster och över 30 000 personer anställda i varvsindustrin. I slutet av 1960-talet slog varvskrisen till med fallande lönsamhet i den svenska produktionen. När Svenska Varv bildades 1977 hade krisen förvärrats av stigande oljepriser som snabbt minskade efterfrågan på oljetankers (som de svenska varven hade specialiserat sig på). Svenska Varv drev, omstrukturerade, och la ned varv under en tioårsperiod med hjälp av enorma statliga

¹ Översikten bygger delvis på ett större utredningsarbete som författaren utförde på uppdrag av Näringsdepartementet sommaren 2008.

² Acemoglu m fl (2005) lyfter fram Korea som ett sådant naturligt experiment.

³ Efter att de flesta stora varv hade lagts ned bytte Svenska Varv 1987 namn till Celsius och ändrade inriktning till försvarsindustri. Celsius-koncernen privatiserades 1999. SSAB börsnoterades 1989 och den svenska staten sålde sina sista aktier 1994.

subventioner. När det statliga stödet upphörde 1985 hade över 30 miljarder kronor betalats ut till en industri som inte gick att rädda.

De politiska ingreppen var mer begränsade när stora delar av textilindustrin försvann från Sverige. Redan i mitten av 1950-talet hade det höga löneläget börjat göra sig påmint. Den svenska textilindustrin sysselsatte då runt 70 000 personer. Vid slutet av 1970-talet hade mer än hälften av dessa arbetstillfällen försvunnit och sedan dess har avvecklingen fortsatt. Mellan 1994 och 2005 flyttade till exempel Borås Wäfveri hela sin bomullsproduktion från Sverige till Estland. Att låta lågproduktiva branscher slås ut till förmån för mer högproduktiva var ett uttalat mål i den så kallade solidariska lönepolitiken. Jämfört med varven fick textilföretagen därför mer begränsade subventioner och staten gick inte heller in som ägare för att garantera att större textilfabriker hölls igång. Krisens förlorare blev äldre textilarbetare som inte så lätt kunde hitta nya arbeten, staden Norrköping som vuxit fram kring textilindustrin samt – förstås – ägarna till de företag som gick i konkurs.

I jämförelse med kriserna i varvs- och textilindustrin framstår inte dagens situation för den svenska bilindustrin som lika dramatisk. Fordägda Volvo Personsvagnar har omkring 17 000 anställda i Sverige och GM-ägda Saab Automobile har omkring 4 000. Om något visar erfarenheterna från varvskrisen att det kan bli oerhört dyrt för skattebetalarna när staten försöker vända utvecklingen i en olönsam bransch. Personbilarna är inte heller lika viktiga för Göteborg som textilindustrin var för Norrköping.

Statens lämplighet som företagsägare är dock en fråga som har aktualiserats på nytt. Riksgälden har tagit över Carnegie för att värna den finansiella stabiliteten och för att skydda värdet på en statlig pant.⁴ Enligt Socialdemokraternas partiledare Mona Sahlin bör staten överväga att gå in som ägare i Saab och Volvo för att rädda kvar företagen i Sverige. Rektorn för Handelshögskolan i Göteborg Rolf Wolff, går längre än Sahlin och föreslår utan minsta tvekan att staten bör ta över Volvo Personsvagnar.⁵ Enligt Wolff "finns ingen ekonomisk forskning som belägger att staten per definition är en dålig ägare". Den sittande regeringen har å sin sida varit tydlig med målsättningen att minska det statliga ägandet av företag. Enligt regeringen ger privata företag bättre förutsättningar för utveckling och tillväxt, stärkt konkurrenskraft och sysselsättning.⁶

Med så tydliga politiska skiljelinjer och debattinlägg fyller en sammanfattning av den ekonomiska forskningen ett angeläget behov. Syftet med den här översikten är att tillhandahålla just en sådan sammanfattning av vad forskningen har att säga om statligt och privat ägande av företag. Det visar sig finnas både teoretiska och empiriska argument för att privat ägande i allmänhet är att föredra.

⁴ Riksgälden avser att sälja Carnegie på affärsmässiga villkor och tänker inte kvarstå som långsiktig ägare.

⁵ I sin debattartikel i *Dagens Industri* (24 november 2008) föreslår rektorn för Handelshögskolan i Göteborg däremot inte att staten bör ta över Saab Automobile.

⁶ Se Prop 2006/07:1 och Prop 2006/07:57.

2 Skillnader mellan privata och statliga företag

Megginson och Netter (2001, s 324) anger sex motiv som gemensamma för de flesta regeringar som har privatiserat företag: (1) generera intäkter till staten, (2) främja ekonomisk effektivitet, (3) minska statens inblandning i ekonomin, (4) främja ett utbrett aktieäggande, (5) skapa möjligheter att introducera konkurrens, och (6) utsätta statliga företag för marknadens disciplinerande effekter. Ur ett ekonomiskt perspektiv kan det andra målet, att främja ekonomisk effektivitet, betraktas som överordnat de andra fem. En nödvändig förutsättning för att privatiseringar ska främja ekonomisk effektivitet är att privatägda och statligt ägda företag uppvisar markanta skillnader. Gör de det?

Enligt ekonomisk teori finns det många betydelsefulla skillnader mellan privata och statliga företag. En nationalekonomisk grundsats är att fria marknader i normalfallet leder till ekonomiskt effektiva utfall. Ekonomiska motiv till statligt ägande har därför traditionellt byggts på avvikelser från normalfallet i form av så kallade marknadsmisslyckanden. Två marknadsmisslyckanden som ofta har använts som argument för statligt ägande är externa effekter och naturliga monopol.⁷

Men marknadsmisslyckanden och politiska målsättningar kan inte utan vidare användas för att motivera statligt ägande. Marknadsmisslyckanden bör vägas mot "politikmisslyckanden" för att avgöra om statligt ägande är motiverat. Politikmisslyckanden är en bred term som fångar upp situationer där de politiska utfallen inte blir lika goda som man i teorin skulle önska. Dessutom kan staten reglera och finansiera en verksamhet utan att äga de företag som utför den, något som blir allt vanligare inom vård, skola och omsorg (Shleifer 1998, s 136).

Statliga företag försöker som regel uppnå fler mål än privata företag. Effektiviteten i privata företag gynnas av att det är lättare att styra de anställda mot ett endimensionellt mål – lönsamhet. I statliga företag riskerar otydliga mål av typen "maximera social välfärd" att ge upphov till tolkningsfrågor, mätproblem och målkonflikter. Statligt ägda företag riskerar att hamna i en situation där huvudaktörerna drar åt olika håll. Och sådana dragkamper kan tillåtas pågå så länge de statliga företagens lönsamhet inte nämnvärt påverkar de ansvariga politikernas valframgångar. Därför har politiker som av taktiska skäl vill att ett företag ska anställa mer arbetskraft än vad som är ekonomiskt motiverat svårare att driva igenom detta i ett privat än i ett statligt företag (Shleifer och Vishny 1994; Boycko m fl 1996).

Statliga bolag är svåra att styra. De har fler ägare (alla medborgare) än privata bolag och som ett mellanled mellan ägare och företagsledning dyker politiker upp. Enskilda medborgare kan inte heller sälja sina andelar i statliga bolag om de är missnöjda med

⁷ Utbildning är ett exempel på en aktivitet med positiva externa effekter eftersom den ger fördelar som går utöver vad den enskilda studenten inkasserar. Naturliga monopol kan uppstå på marknader där stordriftsfördelar innebär att det endast finns ekonomiskt utrymme för en producent. Distribution av el och vatten brukar anföras som exempel.

ledningen. Shleifer och Vishny (1997, s 768) diskuterar privatiseringar utifrån teorier för bolagsstyrning. Ägande och kontroll är extremt separerade i statliga företag. Skattebetalarna äger rätten till företagets kassaflöde, men kontrollen är koncentrerad hos den politiskt tillsatta företagsledningen, vars egna mål inte alltid överensstämmer med skattebetalarnas. I privatägda företag är ägandet i allmänhet mer koncentrerat och företagsledningens målsättningar överensstämmer närmare med ägarnas. Statliga företag påminner härvidlag om de privata företag som enligt teorin kan förväntas ha stora problem med sin bolagsstyrning.

Statliga bolag tillåts sällan gå i konkurs. Företagsledningen behöver därför inte vara lika rädda som sina privata kollegor för att missköta verksamheten. Detta problem brukar betecknas som att statliga företag står inför en "mjuk budgetrestriktion". Mjuka budgetrestriktioner kan förstås även återfinnas i den privata sektorn. Bilindustrins kris i USA och i Sverige visar att även privata ägare under vissa förutsättningar har anledning att kalkylera med möjligheten att skattebetalarna kommer till undsättning. Men problemet är sannolikt större för statliga företag.

Ur ett ledningsperspektiv kan man vidare ifrågasätta om staten kan återskapa de incitament som finns i privata företag. Ett grundläggande incitamentsproblem är den så kallade spärrhjulseffekten som Berliner (1952) använde för att beskriva företagsledningens beteende i sovjetiska företag. Effekten uppstår om ledningen förväntar sig att staten efter en tid kommer att lägga beslag på överskottet från en lyckad produktionsomläggning. I ledningens ögon ger investeringar då låg avkastning, men till hög risk eftersom ett misslyckande alltid innebär att ens anställning kan vara i fara. Stora och riskfyllda investeringar kommer därför inte att vara lika vanliga som i privata företag där ledningen har mer att vinna i de fall då ansträngningarna faller väl ut.

Roland (2008, s 14–16) betonar kapitalmarknadernas disciplinerande effekter. Börskurser är (så länge aktiemarknaden fungerar effektivt) mer informativa än företagets bokföring. Belöningar som kopplas till bokföringen underskattar till exempel värdet av framtida vinster. Dessutom kan bokföringen relativt enkelt manipuleras av företagsledningen. För ledningen i statliga företag är istället befordran ofta den viktigaste belöningsformen (Cuervo och Villalonga 2000). Samtidigt måste det framhållas att teorier om bonusar och sofistikerade belöningsystem knappast heller upplever någon högkonjunktur i den internationella finanskrisens spår. Framtiden får utvisa i vilken grad missriktade belöningsystem har bidragit till krisen och om detta i så fall är ett tillfälligt eller bestående problem hos privata företag.

Sammangåenden och uppköp fungerar också som en process för att utröna vilken ägare som kan tillföra mest värde till ett företag. Rimligen är den kapitalist som har de bästa idéerna villig att bjuda över andra intressenter. För statliga företag som inte är till salu finns ingen sådan information om vem som är bäst lämpad att fatta de strategiska besluten.

För att summera säger den teoretiska litteraturen att ägande har betydelse, speciellt när kontrollrätten av ett företag skiftar mellan statligt och privat. Privat ägande ger förmodligen starkare incitament för investeringar, innovationer och besparingar. Det är svårt att hitta ekonomiska argument för att företag som verkar på normala konkurrensutsatta marknader ska ägas av staten. Detta innebär dock inte att privat ägande alltid är bättre än statligt. I de fall där staten – av anledningar som naturliga monopol, externa effekter och sociala målsättningar – ändå blandar sig i företagets

verksamhet kan privat ägande ge upphov till försämrad konkurrens och till att sociala målsättningar inte uppfylls. Huruvida de företag som berörs av marknadsmisslyckanden bör ägas privat eller av staten är svårare att avgöra utifrån ekonomisk teori allena. Hur väl regleringar, kontrakt och offentliga upphandlingar fungerar kommer i sådana fall ofta att fälla avgörandet.

3 Empiriska studier av privatiseringar

Antalet studier av privatiseringars ekonomiska effekter är idag mycket stort. Vilka studier som bör ligga till grund för en sammanfattning måste därför bli en till stora delar subjektiv bedömning utifrån vad som kan anses vara forskning av god kvalitet. Att utgå från befintliga översiktsstudier är en naturlig början. De befintliga översiktsstudierna måste sedan uppdateras med nyutkomna studier. För att stärka relevansen för svenska förhållanden bör huvudvikten läggas vid studier av OECD-länder.

Enligt befintliga översiktsstudier⁸ är de ekonomiska argumenten för privatiseringar starkare i praktiken än i teorin. Medan ekonomisk teori är användbar för att identifiera privatiseringarnas fördelar och nackdelar behövs det empiriska studier för att avgöra hur viktiga dessa fördelar och nackdelar är ute på marknaden. En tydlig slutsats är att privatiseringar har gynnsamma effekter på konkurrensutsatta marknader. På monopolmarknader är effekterna mer osäkra. Å ena sidan ökar monopolföretagens lönsamhet och i mindre utsträckning även deras produktivitet när de privatiseras. Å andra sidan finns risken att privata monopol utnyttjar sin marknadsmakt till att höja priserna fastän detta innebär att ett antal konsumenter inte har råd att köpa varan trots att deras betalningsvilja överstiger företagets marginalkostnad.

Återkommande visar sig privata företag vara mer lönsamma och ekonomiskt effektiva än jämförbara statliga företag. Däremot finns det inget tydligt samband som visar hur sysselsättning och löner förändras när ett företag privatiseras. Samtidigt som vissa empiriska mönster är tydliga är flera metodproblem svåra att hantera. Det är svårt att hitta statliga företag som är helt jämförbara med privatiserade företag. Till exempel tenderar stora företag med god potential för ökad lönsamhet att privatiseras tidigare än andra företag. Det är inte heller alltid möjligt att isolera effekten av ägande från effekten av liberaliseringar och förändrade regleringar. Måtfel utgör ytterligare en svårighet. Ett företags lönsamhet är ingen objektiv storhet, utan beror i viss mån på vilka siffror som ägarna och företagsledningen vill visa upp. Dessa svårigheter till trots framstår privatiseringarnas effekter på de enskilda företagens lönsamhet ändå i många fall som positiv.⁹ Men det har visat sig svårt att identifiera förklaringarna till detta.

⁸ De översiktsstudier som här avses är Megginson och Netter (2001), Shirley och Walsh (2001), Sheshinski och López-Calva (2003), samt Bortolotti och Milella (2008).

⁹ De beskrivna metodproblemen innebär att den snabba och omfattande privatiseringsprocessen i Östeuropa kan ses som ett lämpligt "laboratorium". I Östeuropa har privatiseringen av statliga företag varit snabb och relativt osystematisk, samtidigt som många företag har förblivit i statlig ägo. Enligt en framträdande studie av Brown m fl (2006) har privatiserade företag i Rumänien, Ryssland, Ungern och Ukraina ökat sin produktivitet, speciellt vid försäljningar till utländska ägare. Men även om flera metodproblem är frånvarande i denna studie är det förstas svårt att överföra slutsatser från massiva privatiseringar i Östeuropa till enskilda företag i Västeuropa.

Lönsamhet

Ett huvudresultat i den empiriska privatiseringslitteraturen är att lönsamheten ökar när ett företag privatiseras. Sambandet är relativt robust och återfinns till att börja med i en rad multinationella studier av William Megginson med olika konstellationer av medförfattare.¹⁰

I Mexico visar en omfattande och övertygande studie av La Porta och López-de-Silanes (1999) att flera olika lönsamhetsmått gick upp betydligt när statliga företag privatiserades. Kontrollgruppen av privata företag visar att lönsamheten i de statliga företagen var mycket mager, men att de efter privatiseringen hämtade in hela lönsamhetsskillnaden jämfört med de privata kontrollföretagen.

Dewenter och Malatesta (2001) visar i en multinationell studie att lönsamheten ökar i företag som privatiseras, men att en stor del av lönsamhetsförbättringen sker redan tre år före privatiseringen. Ett liknande mönster framträder i en fransk studie (Alexandre och Charreaux 2004) och hos British Steel innan företaget privatiserades 1988 (Parker och Wu 1998). Friberg m fl (2008) ger som förklaring att när privatiseringsbeslutet väl är fattat skiftar de statliga beslutsfattarna fokus mot att maximera köpeskillingen, bland annat genom att omstrukturera företaget. Dewenter och Malatesta (2001, s 333) betonar att privatiseringen är avgörande för att lönsamhetsförbättringen ska uppnås.

Även spanska studier visar på höjd lönsamhet i privatiserade företag, men också att det kan ta fem år eller längre innan förbättringen kommer till stånd (Villalonga 2000; Cabeza García och Gómez Ansón 2007).¹¹ Slutligen finner Boardman m fl (2003) att lönsamheten mer än fördubblades i nio kanadensiska företag som privatiserades mellan 1988 och 1995. Sammantaget pekar de empiriska studierna tydlig på att lönsamheten ökar när statliga företag privatiseras.

Effektivitet i produktionen

Lönsamhet är viktigt för ägaren, men bör användas med försiktighet i samhällsekonomiska utvärderingar. Vid svag konkurrens kan ett företags lönsamhet öka samtidigt som dess värdeskapande minskar. Ett monopolföretag kan höja priset för att kompensera för en ineffektiv produktion. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är produktivitet och effektivitet viktigare än lönsamhet.

Många empiriska studier visar att privatiseringar leder till att produktionen effektiviseras. Utslaget per anställd är mått som försäljning, nettoinkomst och produktion högre i privatiserade än i statliga företag. D'Souza och Megginson (1999) beskriver sambandet som "remarkabelt" eftersom det gäller oavsett bransch, landets ekonomiska utvecklingsnivå, andel av företaget som privatiseras, och förändring av personalstyrkan. Förbättringarna är i flera fall i storleksordningen 20 procent eller mer. Betydande effektivitetsvinster efter privatiseringar finns också belagda för Mexico (La Porta och López-de-Silanes 1999), Kanada (Boardman m fl 2003), Frankrike (Alexandre

¹⁰ Se Megginson m fl (1994), D'Souza och Megginson (1999), Megginson och Netter (2001), D'Souza m fl (2005).

¹¹ En spansk studie av Farinós m fl (2007) påvisar inte någon lönsamhetsförbättring tre år efter privatiseringarna (men går inte längre fram i tiden än så).

och Charreaux 2004), Turkiet (Okten och Arin 2006), samt Spanien (González-Páramo och Hernández Cos 2005; Cabeza García och Gómez Ansón 2007; Farinós m fl 2007).

För Storbritannien är bilden inte lika tydlig, vilket delvis hänger samman med att de privatiserade företagen har funnits i branscher med varierande grad av konkurrens. Priserna på telekomtjänster, gas och el föll kraftigt efter privatiseringarna i dessa branscher, vilket enligt Parker (2006, s 382) reflekterar en ökad ekonomisk effektivitet i produktionen. Martin och Parker (1997) finner dock inget stabilt samband mellan ägande och produktivitet. Däremot föll arbetskraftens produktivitet när British Telecom och British Gas privatiserades, men vände sedan uppåt när de utsattes för hårdare konkurrens. I en studie av vatten och avlopp i England och Wales visar Saal och Parker (2001) att arbetskraftens produktivitet ökade i de privatiserade företagen men inte tillräckligt mycket för att totalfaktorproduktiviteten skulle öka. I linje med ekonomiska teorier för marknadsmakt är effektivitetsvinsterna vid privatiseringar i allmänhet större i branscher med hård konkurrens.¹²

Sysselsättning och löner

Många fackföreningar motsätter sig privatiseringar av rädsla för uppsägningar och lönesänkningar. Är deras oro befogad? Om statliga företag är överbemannade är det förstås troligt att deras personalstyrka minskar när de privatiseras. Men om produktion och försäljning samtidigt ökar i privatiserade företag kan personalbehovet lika gärna bli större.

Den vanligaste empiriska slutsatsen är att sysselsättningen inte förändras vid en företagsprivatisering (Alexandre och Charreaux 2004; D'Souza m fl 2005; Cabeza García och Gómez Ansón 2007). Men det finns också studier som pekar på att företagets sysselsättning går upp (Farinós m fl 2007) och studier som pekar på att den går ner (Boardman m fl 2003; González-Páramo och Hernández Cos 2005). Mer säkert är att efter en privatisering minskar sysselsättningen som andel av försäljningen eller av företagets tillgångar (Dewenter och Malatesta 2001).

I en studie av privatiseringar i 23 OECD-länder lyfter D'Souza m fl (2005) fram tre situationer där sysselsättningen påverkas. För det första tycks privatisering till utländska ägare hänga samman med minskad sysselsättning. För det andra verkar sysselsättningen öka i privatiserade företag i länder med höga indexvärden för ekonomisk frihet.¹³ Detta samband är svårtolkat, men kan hänga samman med större marknadsmöjligheter i sådana länder. För det tredje är sysselsättningen lägre i privatiserade företag där staten har behållit en hög andel av ägandet.

Bortolotti m fl (2002) visar att privatiserade telekomföretag minskade sysselsättningen kraftigt i de fall de utsattes för tilltagande konkurrens. Tolkningen är att den hårda konkurrensen driver upp arbetstempot och tvingar fram uppsägningar. I Mexico har sysselsättningen nästan halverats i de privatiserade företagen (La Porta och López-de-

¹² D'Souza och Megginson (1999, s 1409) finner dock oväntat det omvända sambandet.

¹³ Enligt kanadensiska Fraser Institute ligger Sveriges på plats 33 av 141 länder i termer av ekonomisk frihet.

Silanes 1999). Arbetare och tjänstemän drabbades i lika proportioner. En kraftig överbemanning i statliga företag utgjorde den främsta förklaringen.

Lönemässigt finns det som nämnts också en rädsla för att privatiserade företag ska öka sin vinst på bekostnad av de anställdas löner. La Porta och López-de-Silanes (1999) finner dock inte något stöd för denna omfördelningshypotes eftersom reallönerna ökade i Mexicos privatiserade företag samtidigt som landets genomsnittliga reallöner stagnerade. I de privatiserade företagen steg arbetarnas löner betydligt mer än tjänstemännens.

Outsourcing av offentligt finansierade tjänster till privata företag har flera likheter med privatiseringar av statligt ägda företag. Det fåtal empiriska studier som behandlar detta fenomen tyder inte på att de kostnadsbesparingar som realiseras genom outsourcing förklaras av lägre löner i privata företag än i offentlig sektor (Domberger och Jensen 1997, s 74). Inte heller verkar konkurrensutsättningen inom den svenska äldreomsorgen ha lett till någon "lönedumpning" (Socialstyrelsen 2004, s 77).

Sammanfattningsvis finns det inget tydligt samband mellan privatiseringar å ena sidan och sysselsättning och löner å den andra. Uppsägningar och lönesänkningar förekommer, men är långt ifrån några typiska följder av privatiseringar.

4 Avslutande diskussion

Skillnader mellan statliga och privata företag uppträder som vi har sett både i teorin och i praktiken. Privata företag är i allmänhet mer lönsamma och effektiva än statliga. Den utbredda rädslan för att privatiseringar ska leda till personalnedskärningar och lönesänkningar har i många fall visat sig vara obefogad.

På enstaka marknader med inneboende konkurrensproblem, som el- och vattendistribution, är det högst osäkert om privata företag är att föredra framför statlig (eller kommunal) drift. Både teoretiska argument och vissa empiriska belägg pekar i den riktningen. Däremot finns det ingenting som tyder på att personbilsindustrin – eller någon annan normal, konkurrensutsatt industri – skulle gynnas av statligt ägande. Om något riskerar statliga ingripanden snarare att upprepa de misstag som begicks under den svenska varvskrisen.

Det ska erkännas att kunskapen om statliga och privata företag är långt ifrån säker. Att koppla de empiriska studierna till enskilda teoretiska förklaringar har tyvärr visat sig svårt. En annan lucka i litteraturen är att det helt saknas systematiska studier av de privatiseringar som har genomförts i Sverige.

De senaste månadernas turer kring bilindustrins problem har lyft frågan om statligt eller privat ägande högt upp på den politiska dagordningen. Både politiska beslutsfattare och akademiskt verksamma ekonomer borde glädjas över att forskningen tillhandahåller relevant och avgörande input i denna laddade fråga. Om forskningen inte får något utrymme i debatten kommer lokala särintressen och stelbenta ideologer att breda ut sig i dess ställe. En evidensbaserad politik är ett attraktivt alternativ till dyrköpta erfarenheter.

Referenser

- Acemoglu, D, S Johnson och J Robinson (2005), "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth", i P Aghion och S Durlauf, *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam: Elsevier.
- Alexandre, H och G Charreaux (2004), "Efficiency of French Privatizations: A Dynamic Vision", *Journal of Corporate Finance*, vol 10, nr 3, s 467–494.
- Berliner, J (1952), "The Informal Organization of the Soviet Firm", *Quarterly Journal of Economics*, vol 66, nr 3, s 342–365.
- Boardman, A, C Laurin och A Vining (2003), "Privatization in North America", i D Parker och D Saal (red), *International Handbook on Privatization*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, s 129–160.
- Bortolotti, B, J D'Souza, M Fantini och W Megginson (2002), "Sources of Performance Improvements in Privatized Firms: A Clinical Study of the Global Telecommunications Industry", *Telecommunications Policy*, 26 (5–6), 243–268.
- Bortolotti, B och V Milella (2008), "Privatization in Western Europe: Stylized Facts, Outcomes, and Open Issues", i G Roland (red) *Privatization: Successes and Failures*, New York, Columbia University Press.
- Boycko, M, A Shleifer, R Vishny (1996), "A Theory of Privatisation", *Economic Journal*, vol 106, nr 435, s 309–319.
- Brown, D, J Earle och Á Telegdy (2006), "The Productivity Effects of Privatization: Longitudinal Estimates from Hungary, Romania, Russia, and Ukraine", *Journal of Political Economy*, vol 114, nr 1, s 61–99.
- Cabeza García, L och S Gómez Ansón (2007), "The Spanish Privatisation Process: Implications on the Performance of Divested Firms", *International Review of Financial Analysis*, vol 16, nr 4, s 390–409.
- Cuervo, A och B Villalonga (2000), "Explaining the Variance in the Performance Effects of Privatization", *Academy of Management Review*, vol 25, nr 3, s 581–590.
- Dewenter, K och P Malatesta (2001), "State-Owned and Privately Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labor Intensity", *American Economic Review*, vol 91, nr 1, s 320–334.
- Domberger, S och P Jensen (1997), "Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects", *Oxford Review of Economic Policy*, vol 13, nr 4, s 67–78.
- D'Souza, J och W Megginson (1999), "The Financial and Operating Performance of Privatized Firms during the 1990s", *Journal of Finance*, vol 54, nr 4, s 1397–1438.

D'Souza, J, W Megginson och R Nash (2005), "Effect of Institutional and Firm-specific Characteristics on Post-privatization Performance: Evidence from Developed Countries", *Journal of Corporate Finance*, vol 11, nr 5, s 747–766.

Farinós, J, J Garcia, A Ibáñez (2007), "Operating and stock market performance of state-owned enterprise privatizations: The Spanish experience", *International Review of Financial Analysis*, vol 16, nr 4, s 367–389.

Friberg, R, P-J Norbäck och L Persson (2008), "Privatization, Investment and Ownership Efficiency", IFN Working Paper nr 744, Institutet för Näringslivsforskning (IFN).

González-Páramo, J M och P Hernández Cos (2005), "The Impact of Public Ownership and Competition on Productivity", *Kyklos*, vol 58, nr 4, s 495–517.

La Porta, R och F López-de-Silanes (1999), "The Benefits of Privatization: Evidence from Mexico", *Quarterly Journal of Economics*, vol 114, nr 4, s 1193–1242.

Martin, S och D Parker (1997), *The Impact of Privatization: Ownership and Corporate Performance in the UK*, London, Routledge.

Megginson, W, R Nash och M van Randenborgh (1994), "The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis", *Journal of Finance*, vol 49, s 403–452.

Megginson, W och J Netter (2001), "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization", *Journal of Economic Literature*, vol 39, nr 2, s 321–389.

Okten, C och P Arin (2006), "The Effects of Privatization on Efficiency: How Does Privatization Work?", *World Development*, vol 34, nr 9, s 1537–1556.

Parker, D (2006), "The United Kingdom's Privatization Experiment: The Passage of Time Permits a Sober Assessment", i M Köthenbürger, H-W Sinn och J Whalley, *Privatization Experiences in the European Union*, Cambridge MA, MIT Press, s 365–398.

Parker, D och H-L Wu (1998), "Privatization and Performance: A Study of the British Steel Industry under Public and Private Ownership", *Economic Issues*, vol 3, nr 2, s 31–50.

Roland, G (2008), "Private and Public Ownership in Economic Theory", i G Roland (red), *Privatization: Successes and Failures*, New York, Columbia University Press.

Saal, D och D Parker (2001), "Productivity and Price Performance in the Privatized Water and Sewerage Companies of England and Wales", *Journal of Regulatory Economics*, vol 20, nr 1, s 61–90.

Sheshinski, E och L López-Calva (2003), "Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence", *CESifo Economic Studies*, vol 49, nr 3, s 429–459.

Shirley, M och P Walsh (2001), "Public vs. Private Ownership: The Current State of the Debate", *World Bank Policy Research Working Paper*, nr 2420.

Shleifer, A (1998), "State Versus Private Ownership", *Journal of Economic Perspectives*, vol 12, nr 4, s 133–150.

Shleifer, A och R Vishny (1994), "Politicians and Firms", *Quarterly Journal of Economics*, vol 109, nr 4, s 995–1025.

Shleifer, A och R Vishny (1997), "A Survey of Corporate Governance", *Journal of Finance*, vol 52, nr 2, s 737–783.

Socialstyrelsen (2004), *Konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen*, Stockholm.

Villalonga, B (2000), "Privatization and Efficiency: Differentiating Ownership Effects from Political, Organizational, and Dynamic Effects", *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol 42, nr 1, s 43–74.



Om FORES

FORES är en ny tankesmedja som vill förändra. Globalisering och klimatförändring innebär utmaningar som kräver nya sätt att se på samhället. FORES ger debatten nya perspektiv, frimodiga idéer och positiv energi. Vi bygger nätverk av samhällsintresserade och experter. Tillsammans kan vi ta fram tydliga och konkreta förslag på lösningar för en hållbar framtid.