

# Privatiseringar av statligt ägda företag

En litteraturöversikt med fokus på OECD-länderna

Henrik Jordahl  
September 2008



REGERINGSKANSLIET



# Privatiseringar av statligt ägda företag

En litteraturöversikt med fokus på OECD-länderna

Henrik Jordahl  
September 2008



---

REGERINGSKANSLIET



**Mixed Sources**

Produktgrupp från välsköta skogar  
och annat kontrollerat ursprung  
[www.fsc.org](http://www.fsc.org) Cert no. DNV-COC-000053  
© 1996 Forest Stewardship Council

Tryck: Edita Västerås Aros 2009  
Produktion: Edita Communication

# Förord

Staten är en stor företagsägare i Sverige. Inom Regeringskansliet förvaltas 54 företag, varav de flesta ägs helt av staten. Så länge företagen ägs av staten ska den aktiva förvaltningen ske på ett ansvarsfullt och professionellt sätt med värdeskapande som övergripande mål.

En del i att vara en aktiv och ansvarsfull ägare är att avyttra företag när det inte längre finns skäl till fortsatt ägande. I budgetpropositionen för 2007 aviserade därför regeringen en genomgång av alla statligt ägda företag där argument för och emot ett statligt ägarengagemang vägs mot varandra. Riksdagen beslutade den 20 juni 2007 om regeringens proposition "Försäljning av vissa statligt ägda företag" (prop. 2006/07:57). Därefter har innehaven i Vasakronan AB, V&S Vin & Sprit AB och OMX AB avyttrats. Vidare har en del av innehavet i TeliaSonera AB avyttrats. Dessutom kan nya statligt ägda företag uppstå t.ex. genom att affärsverksamheter som bedrivs i myndighetsform bolagiseras. Dessa bolag omfattas också av genomgången.

Som stöd i regeringens arbete med att minska ägandet av statligt ägda företag har regeringen uppdragit Henrik Jordahl, docent och programchef på IFN, institutet för näringslivsforskning, att genomföra en litteraturgenomgång av effekterna av privatiseringar av statligt ägda företag.

Litteraturgenomgången har särskilt beaktat effekten av privatiseringar på statligt ägda företags lönsamhet före och efter privatiseringar samt om privatiseringar påverkat konkurrenssituationen i branscherna.

Litteraturgenomgången har även lyft fram de viktigaste långsiktiga effekterna av privatiseringar på t.ex. sysselsättning, investeringar, utveckling geografiskt och sektoriellt, omstruktureringstakt och lokaliseringen av huvudkontor.

Budgetlagen (1996:1059) inleds med att "I statens verksamhet skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas". Det är därför av stort intresse att kunna mäta effekten i olika led av reformering av statliga verksamheter. Effekterna kan finnas i olika led, t.ex. i bättre fungerande marknader efter en omreglering, effektivare företag efter bolagisering eller privatisering. Litteraturgenomgången har fokuserat på de effekter som uppnås i privatiseringsledet, inte vid omregleringar eller bolagiseringar.

Henrik Jordahls litteraturgenomgång ger värdefull insikt i vissa frågor om statligt ägda företag. Statligt ägda företag blir i genomsnitt mer lönsamma och effektiva när de privatiseras. Detta gäller både på konkurrensutsatta marknader och på marknader med svag konkurrens.

Resultaten i de nyare studier som jämför ägande och konkurrens har inneburit att tidigare teoretiska resonemang har fått rucka på sig. På marknader med svag konkurrens är det viktigt att få passande regleringar på plats så att effektivitetsvinsterna inte äts upp av att de privatiserade företagen utnyttjar sin marknadsmakt. Privatiseringar fungerar också bäst ihop med konkurrensfrämjande reformer.

Den här litteraturstudien visar att de ekonomiska privatiseringsargumenten i allmänhet är starka. I de allra flesta företag i de allra flesta branscher är privat ägande mer effektivt än statligt.

Mats Odell  
Kommun- och finansmarknadsminister



# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	7
1 Förord .....	9
2 Statliga företag och privatiseringar i OECD .....	11
3 Motiv för statligt ägande och privatiseringar .....	17
3.1 Marknadsmislyckanden och det sociala perspektivet .....	17
3.2 Politikmislyckanden och nödvändiga villkor för statligt ägande .....	18
3.3 Äganderätt, delegering och kontrakt .....	18
3.4 Det politiska perspektivet .....	19
3.5 Ledningsperspektivet .....	20
3.6 Avslutande diskussion .....	21
4 Befintliga översiktsstudier .....	23
5 Privatiseringens ekonomiska effekter .....	25
5.1 Lönsamhet .....	27
5.2 Effektivitet i produktionen .....	28
5.3 Investeringar .....	29
5.4 Försäljning, produktion och kvalitet .....	30
5.5 Sysselsättning och löner .....	31
5.6 Skuldsättning och aktieutdelning .....	32
5.7 Strukturomvandling, entreprenörskap och innovationer .....	33
6 Varför har privatiseringar ekonomiska effekter? .....	37
6.1 Ägande eller konkurrens? .....	37
6.1.1 De ekonomiska effekterna av ägande och av konkurrens .....	37
6.1.2 De ekonomiska effekterna av ägande på konkurrens .....	39
6.1.3 Slutsats om ägande och konkurrens .....	40
6.2 Det politiska perspektivet eller ledningsperspektivet? .....	40
6.3 Privatiseringsprocessen .....	41
7 Slutsatser .....	43
Referenser .....	45





# Sammanfattning

Vad säger ekonomisk forskning om effekterna av att privatisera statligt ägda företag? Den här litteraturstudien ger några svar, men pekar också ut betydande kunskapsluckor.

Statligt ägda företag blir i genomsnitt mer lönsamma och effektiva när de privatiseras. Detta gäller både på konkurrensutsatta marknader och på marknader med svag konkurrens. Andra väldokumenterade effekter på företag som privatiseras är att investeringar och försäljning ökar, samt att skuldsättningsgraden minskar. Förbättringspotentialen kan vara stor, men beror på hur ineffektiva de statligt ägda företagen var i utgångsläget.

På vilka sätt privatiseringar påverkar lönsamhet, effektivitet och andra ekonomiska variabler är mer osäkert. Både politiska ingrepp och företagsledningens incitament tycks spela roll. Något enkelt samband mellan statlig ägarandel och företagens resultat- och balansräkningar står inte att finna.

Ur ett nationellt perspektiv är frånvaron av akademiska studier som beskriver och analyserar de privatiseringar som har genomförts i Sverige klart olycklig. I förhållande till ekonomins storlek har Sverige genomfört lika många och stora privatiseringar som andra OECD-länder och de akademiska frågorna kring privatiseringar kommer även fortsättningsvis att äga stor relevans.



# 1 Inledning

Gränslandet mellan stat och marknad hör till nationalekonomins mest spännande och kontroversiella områden. Vad staten bör och inte bör göra finns det gott om olika uppfattningar om. Syftet med den här studien är att undersöka i vilken mån sådana uppfattningar kan underbyggas med nationalekonomiska forskningsresultat. Studien ger närmare bestämt en översikt av den litteratur som behandlar de ekonomiska effekterna av att privatisera statligt ägda företag. Ett flertal utfallsdimensioner utvärderas. Förhoppningsvis är de viktigaste inkluderade, bland annat lönsamhet, effektivitet och sysselsättning. Att täcka in privatiseringarnas samtliga effekter är tyvärr svårt att åstadkomma. Studien är utförd på uppdrag av Näringsdepartementet.

Definitionsmässigt är en privatisering en överlåtelse av ägande från den offentliga sektorn ("staten") till den privata sektorn. Försäljningar av statligt ägda företag till andra stater eller till enheter inom den egna statens kontroll bör därmed inte betraktas som privatiseringar i ekonomisk mening.<sup>1</sup> Framför allt i USA, men även i Sverige och andra länder, används privatisering även som beteckning av kontraktsavtalad privat produktion av offentligt finansierade tjänster.<sup>2</sup> Den här studien behandlar enbart privatiseringar i den striktare meningen ägarskifte. En privatisering av ett företag definieras ofta som en transaktion där staten överläter mer än 50 procent av rösträtterna till privata ägare och därmed ger upp kontrollen av företaget (Newbery 2006, s 4). Privatiseringen är fullständig om 100 procent av rösträtterna övergår i privata händer. Om staten överläter mindre än 100 procent av rösträtterna är privatiseringen partiell. I praktiken är privatiseringar där staten säljer mindre poster och därmed behåller mer än 50 procent av rösträtterna vanliga. Även om kontrollen av företaget kan användas i en absolut definition av privatiseringar, förtjänar både partiella och fullständiga privatiseringar att studeras eftersom de verkar genom olika mekanismer och därigenom kan avslöja hur ägarskiften påverkar ekonomiska utfall. Av denna anledning ingår även små partiella privatiseringar i den här studien.

En privatisering kan också ses som en process där en bransch först omregleras, vilket sedan följs av att affärsverksamhet i myndighetsform övergår i affärsverksamhet utan myndighetsuppgift i bolagsform, och till sist överläts till privata ägare. Privatiseringen av en statlig verksamhet kan därmed få ekonomiska effekter medan staten ännu kvarstår som ägare. Vogelsang (2006, s 51) ser privatisering, liberalisering och reglering som olika delar av en reformprocess. Liberalisering innebär (på det här området och enligt Vogelsang) öppnandet av marknader för konkurrens. Reglering innebär statlig översyn och restriktioner av vad företagen tillåts göra. Vid en avreglering minskar översyn och restriktioner.

Motsatsen till privatisering är förstatligande. Ett alternativt ordpar, vanligt i språkbruket fram till 1980-talet, är nationalisering och denationalisering. Jämfört med förstatligande är nationalisering en tydlig anglicism som tycks antyda att ägandet hamnar i svenska händer (statliga eller privata). Termen privatisering populariserades av Margaret Thatcher och har med tiden blivit helt dominerande i både politiska och akademiska texter.<sup>3</sup> Socialisering är ytterligare en synonym till förstatligande; med en syftning som tydligare inkluderar kommunalisering – men med väl politiska konnotationer.

Den här studiens fokus ligger på OECD-länderna, men erfarenheter från andra länder åberopas i några fall, till exempel för att klargöra de mekanismer som privatiseringar verkar genom. Hur staten i praktiken bör gå till väga när den säljer ett företag, inklusive ekonomisk teori för auktioner,

1 De empiriska studier som den här litteraturöversikten bygger på behandlar dock till övervägande del företag som säljs av "staten" på nationell eller federal nivå och inte av offentliga enheter under denna nivå som till exempel kommuner.

2 Se till exempel Vickers och Yarrow (1991) och Shleifer (1998).

3 Bel (2006) redogör för privatiseringens etymologi i engelskan och tyskan.

behandlas inte. Ett annat utelämnat område är hur en effektiv statlig bolagsstyrning bör vara utformad.<sup>4</sup> Studien redogör inte heller för forskning om de politiska och ekonomiska förklaringarna till att statliga företag säljs ut, annat än i de fall detta har betydelse för att mäta privatiseringarnas effekter.

Litteraturgenomgången visar att företag som privatiseras i allmänhet påverkas i positiv riktning, bland annat ökar deras lönsamhet och effektivitet. Detta gäller både på konkurrensutsatta marknader och på marknader med svagare konkurrens. Huvuddelen av den här studien (avsnitt 4 och 5) går igenom den ekonomiska forskningslitteraturen för att göra sådana typer av bedömningar, främst på företagsnivå. Varför privatiseringar har ekonomiska effekter är svarare att säga. Frågan behandlas i avsnitt 6 med utgångspunkt i den teorigenomgång som finns i avsnitt 3. I avsnitt 2 följer härnäst som bakgrundsbild en beskrivning av statliga företag och privatiseringar i OECD-länderna.

---

4 Frågan om styrning, kontroll och uppföljning av de statliga företagens verksamhet har bland annat behandlats i Ds 1998:64 och av OECD (2005).

## 2 Statliga företag och privatiseringar i OECD

Statliga företag kan bara privatiseras i länder där staten tidigare har startat eller förvärvat företag. Megginson (2005, kapitel 1) går igenom de huvudsakliga historiska motiven till statlig affärsverksamhet. Över stora delar av världen ökade statens inblandning i ekonomin kraftigt med början efter andra världskriget. Många av den tidens intellektuella såg socialism och statlig ekonomisk planering som framtidens alternativ till kapitalismens instabilitet och orättvisor. Statliga företag blev ett naturligt inslag i den blandekonomi eller sociala marknadsekonomi som åtföljde välfärdstatens expansion i Västeuropa, Canada och andra länder. Staten försökte kontrollera strategiska sektorer av ekonomin, speciellt branscher med anknytning till försvarsindustrin. Stilbildande var Clement Attlees brittiska Labour-regering som kom till makten 1945 och utan dröjsmål tog sig an att förstatliga kol- och stålindustrin, British Airways, Bank of England, samt det mesta inom el, transport och gas.<sup>5</sup> Tre år senare stod den statliga sektorn för 10 procent av sysselsättningen, 17 procent av BNP och 19 procent av investeringarna (Florio 2004, s 17).

Labours ekonomiska politik låg i linje med partiprogrammet, vars fjärde paragraf (reviderad av Tony Blair 1995) eftersträvade "det kollektiva ägande av produktionsmedlen". Mer oplanerade försök att i form av brandkärsutryckningar rädda arbetstillfällena i olönsamma industrier bidrog också till att allt fler företag lyftes in under statens paraply. Till dessa exempel hör Svenska Varv AB och SSAB som under slutet av 1970-talet tog över krisdrabbade företag i Sveriges varvs- och stålindustri.<sup>6</sup>

Fredagen den 4 maj 1979 kan man lite tillspetsat säga att dagens globala privatiseringsvåg tog sin början, då Margaret Thatcher tillträdde som Storbritanniens premiärminister. Den statliga företagssektorn uppgick vid denna tidpunkt till ungefär 10 procent av Storbritanniens BNP. Vid Thatchers avgång elva år senare hade andelen minskat till ungefär tre procent. Västtyskland och Chile hade tidigare sålt statliga företag, men dessa försök fick inte samma internationella genomslag som Storbritanniens privatiseringsprogram skulle komma att få. Storbritanniens privatiseringar var mycket omfattande och hade till skillnad från i Chile demokratiskt stöd.<sup>7</sup> De västtyska försäljningarna genomfördes av Konrad Adenauers regering och bestod av andelar i Preussag (1959), Volkswagen (1961) och VEBA (1965). Fortsättningen på detta privatiseringsprogram fick dock vänta två årtionden efter att den federala staten tvingats gå in och återköpa aktier för att rädda småspararna från konsekvenserna av kemiföretaget VEBA:s fallande aktiekurs.

Det dröjde inte länge innan andra västeuropeiska länder började ta efter den nya och till synes framgångsrika brittiska näringspolitiken. Under en femtonmånadersperiod 1986–1987 sålde Jacques Chiracs franska regering ut 22 stora företag och gick därmed emot landets etablerade ekonomiska politik av statlig styrning (Megginson 2005, s 17). Andra OECD-länder som genomförde stora privatiseringar under mitten eller slutet av 1980-talet var Belgien, Canada, Danmark, Italien, Japan, Nederländerna, Portugal och Spanien. I USA privatiserades järnvägsföretaget Conrail 1987 i en jättelik börsintroduktion till ett värde av 1,9 miljarder dollar. USA upptar annars en blygsam plats i privatiseringshistorien. Den enkla anledningen är att statligt ägda företag är och har varit

5 Stålindustrin utvecklades till en ping pong-match mellan Labour och Tories, med förstatligande på 1940-talet under Clement Attlee, privatisering på 1950-talet under Winston Churchill, förstatligande på 1960-talet under Harold Wilson, och privatisering på 1980-talet under Margaret Thatcher.

6 Svenska Varv AB drev, omstrukturerade, och la ned varv under en tioårsperiod med hjälp av enorma statliga subventioner. När det statliga stödet upphörde 1985 hade över 30 miljarder kronor betalats ut till en industri som inte gick att rädda. Efter att de flesta stora varv hade lagts ned bytte bolaget 1987 namn till Celsius AB och ändrade inriktning till försvarsindustri. Celsius-koncernen privatiserades 1999 genom en försäljning till Saab AB. SSAB bildades 1977 som en sammanslagning av tre stålverk i djup kris. SSAB börsnoterades 1989 och den svenska staten sålde sina sista aktier 1994.

7 En intressant detalj är att Labour-partiet redan 1977 sålde ut en liten andel av British Petroleum för att generera intäkter till statskassan.

ovanliga i USA.<sup>8</sup> (Conrail kom till 1976 i en federal räddningsaktion av ett antal konkursmässig järnvägar i de nordöstra delstaterna.) Istället har regleringar och rättsprocesser använts för att i vissa fall förmå privata företag att uppnå ekonomiska, sociala och politiska målsättningar. Mellan 1986 och 1989 återupptog Helmut Kohls regering privatiseringar på Tysklands politiska agenda med försäljningar av Volkswagen, VEBA och Lufthansa. Sedan dess har Tysklands privatiseringsprogram kännetecknats av försäljningen av postmonopolet efter en uppdelning i Deutsche Post, Postbank och Deutsche Telekom, samt – förstås – privatiseringen av omkring 8 500 östtyska företag.

Under 1990-talet blev privatiseringsvågen global när den svepte in över länder i Latinamerika, Afrika och södra Asien. I Europa noterades för första gången stora utförsäljningar i bland annat Finland, Grekland, Irland och Turkiet. De viktigaste branscherna var under perioden Telekom (36 procent av intäkterna), el (16 procent), finans (15 procent), samt gas och olja (10 procent) (Meggison 2005, s 26). Kommunismens sammanbrott innebar förstås också privatiseringar av ett helt nytt slag i de befriade staterna i Öst- och Centraleuropa.

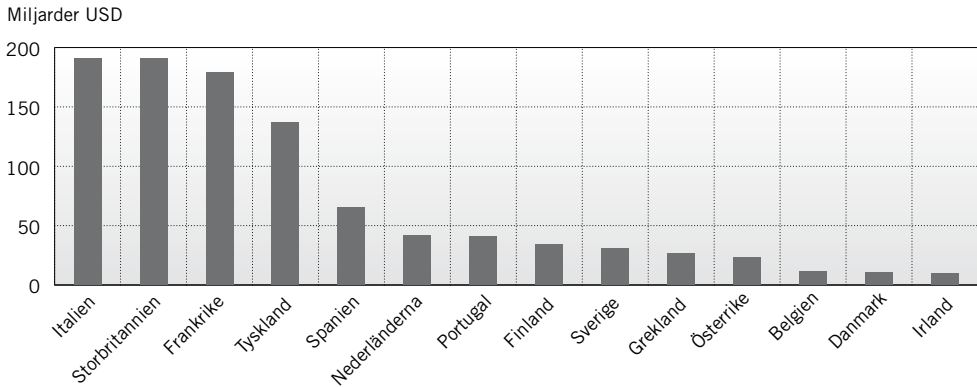
Figur 1 visar de totala privatiseringsintäkterna sedan 1977 för de icke-transitionsländer i OECD som Privatization Barometer tillhandahåller årliga data för. Italien och Storbritannien ligger i topp, följda av Frankrike och Tyskland. Sedan 2004 har privatiseringarna varit mycket intensiva i Frankrike med sammanlagt 33 transaktioner, inklusive flera stora partiella privatiseringar i France Telecom, Gaz de France och Électricité de France. Italiens Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) hade sedan grundandet under Mussolinis regering 1933 växt sig stort genom att, framför allt under 1930-talet men även senare, ta över stora företag med finansiella problem. Av de sammanlagda globala privatiseringsintäkterna 1977–2004 genererades 48 procent i Västeuropa (Bortolotti och Milella 2008, s 33). Förutom i Mellanöstern och Nordafrika har privata försäljningar (private sales) varit betydligt vanligare än publika erbjudanden (public offers).

Figur 2 sätter privatiseringsintäkterna för samma grupp av länder i relation till deras BNP. Portugal och Finland har med detta sätt att räkna genomfört de största privatiseringsprogrammen i förhållande till sina ekonomier. De finska privatiseringarna har haft både ideologiska och ekonomiska motiv. Bland de ekonomiska märks en önskan att uppfylla konvergenskraven för EMU-medlemskap, stimulera forskning och utveckling och att få företagssammanslagningar till stånd. Finland har fortfarande en jämförelsevis stor statsägd tillverkningsindustri utan att de statliga företagen har varit märkbart ineffektiva (Willner 2006, s 155). Av de OECD-länder som inte finns med i Figur 2 har omfattande privatiseringar genomförts i Australien, Tjeckien och Ungern, medan Japan, USA och Luxemburg inte nämnvärt har rubbat balansen mellan privat och statligt företagande.<sup>9</sup>

8 Som nämndes i inledningen (avsnitt 1) behandlar den här studien inte privatiseringar i meningen kontraktsavtalad privat produktion av offentligt finansierade tjänster. Att sådana "privatiseringar" är vanliga i USA framgår till exempel i Levin och Tadelis (2007).

9 Se OECD (2003, s 26) för medlemsländernas privatiseringar under perioden 1990–2001.

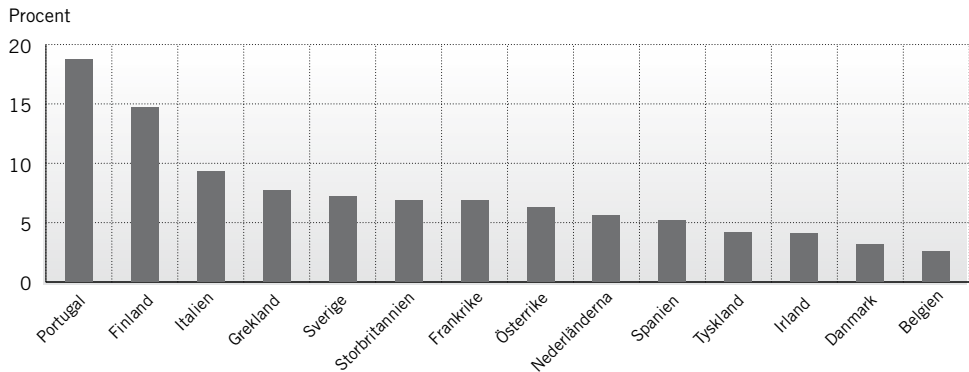
Figur 1. Sammanlagda privatiseringsintäkter 1977–2007



Not: Intäkter beräknade i 2007 US\$ enligt BNP-deflator.

Källa: Privatization Barometer (<http://www.privatizationbarometer.net>) och egna beräkningar.

Figur 2. Privatiseringsintäkter 1977–2007 som andel av BNP (2007)



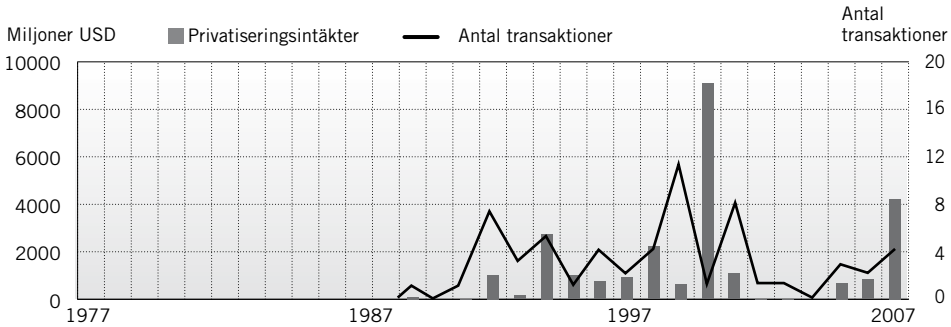
Not: Intäkter beräknade i 2007 US\$ enligt BNP-deflator.

Källa: Privatization Barometer (<http://www.privatizationbarometer.net>) och egna beräkningar.

I Sverige påbörjades privatiseringen av statliga företag 1989 då SSAB börsnoterades och staten sålde 18,7 procent av företaget.<sup>10</sup> Privatiseringarna tog sedan fart med den borgerliga regering som tillträdde 1991 och har sedan dess fortgått med betydande intäkter till statskassan. Intäkterna toppade år 2000, då bland annat Telia såldes, och bottnade mellan år 2002 och 2004, under stor oro på de globala kapitalmarknaderna och i efterdyningarna av Telia-aktiens svaga utveckling. Figur 3 visar hur privatiseringstäckerna och antalet transaktioner har utvecklats över tiden.

<sup>10</sup> Det helägda statliga företaget Procordia börsnoterades redan 1987 i samband med en nyemission. Eftersom staten inte sålde några egna aktier räknas denna ägarspridning inte som en privatisering. (Åren dessförinnan köpte och sålde Procordia ett stort antal mindre företag.) Även PKbanken och NCB börsnoterades i samband med nyemissioner. En tidig företagsförsäljning som, av en annan anledning, inte heller är att betrakta som en privatisering är statens försäljning av UV Shipping till tre löntagarfonder 1988 (vilket alltså inte var en överlåtelse till den privata sektorn).

Figur 3. Privatiseringsintäkter och antal transaktioner per år i Sverige



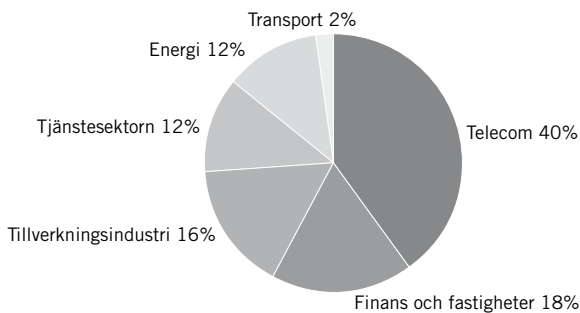
Not: Intäkter beräknade i löpande priser.

Källa: Privatization Barometer (<http://www.privatizationbarometer.net>).

En branschvis fördelning av Sveriges privatiseringsintäkter finns i Figur 4. Telekom är den klart största branschen, och alla transaktioner i branschen härrör till Telia. Danmark är annars det av länderna i Figur 1 och 2 där en bransch – också telekom – dominerar störst med 76 procent av de sammanlagda privatiseringsintäkterna.

Under 2008 har Sverige hittills med försäljningarna av Vin & Sprit och OMX dragit in de största privatiseringsintäkterna i Europa. När detta skrivs har tre europeiska länder förutom Sverige aviserat att större utförsäljningar av statliga företag är nära förestående: Polen, Serbien och Turkiet (Privatization Barometer 2008).<sup>11</sup>

Figur 4. Branschfördelning av Sveriges privatiseringsintäkter



Not: Inkluderar försäljningar till och med 2007.

Källa: Privatization Barometer (<http://www.privatizationbarometer.net>).

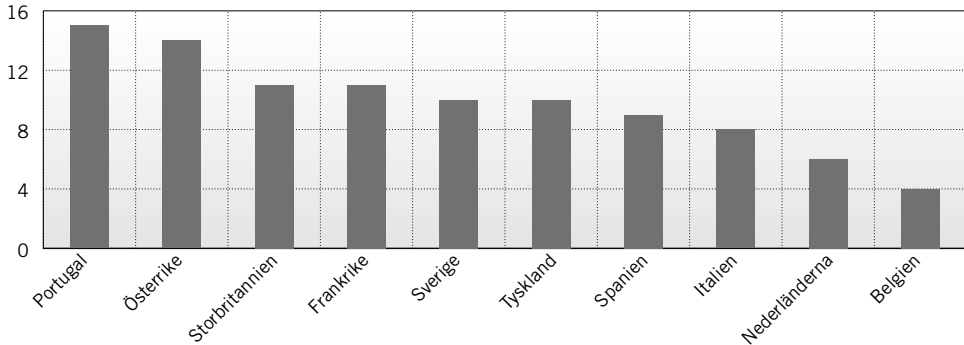
När det gäller storleken på den statliga företagssektorn är internationella jämförelser svårare att göra. Globalt har de statliga företagens andel av BNP minskat från ungefär 10 procent 1979 till under 6 procent idag (Glyn 2006, s 37). Aktiebolag är den vanligaste juridiska formen för de statsägda företagen i OECD-länderna (OECD 2005, s 36). De svåraste problemen vid internationella

11 De serbiska planerna inkluderar bland annat Telekom Srbija, elbolaget EPS och flygbolaget JAT.



jämförelser har att göra med definitionen av statligt ägda företag. Bortolotti och Milella (2008, s 42) använder data från Världsbanken, vars definition lyder "affärsverksamhet som staten direkt eller indirekt kontrollerar enbart genom sin ägarandel". Indirekt ägande är i många fall svårt att dokumentera och hur man utifrån definitionen ska se på speciallagstiftning är inte helt klart. En ännu större komplikation är att lägre nivåer av den offentliga sektorn exkluderas från definitionen – och därmed från Världsbankens databas. För Sverige gör detta stor skillnad eftersom kommunerna och landstingen kontrollerar fler än 1,700 företag, framför allt fastighets- och energibolag. Dessutom finns ett specifikt problem just med Världsbankens databas som i många fall utelämnar företag i finanssektorn med följderna att indirekt statligt ägande underskattas (i Belgiens fall handlar det om hundratals företag). Givet dessa varningar beskriver Figur 5 den statliga företagssektorn storlek i några västeuropeiska OECD-länder, innan länderna började privatisera företag. Sverige befinner sig precis på medianen (10 procent av BNP) strax över medelvärdet (9 procent).

Figur 5. Värdeskapande i statliga företag som andel av BNP, %



Not: Avser året innan respektive land genomförde sin första privatisering. Värdeskapande är estimerat av Världsbanken antingen som försäljningsintäkter minus kostnader för intermediära insatsfaktorer eller som summan av driftsöverskott (operating surplus) och löneutbetalningar.

Källa: Bortolotti och Milella (2008, s 42).

Förutom Världsbanken har även OECD (2005) undersökt den statliga företagssektorn bland sina medlemsländer. OECD använder en enkätundersökning som avser år 2002 för de flesta länderna. Enkäten fångar flera dimensioner av de statliga företagen, men mängden av förbehåll för de olika länderna innebär att jämförelserna måste ses som mycket grova. I vart fall är Finland ett land som sticker ut. Frankrike och Italien har störst absoluta tillgångar i sina statliga företag, men Finland har störst tillgångar i relation till ekonomins storlek. Finland ligger med tio procent också högt (dubbelt så högt som Sverige) på andelen sysselsatta i statliga företag.<sup>12</sup> Mest extremt i Finland är att de statliga företagen svarar för 45 procent av värdeskapande i hela ekonomin (år 2002, varefter stora privatiseringar har ägt rum).<sup>13</sup> Vidare är i genomsnitt 10 procent av de statliga företagen i ett OECD-land börsnoterade. I Norge, Grekland, Italien och Finland är denna andel högre, omkring 20–25 procent. I Tjeckien, Nya Zeeland, Polen och Sverige är sju procent eller färre av de statliga

12 År 2007 hade Sveriges 54 hel- eller delägda statliga företag 176 130 anställda enligt Näringsdepartementet (2008, s 36).

Då det totala antalet sysselsatta år 2007 var 4 451 000 personer enligt SCB (2008, s 3) blir andelen sysselsatta i statligt ägda företag 4,0 procent. Denna senaste andel är tyvärr inte jämförbar med andra OECD-länder, inklusive Finland.

13 Notera att Finland till skillnad från de flesta andra länder räknar med de statliga företagens verksamhet i utlandet.

företagen börsnoterade. I Norge står de noterade statliga företagen för hela 56 procent av det samlade börsvärdet. Inget annat OECD-land ligger i närheten av denna siffra. Tvåa är Grekland med 30 procent.

Tyvärr är forskning om Sverige en bristvara. Megginson (2005, s 22–25) räknar upp 55 akademiska studier som redogör för privatiseringsprogrammen i 40 länder. Ingen studie av Sverige finns med. Faktum är att inte en enda av drygt 300 studier i den nationalekonomiska privatiseringslitteraturen handlar om Sverige.<sup>14</sup> Med tanke på att Sveriges privatiseringsprogram är fullt jämförbart med det i andra OECD-länder är detta en olycklig lucka i forskningslitteraturen.<sup>15</sup>

---

14 Fyra av 129 företag som studeras av D'Souza m fl (2005) är svenska, men de utgör en anonym del av studiens datamängd och får ingen uppmärksamhet riktad mot sig.

15 Bergh (2008, s 58–63) sammanfattar i punktform de framträdande ekonomisk-politiska reformerna i Sverige "från det att konsumenter får lov att använda telefonsvarare från andra leverantörer än Televerket 1980, till introduktionen av Telia-aktien 2000", inklusive avregleringar, bolagiseringar av statliga verk, och privatiseringar under dessa år.

## 3 Motiv för statligt ägande och privatiseringar

Megginson och Netter (2001, s 324) anger följande sex motiv som gemensamma för de flesta regeringar som har privatiserat företag, inklusive Thatchers brittiska och Adenauers tyska: (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. Den här studien koncentrerar sig främst på att utvärdera det andra målet, att främja ekonomisk effektivitet. Mål fem och sex, att möjliggöra konkurrens och att disciplinera statliga företag, behandlas som intermediära mål för att uppnå högre ekonomisk effektivitet.

Den svenska regeringen har uttryckt avsikten att minska det statliga ägandet av företag.<sup>16</sup> De motiv som regeringen anger är bättre förutsättningar för utveckling och tillväxt, stärkt konkurrenskraft och sysselsättning. Dessutom betonar regeringen att försäljningsintäkterna ska användas till att minska statsskulden. Hur realistiska är dessa mål? Vilka mål betonas i ekonomisk teori? En genomgång av detta följer nedan.

### 3.1 Marknadsmislyckanden och det sociala perspektivet

Enligt ekonomisk teori leder fria marknader i normalfallet till ekonomiskt effektiva utfall. Ekonomiska motiv till statligt ägande har därför traditionellt byggts på avvikelser från normalfallet i form av så kallade marknadsmislyckanden. Ett marknadsmislyckande definieras som ett ineffektivt marknadsutfall i meningen att det teoretiskt skulle gå att förbättra situationen för en eller flera människor utan att någon annan skulle behöva få det sämre (en så kallad paretoförbättring). Statligt ägande kan vara ett sätt att motverka marknadsmislyckanden. Två marknadsmislyckanden som ofta har används som argument för statligt ägande är externa effekter och naturliga monopol. La Porta och López-de-Silanes (1999, s 1193) benämner detta "det sociala perspektivet" (tanken är att staten till skillnad från företag tar hänsyn till sociala intäkter och kostnader).<sup>17</sup>

En sidoeffekt av en aktivitet är en extern effekt om den inte prissätts på marknaden. Utbildning är ett exempel på en aktivitet med positiva externa effekter eftersom den ger fördelar som går utöver vad den enskilda studenten inkasserar. Bilkörning är ett exempel på en aktivitet med negativa externa effekter eftersom de enskilda bilisterna (i frånvaro av statliga ingrepp) inte behöver ta någon ekonomisk hänsyn till sin påverkan på trängsel och miljö. Statligt ägande, till exempel av ett universitet, kan fungera som ett sätt att ta de externa effekterna i beaktande.

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. Ett motiv för statligt ägande är att förhindra att sådana monopolföretag utnyttjar frånvaron av konkurrenter genom att höja sina priser och minska sina produktionsvolymen i syfte att höja vinsten på konsumenternas bekostnad. Relevansen av naturliga monopol i en tid av allt snabbare teknologisk utveckling har dock kommit att ifrågasättas, bland annat av OECD (2005, s 22).

Många politiska målsättningar går förstås längre än att korrigera en snäv definition av marknadsmislyckanden, till exempel en strävan efter ekonomisk jämlikhet mellan individer och regioner. Sådana målsättningar skulle också kunna vara lättare att uppnå under statligt ägande.

De ovanstående argumenten för statligt ägande – det sociala perspektivet – användes flitigt omkring andra världskrigets slut då prominenta ekonomer som Arthur Lewis, James Meade och Maurice Allais såg naturliga monopol och externa effekter som tillräckliga argument för att vissa

<sup>16</sup> Se Prop 2006/07:1 och Prop 2006/07:57.

<sup>17</sup> Se Atkinson och Stiglitz (1980) för en textboksbehandling.

privata företag borde förststatligas.<sup>18</sup> Med tiden fick sådana rekommendationer allt svårare att överleva den empiri som smög sig på i form av de planeekonomiska ländernas ekonomiska erfarenheter. Till exempel var de värsta miljöbovarna i många fall statliga företag i dessa länder.

### 3.2 Politikmisslyckanden och nödvändiga villkor för statligt ägande

Idag betonar den nationalekonomiska litteraturen även att staten kan reglera och finansiera en verksamhet utan att äga de företag som utför den. Shleifer (1998, s 136) poängterar att all verksamhet som finansieras offentligt skulle kunna handlas upp på marknaden och tar utdelningen av brev som exempel. Ett vanligt argument för ett statligt postväsende är att brev ska delas ut i hela landet till ett rimligt pris, men frågan är varför staten inte kan skriva ett kontrakt med ett företag om att göra just detta. Alternativa instrument för att hantera externa effekter är skatter och subventioner (till exempel trängselavgifter), regleringar (till exempel soliditetskrav på banker), och handel med rättigheter till en aktivitet (till exempel med rätten att släppa ut koldioxid). Om och hur det går att reglera privata företag med naturliga monopol på ett effektivt sätt är mer omdebatterat. Målet med reglerat privat ägande är att ett monopolföretag ska drivas effektivt och agera som om det vore utsatt för konkurrens.

Slutsatsen blir att marknadsmisslyckanden och politiska målsättningar inte utan vidare kan användas för att motivera statligt ägande. Från att tidigare ha setts som tillräckliga villkor betraktas marknadsmisslyckanden allt mer som nödvändiga villkor för statligt ägande. Om ett statligt ägt företag inte bidrar till att komma till rätta med ett marknadsmisslyckande bör det enligt detta ekonomiska synsätt privatiseras. Om företaget bidrar till att komma till rätta med ett marknadsmisslyckande bör detta vägas mot "politikmisslyckanden" för att avgöra om fortsatt 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. Demsetz (1969) använde etiketten "nirvanafelslut" för argument som ignorerar politikmisslyckanden, eftersom de jämför ett verkligt tillstånd på en marknad med ett orealistiskt, idealiserat alternativ i form av problemfri statlig verksamhet. Tidiga analyser av politikmisslyckanden finns i Buchanan och Tullock (1962) och Niskanen (1975).

### 3.3 Äganderätt, delegering och kontrakt

Först under senare decenniernas utveckling av kontraktsteori och modeller för asymmetrisk information har formell ekonomisk teori kunnat användas för att analysera skillnader mellan privat och statligt ägande (Roland 2008, s 2). För en sådan analys behövs till att börja med en definition av äganderätt. I det enklaste fallet kan en persons äganderätt till ett föremål beskrivas som ett knippe av tre individuella rättigheter:

- Rätten att använda och förändra föremålet,
- Rätten till den avkastning som föremålet generar,
- Rätten att överlåta en eller flera av dessa individuella rättigheter till föremålet till någon annan.<sup>19</sup>

Dessa rättigheter implicerar att ägaren av ett företag har en "residualrätt" till dess kassaflöde och kontrollrätten att avgöra hur dess tillgångar ska användas (se till exempel Hart och Moore 1990). När flera personer äger någonting gemensamt, till exempel ett företag, kompliceras bilden av till-

18 Shleifer (1998) tecknar kort och kärnfullt historien om ekonomkåkrens helomvändning i frågan om statens roll i ekonomin, inklusive som företagsägare.

19 De Alessi (1980) och Barzel (1997) beskriver ekonomiska studier av äganderätt. Florio (2004, s 49–50) gör en direkt koppling till privatiseringar.

kommande beslutsregler. I statliga och stora privata företag är rätten till kassaflödet separerad från den operativa kontrollen av företaget på grund av svårigheterna för tusentals aktieägare eller miljontals medborgare att försöka styra företagsledningen i riktning mot vad de som ägare önskar (Jensen och Fama 2000). Dessa problem tvingar ekonomiska teorier för statliga och privata företag att gå vidare från enkla uppfattningar om att statligt ägande avhjälper marknadsmisslyckanden eller att privat ägande ger beslutsfattarna överlägsna incitament. Nedan följer en sammanfattning av vad teorier om bolagsstyrning (*corporate governance*), om delegering (principal-agent-teori) och om kontrakt har att säga om skillnader mellan privat och statligt företagsägande. La Porta och López-de-Silanes (1999) delar in teorierna i två grupper med olika perspektiv: det politiska perspektivet och ledningsperspektivet.

### 3.4 Det politiska perspektivet

Det politiska perspektivet tar fasta på att statligt ägda företag på grund av politiska ingrepp och hänsynstaganden i praktiken har andra målsättningar än privata företag. Ledningsperspektivet betonar incitament och kontroll i relationen mellan ägare och företagsledning. Till en del går perspektiven in i varandra eftersom incitament och kontroll påverkar i vilken utsträckning politiska målsättningar går att driva igenom. För att börja med det politiska perspektivet är en bärande idé med statliga företag att uppnå fler mål än i privata företag. Effektiviteten i privatägda företag gynnas av att det är lättare att styra de anställda mot ett endimensionellt mål – lönsamhet. I statliga företag bidrar otydliga mål av typen "maximera social välfärd" i många fall till att förvirra företagsledningen. Så fort ett sådant mål ska konkretiseras infinder sig tolkningsfrågor, mätproblem och målkonflikter.

Värre är att statligt ägda företag riskerar att hamna i en situation där flera olika aktörer försöker styra verksamheten åt olika håll. Alchian (1965) poängterar att lönsamheten i statliga företag endast i undantagsfall kommer att påverka de ansvariga politikernas valframgångar. Allra minst effektivt är statligt ägande om intressegrupper har ett oproportionerligt inflytande över de politiska besluten eller om enskilda politiker drivs av sitt egenintresse och inte av ett allmänintresse. Politiker som av taktiska skäl vill att ett företag ska anställa mer arbetskraft än vad som är ekonomiskt motiverat har svårare att driva igenom detta i ett privat än i ett offentligt företag (Shleifer och Vishny 1994; Boycko m fl 1996). Laffont och Tirole (1993) tar å andra sidan upp fallet med reglerade privata företag och uppmärksammar att de måste behaga både sina aktieägare och regleringsmyndigheten. Under ett sådant dubbelkommando riskerar företagsledningens incitament att vattnas ur.<sup>20</sup>

Det finns också en liten litteratur som visar att statliga företag kan vara mer benägna än privata att sänka sina priser på ett för konkurrenterna skadligt sätt (Lott 1990; Sappington och Sidak 2000, 2003a, b).<sup>21</sup> En kartläggning i SOU 1995:105 visar att underprissättning från offentliga aktörer är det mest allvarliga och förmodligen också det vanligaste konkurrensproblemet i skärningspunkten mellan privat och offentlig sektor. Jämfört med sina privata konkurrenter är ett statligt företag mer trovärdigt när det hotar med ett priskrig. Orsaken är att det offentliga företaget – om det utöver sin vinst även värderar sin försäljning – drar nytta av priskriget på både kort och lång sikt. På lång sikt är målet att bli av med sina konkurrenter och på kort sikt ökar försäljningen när priset sänks. Dessutom innebär möjligheten att täcka förluster med skattemedel att statliga företag har större möjligheter än privata företag att snedvrیدا konkurrensen genom underprissättning. Detta leder oss in på nästa skillnad mellan statliga och privata företag – den mjuka budgetrestriktionen.

En viktig del av det politiska perspektivet är att statliga bolag sällan tillåts gå i konkurs. Företags-

<sup>20</sup> Problemet illustreras bland annat av Londons flygplatser.

<sup>21</sup> Denna litteratur sammanfattas i Jordahl (2004).

ledningen behöver därför inte vara lika rädda som sina privata kollegor för att missköta verksamheten. Detta problem brukar betecknas som att statliga företag (och myndigheter i ännu större utsträckning) står inför en "mjuk budgetrestriktion". Problemet beskrivs av Kornai m fl (2003) och beror ytterst på statens oförmåga till självbindning. Det är en enkel sak för en politiker att i förväg deklarerat att statliga företag måste klara sig själva, men desto svårare och politiskt kostsamt att verkligen låta ett företag gå i konkurs. Problemet gäller även marknadsnoterade företag med staten som majoritetsägare. Det skulle också kunna gälla företag med staten som minoritetsägare (Boycko m fl 1996). Värst är problemet förmodligen i statlig affärsverksamhet som bedrivs i myndighetsform eftersom konkurs då inte ens är en existerande juridisk möjlighet.

Roland (2008, s 20) för en teoretisk diskussion som visar att mjuka budgetrestriktioner även kan återfinnas i den privata sektorn. Staten räddar inte enbart sina egna företag från konkurs. Om problemet inte är lika betydelsefullt som i den offentliga sektorn beror detta förmodligen på decentraliserade kreditmarknader och inte på att privata finansiärer kan binda sig själva till tidigare utfästelser. Roland nämner även att det i enskilda fall har gått att upprätthålla en hård budgetrestriktion för statliga företag. Hur stora skillnader mellan statliga och privata företag som den mjuka budgetrestriktionen kan förklara är därför en empirisk fråga. En fråga som återkommer i avsnitt 6.

Enligt den finansiella ekonomins teorier för bolagsstyrning kan små, utspridda aktieägare ställas inför kontrollproblem gentemot sin företagsledning som liknar de problem som väljarna står inför gentemot sina politiker. Skillnaden är dels att statliga företag har fler ägare (alla medborgare), vilket förvärrar snålskjutsåkerproblemet i kontrollutövandet,<sup>22</sup> och dels att delegeringen har två led (väljare-politiker-företagsledning) istället för ett (ägare-företagsledning). Eftersom det är svårt för väljarna att använda ett riksdagsval till att kontrollera hur politikerna handhar ett visst företag har politikerna i sin tur, jämfört med ägarna av ett privat företag, inte lika mycket att vinna på att kontrollera hur väl ledningen för ett företag sköter sig. Enskilda medborgare kan inte heller sälja sina andelar i statligt ägda företag om de är missnöjda med ledningen.

Shleifer och Vishny (1997, s 768) diskuterar privatiseringar utifrån teorier för bolagsstyrning. Ägande och kontroll är extremt separerade i ett statligt företag. Skattebetalarna har rätten till företagets kassaflöde, men kontrollen är de facto 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, vilket underlättar bolagsstyrningen. Statliga företag påminner om de privata företag som enligt teorin kan förväntas ha stora problem med sin bolagsstyrning.

En sista typ av politisk inblandning som kan medföra ineffektivitet i båda statliga och privata företag är korruption. Enligt modellen i Hart m fl (1997, s 1144–1147) kommer korrupta politiker att missbruka offentliga upphandlingar för egen vinning, men kan också missbruka offentlig produktion för att placera sina allierade på attraktiva poster eller för att driva upp löner och sysselsättning av taktiska skäl.

### 3.5 Ledningsperspektivet

Ledningsperspektivet utgår till skillnad från det politiska perspektivet från att staten har en korrekt och oproblematiserad målfunktion, men ifrågasätter om staten kan återskapa incitamentsstrukturen från ett privat företag. Å ena sidan har politiker mer information om statliga än om privata företag (Sappington och Stiglitz 1987), å andra sidan uppstår problem som har att göra med bristen på fullständiga kontrakt.<sup>23</sup>

22 Att snålskjutsåkerproblematiken bland väljarna har konsekvenser för hur de röstar och i förlängning för de valda politikernas beslut diskuteras ingående av Caplan (2007).

23 Schnitzer (2003, s 364) använder benämningen "kontraktsteoretisk ansats" för det som här kallas "ledningsperspektivet".

Ett grundläggande incitamentsproblem är den så kallade spärrehjulseffekten 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 (Laffont och Tirole 1993).

Schmidt (1996a, b) utvecklar en modell där staten har mer information om ett företag som den äger än om ett privat företag som den reglerar. Följden blir att offentligt ägande minskar företagsledningens incitament att kapa kostnader (eftersom staten när kostnadsinformationen är tillgänglig kommer att lägga beslag på den ökade vinsten) medan privat och reglerat ägande försämrar ekonomins resursutnyttjande eftersom staten i brist på trovärdig information inte kan ersätta företaget för oväntat höga kostnader, vilket kan få onödiga produktionsneddragningar till följd.

Roland (2008, s 14–16) betonar kapitalmarknadernas disciplinerande effekter. Om ett statligt företag inte är marknadsnoterat (det vill säga om dess aktier inte handlas alternativt om det är helägt av staten) finns det ingen börskurs att koppla ett belöningssystem till. 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. Och även om aktiekurser innehåller mycket brus kan företagsledare under sin karriär bygga upp ett lönsamt rykte eftersom signalerna om deras prestationer går att följa på börsen och med tiden borde bli allt tydligare. För ledningen i statliga företag är istället befördran ofta den viktigaste belöningsformen (Cuervo och Villalonga 2000).

Laffont och Tirole (1993) påpekar att även om staten äger en majoritet av aktierna i ett företag går det att knyta ekonomiska belöningar till aktiekursen om företaget är börsnoterat. Skillnaden jämfört med privata företag kan därför förväntas vara störst för statliga företag som inte är marknadsnoterade. Men så länge staten behåller kontrollen av ett företag är uppköp uteslutna och kan inte fungera som en disciplinerande mekanism.<sup>24</sup> Vickers och Yarrow (1988) utvecklar en modell där företagsledare ökar sina ansträngningar under hotet av uppköp. Samhänganden och uppköp fungerar också som en process för att utvärdera 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.

I en inflytelserik artikel presenterar Hart m fl (1997) en formell modell där offentlig drift av en verksamhet jämförs med inköp av ett privat företag. Vinstintresset hos privata ägare ger fördelar i form av effektivitet men också nackdelar i form av alltför ensidigt vinstfokus. Jämfört med offentlig verksamhet lägger det privata företaget mer resurser både på kvalitetshöjande innovationer och på innovationer som sänker kostnaderna på bekostnad av lägre kvalitet. Privat ägande ger lägre kostnader, men verksamhetens kvalitet kan vara antingen högre eller lägre än vid statligt ägande. Privat ägande är att föredra om de kvalitetshöjande innovationerna är tillräckligt stora.

### 3.6 Avslutande diskussion

Avslutningsvis några ord om en återkommande fråga i litteraturen: är konkurrens viktigare än ägande? Frågan skär igenom de flesta teorier. Den mest omdebatterade privatiseringsfrågan är utan tvekan om företag med naturliga monopol bör vara stats- eller privatägda (och reglerade).

24 Shleifer och Vishny (1997, s 756–757) diskuterar uppköp, inklusive ett antal frågetecken kring deras betydelse för en effektiv ägarstyrning av företag.

På konkurrensutsatta marknader är också frågan hur stora effekter ägandet har givet att konkurrensnivån upprätthålls. Många nationalekonomer har argumenterat för att konkurrens är betydligt viktigare än ägande (Vickers och Yarrow 1988, 1991). Enligt de nyss presenterade teorierna är flera av ägandets effekter emellertid inte beroende av en viss konkurrenssituation. Sist och slutligen är den relativa betydelsen av ägande och av konkurrens en empirisk fråga. Ett försök att besvara frågan finns i avsnitt 6.1.

Dessutom kan ägande påverka konkurrens. I ett antal teoretiska artiklar som studerar "blandekonomiska" marknader där både privata och statliga företag är verksamma framförs argumentet att statliga företag kan användas som instrument för att stimulera konkurrens (Cremer m fl 1989). I De Frajas (1991) modell ställs den förbättrade effektiviteten i ett privatiserat företag mot en försämrade marknadseffektivitet på grund av den minskade konkurrensen. Initialt förutsägs priserna stiga på grund av minskad konkurrens även enligt Anderson m fl (1997). Men enligt deras modell kan detta med tiden kompenseras av att konsumenterna får tillgång till nya produkter när fler företag ger sig in på marknaden. Att stimulera konkurrens genom att förstatliga företag eller att avstå från att privatisera dem blir dock en bakvänd åtgärd i de fall där konkurrensproblemen har sin orsak i politiska regleringar och inträdes hinder. I sådana fall är avregleringar och liberaliseringar som förenklar marknadsinträde mer effektiva.<sup>25</sup> Newbery (2006, s 13) gör den allmänna bedömningen att en sådan indirekt konkurrenspolitik inte kan mäta sig med strukturella reformer och regleringar, gärna tillsammans med privatiseringar. Den stat som ska stimulera konkurrensen samtidigt som den äger marknadens största företag står inför en svår målkonflikt.

Sammanfattningsvis 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. Detta innebär dock inte att privat ägande nödvändigtvis 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 lägre kvalitet och till att sociala målsättningar inte uppfylls. Generellt sett kan det privatiserade företagets högre effektivitet motverkas av en sämre resursallokering i ekonomin som helhet. Men om statliga interventioner i ett företags verksamhet drivs av korrup tion och politisk taktik – och därför gör mer skada än nytta – har privat ägande en ytterligare fördel i att sådana interventioner försvåras. Hur väl regleringar, kontrakt och offentliga upphandlingar fungerar kommer i många fall att vara avgörande för om företag som berörs av marknadsmisslyckanden bör ägas privat eller av staten. Vilka de avgörande kausala mekanismerna är råder det dock ännu inte någon konsensus om. En del empiriska resultat som belyser teorierna presenteras i avsnitt 6.

25 Norbäck och Persson (2006) analyserar samspelet mellan konkurrensen i en privatiseringsauktion och konkurrensen under det följande marknadsinträdet.



## 4 Befintliga översiktsstudier

Det här avsnittet ger en kortfattad presentation av slutsatserna i några befintliga översiktsstudier. Fyra framträdande översiktsstudier har valts ut i syfte att täcka in policyrelevans och expertis på området. De slutsatser som redovisas här gäller företrädesvis för OECD-länder. Tillsammans ger dessa studier en god bild av den nationalekonomiska forskningens huvudsakliga slutsatser om de ekonomiska effekterna av företagsprivatiseringar. Presentationen av dessa översiktsstudier ger också den kritiske läsaren en enkel möjlighet att jämföra de följande slutsatserna i den här studien med bedömningar gjorda av andra ekonomer. De fyra utvalda studierna är:

- Megginson och Netter, *Journal of Economic Literature*, 2001.
- Shirley och Walsh, *World Bank Policy Research Working Paper*, 2001.
- Sheshinski och López-Calva, *CESifo Economic Studies*, 2003.
- Bortolotti och Milella, kapitel i en samlingsvolym på Columbia University Press, 2008.

Megginson och Netter (2001) står för den grundligaste och mest inflytelserika översiktsstudien.<sup>26</sup> Artikeln ger en trovärdig bild av vad som kan sägas utifrån empiriska studier om privatiseringar i icke-transitionsländer publicerade till och med år 2000–2001. Slutsatsen är tydlig. Privata företag är mer lönsamma och ekonomiskt effektiva än jämförbara statliga företag. Flera av de studier som Megginson och Netter går igenom finner starkt stöd för att privatiserade företag har högre lönsamhet och lägre skuldsättning än statliga företag. Nästan alla studier som jämför samma företag före och efter privatisering finner att lönsamhet, effektivitet, produktion och investeringar ökar medan skuldsättningen minskar. Hur de privatiserade företagens sysselsättning påverkas är mer oklart. Den säkraste bedömningen är att sysselsättningen tenderar att minska något när företag privatiseras, men att detta inte behöver ske med automatik eftersom det behövs mer personal om försäljningen ökar tillräckligt mycket för att motverka den ökade effektiviteten.

Shirley och Walsh (2001) sammanfattar 52 empiriska studier av både industriländer och utvecklingsländer från 1971 och framåt. De drar slutsatsen att de ekonomiska argumenten för privatiseringar är starkare i praktiken än i teorin. Empirisk forskning visar att privata eller privatiserade företag enligt ett flertal utfallsvariabler presterar bättre än jämförbara statliga företag.<sup>27</sup> En tydlig slutsats är att privatiseringar har gynnsamma effekter på konkurrensutsatta marknader. På monopolmarknader är effekterna mer osäkra. Av 16 studier av monopolmarknader visar sex att privata företag presterar bättre än statliga företag, fem studier visar neutrala resultat och fem påvisar en fördel för statliga monopolföretag. Av de 35 studier som helt eller delvis behandlar industriländer påvisar 19 en fördel för privata företag, 11 studier är neutrala och fem påvisar en fördel för statliga företag. Ingen av de 21 studier som jämför ett företag före och efter dess privatisering pekar på försämrade utfall. Shirley och Walsh tar upp några metodproblem till diskussion men som sifferexercisen ovan antyder väger de inte studierna efter hur pålitliga deras metoder är. De gör heller ingen bedömning av hur sysselsättningen påverkas av privatiseringar.

Sheshinski och López-Calva (2003) försöker knyta ihop den empiriska litteraturen med två teoretiska perspektiv. För det första att företagsledare i statliga företag strävar efter andra mål än företagsledare i privata företag (det politiska perspektivet). För det andra att privata ägare övervakar företagsledare på ett mer effektivt sätt (ledningsperspektivet). Tre typer av empiriska studier ingår

<sup>26</sup> Megginson och Netter (2001) är citerad 218 gånger enligt Social Sciences Citation Index (2008-07-10).

<sup>27</sup> Studierna innehåller följande utfallsvariabler: arbetskraftsproduktivitet, vinster, kostnader, totalfaktorproduktivitet, priser, kapitalproduktivitet, omstruktureringar, välfärd, allokeringseffektivitet, ekonomisk effektivitet, teknologisk effektivitet (i fallande ordning efter hur ofta de förekommer).

i översikten: fallstudier, studier av företag i olika branscher inom ett land, och internationella studier av privatiserade börsnoterade företag. Den övergripande slutsatsen från dessa tre typer av studier är att privatiseringar har lett till betydligt högre effektivitet, produktivitet och lönsamhet. Investeringarna har ökat, men sysselsättningen har gått åt skilda håll i olika företag. Både det politiska perspektivet och ledningsperspektivet får stöd i slutsatserna. Företag som privatiserades helt och hållet ökade sin lönsamhet och produktivitet mer än företag som bara privatiserades till en del. Sheshinski och López-Calva uppmärksammar också att lönsamheten ökar mer och produktiviteten mindre när företag på reglerade marknader med svag konkurrens privatiseras. Fallstudier visar att konsumentöverskottet är lägre på sådana marknader, men att privatiseringarnas uppskattade välfärdsförändringar ändå är positiva.

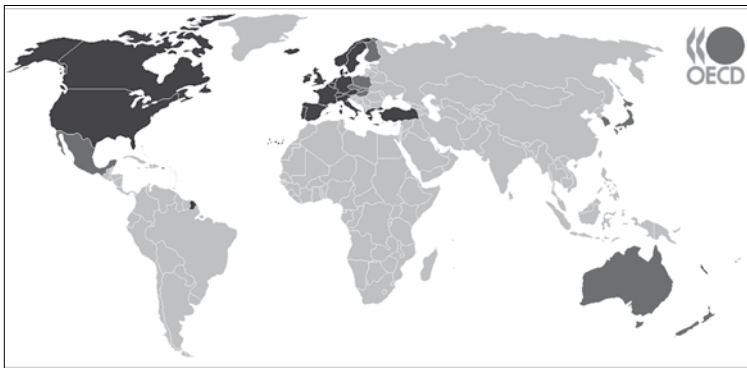
Bortolotti och Milella (2008) är den senaste översiktsstudien och koncentrerar sig helt på Väst-europa. Slutsatserna är mer försiktiga, mycket på grund av en starkare betoning på metodproblem jämfört med tidigare översiktsstudier. I många studier är det inte möjligt att isolera effekten av ägande från effekten av liberaliseringar och förändrade regleringar. Dessutom förefaller inte resultaten från länderjämförande studier vara robusta och studier av enskilda länder ger blandade resultat. Privatiseringens mikroekonomiska effekter på företagets lönsamhet och finansiella ställning framstår ändå i många fall som positiv. Dock råder stor osäkerhet om vilka förklaringarna till detta är.

Tillsammans får de fyra översiktsstudierna sägas teckna en relativt ljus bild av de ekonomiska konsekvenserna vid företagsprivatiseringar. Mycket talar för att lönsamhet, effektivitet och produktivitet generellt tenderar att förbättras när ett företag övergår från statlig till privat ägo. Samtidigt är sambanden till viss del osäkra och olika förklaringsmekanismer har visat sig svåra att skilja åt. Kommande avsnitt presenterar slutsatser om privatiseringens ekonomiska effekter på olika typer av utfallsvariabler. Slutsatserna bygger delvis på nyare empiriska studier än de som ligger till grund för de ovan presenterade översiktsstudierna.

## 5 Privatiseringens ekonomiska effekter

Vilka enskilda studier som bör ligga till grund för en litteraturöversikt blir oundvikligen en till stora delar subjektiv bedömning utifrån vad författaren anser vara forskning av god kvalitet. Till att börja med ingår de översiktsstudier som presenterades i avsnitt 4, inklusive de artiklar som dessa översiktsstudier lägger stor vikt vid. En tonvikt har också lagts vid relativt nya studier, många är publicerade år 2000 eller senare och finns därmed inte med i de befintliga översikter som presenterades i avsnitt 4.<sup>28</sup> Andra urvalskriterier har varit antal citeringar för artiklar och vetenskaplig renommé för tidskrifter. Geografiskt ligger fokus på studier av OECD-länder (inklusive internationella jämförelser som inkluderar OECD-länder) med särskild betoning av välutvecklade större OECD-länder, se Figur 6. Fallstudier och studier som främst bygger på anekdotisk evidens ingår ej.

Figur 6. Medlemsländer i OECD



Not: Ursprungliga medlemsländer i svart.

Källa: Wikimedia commons (License cc-by-sa-2.0).

En tydlig fördel med nyare studier är att metodproblem kring möjligheten att göra kausala tolkningar av empiriska samband med tiden har tagits på allt större allvar. Ett flertal metodproblem komplicerar privatiseringsstudierna. Nedan följer en genomgång av de viktigaste, hur de kan snedvrida slutsatserna, och vad som kan göras för att råda bot på dem.

**Jämförelseobjekt.** Privatiseringslitteraturen måste, liksom alla empiriska studier, hantera det så kallade fundamentala problemet vid kausal slutledning.<sup>29</sup> Problemet kommer av att det endast går att observera vad som händer när ett företag privatiseras och inte vad som skulle ha hänt om samma företag – kontrafaktiskt – inte hade privatiserats. Men det är just detta kontrafaktiska utfall som behövs för att identifiera privatiseringens kausala effekt på ett företag. Eftersom denna idealiska jämförelse är logiskt omöjlig att observera gäller det att hitta andra jämförelser som ger en rättvis bild av vad som skulle ha hänt om det privatiserade företaget hade förblivit i statlig ägo. Vilka jämförelser som används varierar mellan olika studier. De allra enklaste är jämförelser mellan statliga företag och privata företag. Tanken är att en privatiseringseffekt inte är något annat än

28 Bortolotti och Milella (2008) inkluderar studier publicerade till och med 2007. Av deras 45 referenser är 26 publicerade år 2000 eller senare, men många av dessa behandlar privatiseringens politiska förklaringsfaktorer eller effekter på makroekonomin och på finansmarknadernas utveckling.

29 Problemet beskrivs i Rubin (1974).

den genomsnittliga skillnaden mellan statliga och privata företag, men uppenbarligen behandlar sådan studier inte *privatiseringar* i egentlig mening. Vanligast i den empiriska litteraturen är istället att följa Megginson m fl (1994) och jämföra företag med sig själva – före och efter den tidpunkt vid vilken de privatiseras. Även om sådana studier är relativt övertygande, särskilt när de upprepas vid olika tidpunkter och miljöer, går det inte att utesluta att den observerade förändringen hade varit densamma även om företaget inte hade privatiseras. Ett alternativ, som förespråkas av bland andra Barber och Lyon (1996), är därför att jämföra förändringar i privatiserade företag med förändringar hos företag i en referensgrupp. Utvecklingen i referensföretagen antas då avslöja vad som skulle ha hänt om de studerade företagen inte hade privatiserats. Att hitta företag som liknar privatiserade företag på alla sätt förutom själva ägarskiftet har emellertid visat sig svårt. La Porta och López-de-Silanes (1999) och Goldstein (2006) använder privata företag i samma bransch som referensföretag. Även om detta förfarande tar hänsyn till branschskillnader och konjunktursvängningar är privata företag "onaturliga" som jämförelseobjekt när man letar efter skillnader mellan statligt och privat ägande. Att privatiserade företag förbättrar sig lika mycket som andra privata företag utesluter inte att de har förbättrat sig mer än de offentliga företag som inte privatiserades. Men även att jämföra statliga företag som privatiseras med företag som behålls i statlig ägo kan vara problematiskt. Till exempel har offentligt ägda företag till skillnad från privata ofta bredare målsättningar än strikt vinstmaximering. Om dessa målsättningar är välmotiverade vore det felaktigt att enbart använda en ökad lönsamhet hos privatiserade företag som argument för att privatiseringen var lyckad. Ett annat problem, som behandlas i nästa punkt, är selektion av privatiserade företag.

**Selektion.** Det är möjligt att företag som privatiseras i ett tidigt skede skiljer sig från företag som privatiseras senare eller inte alls. Det finns indikationer på att stora företag med god potential för ökad lönsamhet privatiseras tidigare än andra (Bortolotti och Milella 2008, s 58). En anledning är att staten försöker få framtida privatiseringar att se attraktiva ut. Selektionsproblem kan även uppträda mellan länder, med flest privatiseringar i länder där det finns gott om goda privatiseringskandidater bland företagen. När det gäller de privatiserade företagens lönsamhet har det föreslagits både att den kan vara ovanligt hög (Bortolotti och Milella 2008, s 58) och ovanligt låg (Newbery 2006, s 4). I en empirisk studie av Tjeckiens omfattande företagsprivatiseringar visar Gupta m fl (2008) att mer lönsamma företag privatiserades först i syfte att maximera statens intäkter eller i syfte att maximera privatiseringarnas goodwill. Studier som jämför privatiserade företag med företag som är kvar i statlig ägo riskerar därför att överskatta de ekonomiska fördelarna med privat ägande.

**Utelämnade variabler.** Det teoretiska ramverket för privatiseringar betonar förutom ägande även konkurrens, liberaliseringar, och regleringar. Om dessa variabler utelämnas riskerar slutsatserna att snedvridas (se vidare avsnitt 6.1). Studier som jämför företag flera år före och efter privatiseringsögonblicket kan lida av liknande problem beroende på hur företagen påverkas av förändringar i makroekonomin och på brachsnivå under den studerade tidsperioden.

**Mätfel.** Speciellt lönsamhet är svårt att mäta. Avkastning på eget kapital är det mått som i teorin motsvarar värdeskapande för ägarna, men i praktiken innehåller detta mått ofta extraordinära poster och kan ganska enkelt manipuleras med bokföringstekniska åtgärder. Alternativa mått, till exempel försäljningsmarginal (*return on sales*), mäter inte lönsamhet i strikt bemärkelse. I studier av privatiserade företag i olika länder är det osannolikt att bokföringsposter mäts på exakt samma sätt i alla företag, även om detta problem nog är mindre bland OECD-länder än bland andra länder.

**Robusthet.** Den empiriska privatiseringslitteraturen består av fler än 300 studier. Det är då möjligt att enstaka studier finner statistiskt signifikanta samband av en slump. Därför är det viktigt att undersöka om sambanden är så robusta att de även framträder i studier av andra länder och tidsperioder samt med andra (rimliga) empiriska specifikationer.

De beskrivna metodproblemen är viktiga att hålla i åtanke. Trots att det finns hundratals studier av privatiseringar råder det brist på studier som på ett trovärdigt sätt identifierar de kausala effek-

terna. Av denna anledning är den snabba och omfattande privatiseringsprocessen i Östeuropa intressant som ett "laboratorium". Privatiseringen av statliga företag har i dessa länder varit snabb och relativt osystematisk, samtidigt som ett stort antal företag har förblivit i statlig ägo. Enligt en framträdande studie av Brown m fl (2006) som bygger på årsdata för 30 000 företag i Rumänien, Ryssland, Ungern och Ukraina under perioden 1985–2002 ökar totalfaktorproduktiviteten i företag som privatiseras. Ökningen är störst i Rumänien (15 procent) och i Ungern (8 procent), mindre i Ukraina (2 procent), medan produktiviteten minskade i Ryssland (med 3 procent). Om privatiseringen sker genom försäljning till utländska investerare ökar produktiviteten betydligt mer i alla fyra länderna: mellan 18 och 35 procent.<sup>30</sup> Även om just Brown m fl lyckas hantera flera metodologiska problem är det svårt att överföra slutsatser från massiva privatiseringar i Östeuropa till försäljningar av enskilda företag i Västeuropa.<sup>31</sup> För det första eftersom de östeuropeiska privatiseringarna sammanfaller med andra stora samhällsförändringar. För det andra eftersom statligt ägda företag i Västeuropa i många fall inte är representativa för företag i allmänhet. Trots att Östeuropa alltså kan ses som ett unikt laboratorium för privatiseringar används det därför ändå sparsamt i den här studien. Detsamma gäller Kina som det börjar finnas relativt många privatiseringsstudier för.<sup>32</sup>

Till skillnad från i tidigare översiktsstudier har den empiriska litteraturen här delats upp i ett antal ekonomiska utfallsvariabler och hur de påverkas vid privatiseringar.

### 5.1 Lönsamhet

Att lönsamheten ökar i privatiserade företag är ett tydligt och robust resultat i den empiriska litteraturen, och ett huvudresultat i Megginson och Netters (2001) översiktsstudie. Lönsamhetsökningen är tydlig i en pionjärstudie av Megginson m fl (1994) som jämför 61 företag i 18 länder och 32 branscher som privatiserades genom publika erbjudanden 1961–1990. D'Souza och Megginson (1999) har följt upp denna studie med att jämföra 85 företag i 28 länder före och efter att de privatiserades mellan 1990 och 1996. Lönsamheten (nettoinkomst som andel av försäljning) gick i genomsnitt upp från 14 procent före till 17 procent efter privatiseringen. Lönsamhetseffekten är tydligare bland industriländer än bland utvecklingsländer. En ytterligare uppföljningsstudie av 129 företag i 23 OECD-länder (D'Souza m fl 2005) bekräftar att lönsamheten ökar efter att företag har privatiseras. I genomsnitt ökade kvoten mellan nettoinkomst och försäljning från 5,8 procent före till 8,2 procent efter privatiseringen och lönsamheten ökade i 70 procent av de privatiserade företagen enligt detta mått.

En annan multinationell studie av Dewenter och Malatesta (2001) bekräftar att lönsamheten ökar i företag som privatiseras, men att en stor del av lönsamhetsförbättringen sker redan tre år före privatiseringen. Speciellt gäller detta för lönsamhetsmått som bygger på resultat efter avskrivningar, medan redovisad nettovinst som andel av försäljning och som andel av tillgångar ökade under de tre åren närmast efter privatiseringarna. Vilket lönsamhetsmått som ska användas är som redan nämnts svårt att avgöra eftersom företagsledningen kan påverka bokföringen så att lönsamheten ser ut att förändras. Bortolotti m fl (2002) undersöker privatiseringar av telekomföretag i 31 länder och drar slutsatsen att lönsamheten ökade stort åren efter privatiseringen, men att detta delvis berodde på regleringsförändringar, som antingen av sig själva eller i samverkan med det förändrade ägandet hade en betydande effekt på lönsamheten.

La Porta och López-de-Silanes (1999) genomför en studie av privatiseringar i Mexico som är tilltalande på två sätt. För det första eftersom de studerar nästan alla (97 procent) av de företag som

30 Claessens och Djankov (2002) drar liknande slutsatser för 6 000 privatiserade företag i Bulgarien, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern.

31 Estimaterna i Brown m fl (2006) är dock känsliga för hur selektionsproblemen hanteras.

32 Se till exempel Sun och Tong (2003) och Wei m fl (2003).

privatiserades med undantag för den finansiella sektorn. De 170 företagen tillhör tillverkningsindustrin, tjänstesektorn och gruvnäringen. För det andra eftersom de jämför de privatiserade företagen med en kontrollgrupp av privata företag i motsvarande branscher. Alla deras fyra lönsamhetsmått gick upp betydligt när företagen privatiserades. Kvoten mellan inkomster och försäljning ökade med 24 procent. Kontrollgruppen av privata företag visar att de statliga företagen var skrämmande ineffektiva, men att de hämtar in hela lönsamhetsskillnaden jämfört med de privata företagen efter privatiseringen.

Boardman m fl (2003) finner att lönsamheten mer än dubblerades i nio kanadensiska företag som privatiserades mellan 1988 och 1995, vid en jämförelse tre år före och tre efter privatiseringarna. Alexandre och Charreaux (2004) studerar 19 franska privatiseringar och visar att även om deras fyra lönsamhetsmått alla ökade i genomsnitt var ökningen mindre och ofta inte statistiskt signifikant för medianföretaget eftersom lönsamheten förbättrades kraftigt endast i några få företag.

Spanska studier visar att det kan ta tid att höja lönsamheten i privatiserade företag. Cabeza García och Gómez Ansón (2007) observerar att lönsamheten i 58 spanska företag förbättrades vid en jämförelse fem år före och fem år efter deras privatisering, men var oförändrad vid en jämförelse tre år före och tre år efter privatiseringen (den tidshorisont som många andra studier bygger på). Ännu längre, sju till åtta år efter privatiseringen, tog det att få tillväxt i lönsamheten i en tidigare studie av 24 företag (Villalonga 2000). En tredje studie av 22 spanska företag som såldes ut i publika erbjudanden mellan 1990 och 2004 (Farinós m fl 2007) påvisar inte heller någon lönsamhetsförbättring tre år efter jämfört med tre år före privatiseringarna.

Sammantaget tyder de empiriska studierna på att lönsamheten ökar när statliga företag privatiseras. Detta samband återfinns inte i samtliga studier och för alla lönsamhetsmått, men är ändå ett robust mönster som också lyfts fram i tidigare översiktsstudier.

## 5.2 Effektivitet i produktionen

Lönsamhet är som regel den viktigaste utfallsdimensionen för ägarna av ett företag; definitivt för privata ägare och i många fall också för staten. Lönsamhet kan dock inte automatiskt tolkas som ett välfärdsmått, och bör användas försiktigt vid utvärderingar som görs med ett samhällsekonomiskt perspektiv. Vid svag konkurrens kan lönsamheten öka helt på kundernas bekostnad, utan att något nettovärde skapats i ekonomin som helhet. Därför är effektivitet och produktivitet viktigare än lönsamhet. En produktivitetshöjning kommer visserligen ofta att leda till ökad lönsamhet, men ger ett mervärde även i de fall den inte gör det (till exempel då överskottet tillfaller kunderna eller de anställda istället för ägarna). Produktivitet mäts vanligen som produktionsvolym per insatsenhet, till exempel antal serverade kaffedrycker per arbetad timme. Effektivitet är ett vidare ekonomiskt begrepp som betonar värdet på det som produceras. Ett företag med hög produktivitet kan vara ekonomiskt ineffektivt om dess produkter inte efterfrågas på marknaden. Studier av effektivitet och produktivitet vid privatisering behandlas tillsammans i det här avsnittet.

Mått som försäljning, nettoinkomst och produktion per anställd ökar i samband med privatisering enligt de flesta studier. D'Souza och Megginson (1999, s 1409) beskriver sambandet som "remarkabelt" eftersom det gäller oavsett bransch, landets ekonomiska utvecklingsnivå, andel av företaget som privatiseras och förändring av personalstyrkan. Enligt D'Souza och Megginson kan det handla om dramatiska ekonomiska effekter. Försäljning per anställd ökade med 21 procent i de privatiserade företagen och nettoinkomst per anställd betydligt mer än så. I sin studie av privatiseringar i 23 OECD-länder finner D'Souza m fl (2005) en tydlig ökning av försäljningen per anställd. Inte mindre än 82 procent av de privatiserade företagen förbättrade sig enligt detta effektivitetsmått.

För Mexico rapporterar La Porta och López-de-Silanes (1999) kraftiga effektivitetsförbättringar. Efter privatiseringarna var styckkostnaderna lika höga i före detta statligt ägda företag som i jämförbara privata företag, trots att de var 18 procent högre före privatiseringarna. Signifikanta effekti-

vitetsvinster rapporteras också av Boardman m fl (2003) i deras studie av nio kanadensiska företag.

Okten och Arin (2006) studerar privatiseringen av samtliga 22 turkiska cementproducenter (1983–1999). Eftersom samtliga offentligt ägda cementföretag privatiserades argumenterar de för att studiens selektionsproblem är relativt lindriga. Arbetskraftens produktivitet mätt i ton per person ökade med 24 procent när företagen privatiserades och denna effekt är oberoende av att privatiseringen samtidigt påverkade konkurrensen på de olika geografiska marknaderna.

Privatisering leder till högre effektivitet även enligt tre olika spanska studier av González-Páramo och Hernández Cos (2005), Cabeza García och Gómez Ansón (2007), och Farinós m fl (2007). Arbetskraftens produktivitet ökade mycket kraftigt i den första studien. Enligt de två första studierna kan det dock ta flera år innan privatiseringens positiva effekter materialiseras fullt ut i termer av högre effektivitet. Alexandre och Charreaux (2004) finner överlag att deras produktivetsmått ökar i 19 privatiserade franska företag.

För Storbritannien är bilden inte lika tydlig. 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. Arbetskraftens produktivitet föll efter privatiseringen av British Telecom och British Gas, men utvecklingen tog sedan en kraftig vändning när deras marknader öppnades för mer konkurrens. För vatten och avlopp i England och Wales är det svårt att se några effektivitetsvinster till följd av privatiseringarna. Enligt en studie av Saal och Parker (2001) ökade arbetskraftens produktivitet i de privatiserade företagen men inte tillräckligt för att totalfaktorproduktiviteten skulle öka.

Li och Xu (2004) studerar privatiseringar av telekomföretag och rapporterar att arbetskraftsproduktivitet och totalfaktorproduktivitet ökar betydligt, särskilt vid fullständiga privatiseringar. Detta stämmer överens med andra studier som finner att den ekonomiska effektiviteten ökar mer i privatiseringar där staten överläter kontrollrätten till privata ägare genom att minska sin ägarandel under 50 procent (D'Souza och Megginson 1999). Effektivitetsökningarna verkar också vara större i branscher med hård konkurrens, även om D'Souza och Megginson (1999, s 1409) oväntat finner det omvända sambandet.

### 5.3 Investeringar

Mycket tyder på att företag investerar mer och bygger upp sin kapitalstock när de privatiseras. Denna tydliga slutsats i Megginson och Netter (2001) får, med några undantag, tydligt stöd i senare studier.

Telekombranschen är av särskilt intresse när det gäller investeringar eftersom den teknologiska förändringstakten har varit så snabb i denna bransch, bland annat har digitaliseringen har krävt enorma investeringar i ny teknik. Bortolotti m fl (2002) framhåller att dessa investeringar har skett i privata företag eftersom statliga företag i många fall inte kan uppbringa medel till så stora investeringsprogram. Stora investeringsbehov kan med andra ord vara ett privatiseringsmotiv. Bortolotti m fl rapporterar att investeringarna ökade dramatiskt i 31 privatiserade telekomföretag, men inte i relation till försäljning (som ökade ungefär lika snabbt) eller tillgångar (som ökade mycket snabbare). Samma mönster återges av D'Souza och Megginson (1999) i en multinationell studie av företag i flera olika branscher. En länderjämförande studie visar också att investeringarna ökar kraftigt vid fullständiga privatiseringar av telekomföretag (Li och Xu 2004).

D'Souza m fl (2005) finner också att investeringarna ökade kraftigt i privatiserade företag och att 84 procent av de studerade företagen ökade sina investeringar efter privatiseringen. Däremot var ökningen mindre när köparna var utländska och – lite förvånande – om en stor andel av företaget såldes ut. Okten och Arin (2006) rapporterar istället att investeringarna hos 22 privatiserade turkiska cementproducenter endast ökade om köparna var utländska.



För 19 franska företag som privatiserades mellan 1986 och 1996 finner Alexandre och Charreaux (2004) att ett av tre investeringsmått (investeringar delat med försäljning) ökade men då bara mätt från tre år före till tre år efter privatiseringarna. Andra studier som påvisar högre investeringar efter privatiseringar inkluderar Boardman m fl (2003), González-Páramo och Hernández Cos (2005), samt Goldstein (2006).

Investeringarna påverkades inte av privatiseringar i studier av Cabeza García och Gómez Ansón (2007) och Farinós m fl (2007). Detsamma gäller La Porta och López-de-Silanes (1999), men deras förklaring är att kapacitetsutnyttjandet endast låg omkring 50 procent i de statliga företagen innan de privatiserades.

#### 5.4 Försäljning, produktion och kvalitet

Hur produktionsvolym och försäljning förändras när företag privatiseras uppmärksammas i färre studier jämfört med lönsamhet, effektivitet och investeringar. Till att börja med visar flera studier av Megginson tillsammans med olika medförfattare på kraftigt ökad försäljning efter privatiseringar i olika branscher och OECD-länder (Megginson m fl 1994; D'Souza och Megginson 1999; D'Souza m fl 2005).

Två multinationella studier av privatiserade telekomföretag pekar i samma riktning. Enligt Bortolotti m fl (2002) beror försäljningsökningen mer på kvantitets- än på prishöjningar. De rapporterar att privatiserade telekomföretag bygger ut sina nät med fler accesslinjer. Enligt Li och Xu (2004) ökar ett index för samtalsvolym med 32–36 procent när företag privatiseras fullt ut. Fullständig privatisering leder också till utbyggnad av de fasta och mobila näten, men även till höjda priser på lokalsamtal.

La Porta och López-de-Silanes (1999) rapporterar spektakulära försäljningsökningar i deras studie av privatiserade företag i Mexico, trots att sysselsättningen samtidigt minskade kraftigt. Till förklaringen hör att många kunder före privatiseringarna kunde ta del av företagets produktion till extremt låga priser; antingen på grund av korruption eller av inkompetens. Mindre spektakulära, men tydliga försäljningsökningar rapporteras av Boardman m fl (2003). Cabeza García och Gómez Ansón (2007) finner också en ökad produktion när 58 spanska företag privatiseras, men förändringen uppnår inte statistisk signifikans.

Trots att de sålda produkternas kvalitet är viktigt att ta hänsyn till är studierna här än färre. Att kvalitet rymmer många dimensioner underlättar inte den empiriska analysen. Till att börja med skulle det i avsnitt 5.3 nämnda faktumet att privatiseringar ofta leder till högre investeringar kunna innebära att även produkternas kvalitet går upp. I svaren på ett frågeformulär som La Porta och López-de-Silanes (1999, s 1216) skickade ut till 90 privatiserade företag i Mexico – och som 74 svarade på – anger var fjärde företagsledare att förbättrad produktkvalitet hade maximal betydelse för de förbättrade resultaten efter privatiseringen.

Att privatiseringar medför en risk för lägre kvalitet är annars en bärande idé hos Hart m fl (1997), i en modell där staten kontrakterar ut en verksamhet till ett privat företag.<sup>33</sup> Problemet är att kvaliteten är kostsam att tillhandahålla samtidigt som den är svårt att observera för köparen. Statens köp av verksamhet från privata företag, till exempel sjukvård, kan ha vissa likheter med regleringen av ett privatiserat monopolföretag, men i allmänhet finns ingen risk för att privatiserade företag ska försöka höja sina vinster genom kvalitetssänkningar. På konkurrensutsatta marknader är hög produktkvalitet en förutsättning för att kunna vinna marknadsandelar och i förlängningen förbättra företagets vinst. I Storbritannien har privatiseringarna inom telekom, gas, vatten och el följts av förbättrad kvalitet, medan privatiseringar inom järnvägsnätet har lidit av stora kvalitetsproblem (Parker 2006, s 384). Florio (2004, s 244–246) understryker kvalitetsfrågans komplexitet och menar

33 Se Jordahl (2008) för en genomgång av litteraturen om privat produktion av offentligt finansierade tjänster.



att de brittiska privatiseringarna, med rätt regleringar på plats, bidrog till höjd kvalitet, men att en stor del av förklaringen står att finna i en bakomliggande politisk attitydförändring.

### 5.5 Sysselsättning och löner

Risken för personalnedskärningar hör till de politiskt mest känsliga aspekterna vid privatiseringar. Motståndet mot enskilda privatiseringar bottnar ofta i en rädsla för uppsägningar. Enligt schablonbilden av statliga företag är de överbemannade och betalar låga löner, vilket i Sovjetunionen fångades i talesättet "vi låtsas arbeta och de låtsas betala". Om statliga företag är överbemannade är det troligt att deras personalstyrka minskar när de privatiseras. Men det finns motverkande effekter. Om produktion och försäljning ökar i privatiserade företag behövs det mer personal än tidigare. Lönemässigt finns det också en rädsla för att privatiserade företag ska öka sin vinst på bekostnad av de anställdas löner, vilket La Porta och López-de-Silanes (1999) benämner omfördelningshypotesen.

En metodologisk svårighet med sysselsättningsmått är att antalet anställda beror på företagets gränser, det vill säga i vilken utsträckning delar av produktionskedjan läggs ut på externa leverantörer. Sådan outsourcing skiljer sig uppenbarligen från uppsägningar på grund av arbetsbrist, men går i princip aldrig att urskilja i de empiriska studierna.<sup>34</sup>

De empiriska studierna ger inga säkra besked om sysselsättningen i privatiserade företag. Det finns 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). Den vanligaste slutsatsen är att sysselsättningen inte förändras vid en privatisering (Alexandre och Charreaux 2004; D'Souza m fl 2005; Cabeza García och Gómez Ansón 2007). Ett resultat som förefaller mer säkert är att sysselsättningen efter en privatisering minskar som andel av försäljningen eller av företagets tillgångar (Dewenter och Malatesta 2001). Det finns även vissa tecken som tyder på att arbetsstyrkan utökas när stora företag privatiseras (Sheshinski och López-Calva 2003, s 440).

Studien av D'Souza m fl (2005), som bygger på privatiserade företag från 23 OECD-länder, lyfter fram tre situationer där sysselsättningen påverkas. För det första verkar privatisering till utländska ägare hänga samman med minskad sysselsättning. Det kan vara så att utländska ägare är okänsliga för inhemska och lokala politiska intressen. För det andra verkar sysselsättningen öka i privatiserade företag i länder med höga indexvärden för ekonomisk frihet. 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. Det sista sambandet förvånar med tanke på att offentligt ägda företag, som redan nämnts, ofta anses vara överbemannade. Det negativa sambandet mellan sysselsättning och statlig ägarandel rapporteras även av Bortolotti m fl (2002, s 261) för telekombranschen även om effekten är av marginell storlek.

Bortolotti m fl (2002) påvisar ett starkt samband mellan tilltagande konkurrens på telekommarknaden och minskad sysselsättning i privatiserade företag. Deras tolkning är att företagsledningen i hårt konkurrensutsatta miljöer tvingas att spara på arbetskraftskostnader genom uppsägningar och höjt arbetstempo. Haskel och Szymanski (1994) studerar 14 statligt ägda brittiska företag av vilka fyra privatiserades fram till 1988. De finner att sysselsättningen minskade när företagen gavs mer kommersiellt inriktade målsättningar och att lönerna då också minskade marginellt om företagen förlorade marknadsandelar.

I Mexico har sysselsättningen minskat kraftigt i de privatiserade företagen. La Porta och López-de-Silanes (1999) rapporterar att de privatiserade företagen i stort sett halverade sin arbetsstyrka. Denna dramatiska neddragning drabbade arbetare och tjänstemän i lika proportioner och kan till

34 Fallstudier skulle därför kunna vara värdefulla som komplement när det gäller privatiseringens sysselsättningseffekter, även om det – som alltid med fallstudier – är svårt att veta om resultaten går att generalisera.

en knapp tredjedel förklaras av branschspecifika faktorer. Författarna betonar att den kraftiga överbemanningen i statliga företag var den främsta förklaringen till deras låga effektivitet och lönsamhet före privatiseringarna. La Porta och López-de-Silanes finner också att reallönerna ökade i de privatiserade företagen samtidigt som Mexicos reallöner överlag stagnerade. Arbetarnas löner steg betydligt mer än tjänstemännens. Den så kallade omfördelningshypotesen får därmed inte något stöd i deras undersökning.

Studier av hur lönerna påverkas vid privatiseringar är annars en bristvara i forskningen, särskilt för OECD-länder. Brown m fl (2005) studerar sysselsättning och löner i en panel av privatiserade tillverkningsföretag i Rumänien, Ryssland, Ukraina och Ungern. De finner inget stöd för att privatiseringarna följs av minskad sysselsättning och lönerna sjönk med 3–5 procent vid inhemska privatiseringar i Ryssland och Ungern. Vid utländska privatiseringar steg både sysselsättning och löner i alla fyra länderna, mest i Ungern och Rumänien.

När det gäller lönernas utveckling vid outsourcing av offentligt finansierade tjänster till privata företag tyder det fåtal empiriska studier som finns inte på att de realiserade kostnadsbesparingarna går att förklara med lägre löner i privata företag än i offentlig sektor (Domberger och Jensen 1997, s 74). Socialstyrelsen (2004, s 77) rapporterar att konkurrensutsättningen inom den svenska äldreomsorgen inte har inneburit någon "lönedumpning".

Meggison och Netter (2001) gör som redan nämnts bedömningen att sysselsättningen sannolikt minskar något när företag privatiseras, men att detta är långt ifrån säkert med tanke på att produktionen samtidigt ofta ökar. Denna slutsats står sig möjligen, men den har inte blivit säkrare med tiden.

## 5.6 Skuldsättning och aktieutdelning

Att skuldsättningen minskar betydligt i privatiserade företag är ett tydligt resultat som återfinns i en rad studier (D'Souza och Megginson 1999; Dewenter och Malatesta 2001; Boardman m fl 2003; Alexandre och Charreaux 2004; D'Souza m fl 2005; González-Páramo och Hernández Cos 2005; Goldstein 2006). Som ett exempel jämför D'Souza och Megginson (1999) 85 företag i 28 industrialiserade länder före och efter att företagen privatiserades genom publika erbjudanden mellan 1990 och 1996. Skuldsättningsgraden mätt som totala skulder delat med totala tillgångar minskade i två tredjedelar av de privatiserade företagen, i genomsnitt från 0,48 till 0,44. Skuldminskningen kommer sig främst av att ökade vinster plöjs ner i företaget, men även av nyemissioner och statliga skuldavskrivningar.

I två spanska studier uppnår inte skuldsättningsgradens förändring statistisk signifikans. Skuldsättningsgraden minskar enligt Cabeza García och Gómez Ansón (2007) men ökar marginellt enligt Farinós m fl (2007).

En invändning mot bland annat Megginson och Netters (2001) översiktstudie är att en lägre skuldsättningsgrad genomgående ses som önskvärd, utan att argumenten för detta är helt tydliga. Man får gå tillbaka till Megginson m fl (1994, s 421) för att hitta en diskussion kring detta. En anledning att förvänta sig en minskad skuldsättning i privatiserade företag är att företagen måste betala högre räntor på sina lån när staten inte längre ger några lånegarantier. En annan anledning är att privatiserade företag får utökad tillgång till nationella och internationella aktiemarknader. Hur en minskad skuldsättning som beror av dessa båda förklaringar ska värderas normativt har dock inte blivit klarlagt. Åtminstone i det första fallet med ökade räntekostnader kan en minskad skuldsättning ses som ett nödvändigt ont och den finansiella situationen som mindre fördelaktig än när företaget var i statlig ägo.

De privatiserade företagens utdelningspolitik behandlas i ett mindre antal studier. Men dessa finner alla att aktieutdelningen ökar kraftigt efter det att ett företag har privatiserats. D'Souza och Megginson (1999) finner att aktieutdelningarna tredubblades som en andel av intäkterna i de priva-

tiserade företagen. Alexandre och Charreaux (2004) finner att aktieutdelningen fördubblas som andel av de privatiserade företagens försäljning.

### 5.7 Strukturomvandling, entreprenörskap och innovationer

Privatiseringar kan också ha vidare dynamiska effekter som inte fångas upp av empiriska studier på företagsnivå. Ekonomisk tillväxt kommer bland annat av att arbetskraft flyttar från lågproduktiva ekonomiska sektorer till sektorer med högre produktivitet (Feinstein 1999). Avvecklingen av jordbruket och framväxten av tillverkningsindustrin har varit av stor historisk betydelse för Sverige och andra länder. Det går förstås inte att förvänta sig stora nationella effekter av enskilda företagsförsäljningar, men större privatiseringsprogram kan mycket väl påverka den makroekonomiska utvecklingen. Entreprenörskap och innovationstakt kan ha kopplingar till privatiseringar, inte minst på lokal nivå. Att isolera sådana spin-off-effekter är dock en svår uppgift. Slutsatserna i det här avsnittet är obestridligen mer spekulativa än i andra avsnitt.<sup>35</sup>

Card och Freeman (2002) gör bedömningen att Storbritanniens marknadsorienterade reformpolitik under perioden 1979–1999, inklusive världens då största privatiseringsprogram, har spelat en positiv roll för landets produktivetsutveckling och ekonomiska tillväxt. Storbritannien har sedan 1980-talet lyckats vända en nästan hundraårig trend av relativ ekonomisk nedgång jämfört med Frankrike, Tyskland och andra jämförbara länder. Den andel av Storbritanniens BNP som produceras i statliga företag minskade från 12 till 2 procent från 1979 till 1997. Personalen i de statliga företagen minskade från 7 till 1 procent av arbetskraften under ungefär samma period. Eftersom arbetskraftens produktivitet ökade med så mycket som 20 procent i de privatiserade företagen kan privatiseringarna enligt Card och Freeman ha höjt den aggregerade produktiviteten med 1,1 procentenheter mellan 1979 och 1999. Därutöver finns också en effekt av att de privatiserade företagen hade en mycket hög facklig anslutningsgrad. Genom privatiseringarna drog staten tillbaka sitt indirekta stöd till fackföreningsrörelsen, vilket bidrog till att minska fackföreningarnas styrka och omfattningen av kollektiva löneförhandlingar. Till följd av detta sjönk strejkaktiviteten kraftigt under 1980-talet och i slutet av 1990-talet var arbetsplatser med fackföreningar inte längre mindre produktiva än arbetsplatser utan fackföreningar. Card och Freeman uppskattar att upp till 4,3 procentenheter av Storbritanniens produktivetsutveckling mellan 1979 och 1999 kan förklaras av att landets fackföreningar inte längre har ett hämmande inflytande på produktiviteten.<sup>36</sup> Parker (2006, s 391) gör en liknande bedömning av de brittiska privatiseringarna som ett betydelsefullt – men svårisolerat och långt ifrån mirakulöst – inslag i en större ekonomisk omorientering.

Florio (2004, kapitel 3) och Bacchiocchi m fl (2005) analyser istället den brittiska utvecklingen över tiden och försöker relatera statens privatiseringsintäkter till landets makroekonomiska utveckling. Deras slutsats blir att privatiseringarna inte hade någon långsiktig effekt på den totala produktionen i den brittiska ekonomin. Det stora privatiseringsprogrammet beskrivs som en ”frånvarande chock” i deras makroekonomiska tidsserier.

La Porta m fl (2002) studerar statligt ägande av banker, som statistiskt hänger samman med långsam finansiell utveckling och långsam BNP-tillväxt. Men i likhet med många andra tillväxtstudier är det svårt att veta om sambandet är kausalt.

Ett mer detaljerat påstående är att privatiseringar stimulerar entreprenörskap. I flera länder har privatiseringen av statliga företag bidragit till utvecklingen av mer effektiva och likvida kapitalmarknader (Megginson 2005). Tillgången till såddkapital från riskkapitalister kan vara avgörande

35 Som bakgrundsteckning till detta avsnitt har de nationalekonomiska och ekonomisk-historiska studier som sammankopplar äganderätt och ekonomisk tillväxt en tydlig relevans, även om de inte direkt behandlar privatiseringar av statliga företag. Enligt Waldenströms (2005) sammanfattning av denna litteratur utgör en väldefinierad privat äganderätt en starkt positiv faktor för långsiktig ekonomisk tillväxt. Se även Berggren (2003).

36 Se även Crafts (1991) för Storbritanniens ekonomiska upphämtning under 1980-talet.

för att potentiella entreprenörer ska få det stöd – i form av riskdelning och rådgivning – som behövs för att de ska våga satsa på sin företagsidé. En annan möjlighet uppstår om privata företag är mer benägna att använda sig av outsourcing än vad statliga företag är; i sådana fall förstärks efterfrågan på entreprenörskap i leverantörsledet.

Privatiseringar kan också leda till förbättringar inom etablerade företag som liknar förbättringar genom entreprenörskap i nya företag. Sådant så kallat intraprenörskap visar sig då i form av ökat risktagande och en större öppenhet för organisationsförändringar och nya affärsriktningar. Det är möjligt att företagsledningen är mer benägen att investera i innovativa aktiviteter som forskning och utveckling om de har egna ekonomiska intressen i företaget (Zahra och Hansen 2000). En empirisk studie av privatiserade företag i Slovenien tycks ge stöd för detta synsätt (Antoncic och Hisrich 2003, s 209). Företag med en lägre andel statligt ägande uppvisade ett starkare samband mellan å ena sidan nya affärsprojekt och innovationer i form av nya organisationsprocesser, produkter och tjänster, och å andra sidan lönsamhet och tillväxt.

Det har vidare föreslagits att större och mer träffsäkra investeringar i forskning och utveckling skulle kunna vara en anledning till att privata företag på många områden är mer effektiva än statliga (Bös och Peters 1991). Några studier, beskrivna i Munari (2003) finner dock att investeringar i forskning och utveckling minskade när några västeuropeiska företag övergick i privat ägo. Detta tolkas som en effektivitetshöjning och inte som ett långsiktigt effektivitetsproblem eftersom investeringarna i forskning och utveckling samtidigt blev mer produktiva mätt i antal patent och marknadsvärdering. Munari och Oriani (2005) genomför en studie av 35 helt eller delvis privatiserade företag i 9 västeuropeiska länder och visar att aktiemarknaderna värderar investeringar i forskning och utveckling i nyligen privatiserade företag lägre av än investeringar i etablerade privata företag. Men kopplingen mellan investeringar i forskning och utveckling och marknadsvärde blir med tiden starkare i de privatiserade företagen.

Det är troligt att stora verksamhetsförändringar underlättas av att företagsledningen byts ut. Fidrmuc och Fidrmuc (2007) finner att svag lönsamhet gör det mer sannolikt att ledningen i privatiserade tjeckiska företag byts ut, men först 3–4 år efter privatiseringen. De ägare som bytte ut den högsta ledningen fick se ett uppsving i företagets totalfaktorproduktivitet. De nytillsatta företagsledarna skötte sig bättre än de som tidigare hade tillsatts av staten.

Påverkan på företagskultur och liknande mjuka variabler har också använts som argument för privatiseringar, om än främst i hypotesform. Zahra m fl (2000, s 515–516) diskuterar olika sätt på vilka organisationskulturen kan förändras när företag privatiseras. Cuervo och Villalonga (2000, s 588) för fram hypotesen att privatiserade företag rör sig från ett produktionsorienterat till ett marknadsorienterat synsätt. Wright m fl (2000) menar att en privatisering förutom att påverka företagsledningens incitament även kan förändra deras tankesätt till att bli mer entreprenörsinriktat.

En ytterligare begränsning av statligt ägda företag – så länge de är statliga – är att deras hemvist och verksamhet är politiskt bestämda och så gott som alltid hamnar inom statens geografiska gränser. Om nya affärsmöjligheter finns bortom landsgränserna är det långt ifrån säkert att statliga företag har motiv, förmåga och laglig rätt att fullt ut satsa på dessa. Därmed finns det en risk för att huvudkontoren för privatiserade företag hamnar i utlandet. Precis som vid uppköp av privata företag är det naturligt att stora delar av huvudkontorens funktioner flyttas över till det förvärvande företaget. Svenska företag har, inte minst under 1980-talets aktiva utlandsförvärv, i sin tur överfört huvudkontorsfunktioner från förvärvade företag till Sverige.

Braunerhjelm och Lindqvist (1999) konstaterar att den ekonomiska forskningen om huvudkontorens lokalisering är mycket knapphändig. Deras egen empiriska undersökning, som bygger på enkätsvar från 29 svenska storföretag med multinationell verksamhet, visar på blygsamma sysselsättningseffekter av en huvudkontorsflytt. Strauss-Kahn och Vives (2005) utgår från en databas med 30 000 amerikanska huvudkontor. Deras resultat visar bland annat att sammanslagna företag

och företag med utländska ägare flyttar sina huvudkontor oftare än andra företag. Huvudkontoren dras till storstadsområden med goda flygförbindelser, låg bolagsbeskattning, låga löner, och en koncentration av andra huvudkontor i samma bransch. Henderson och Ono (2008) analyserar lokaliseringen av huvudkontor som en avvägning mellan å ena sidan möjligheterna att köpa företags-tjänster och inhämta marknadsinformation, vilket går bäst i storstadsregioner, och å andra sidan en strävan efter närhet till företagets produktionsanläggningar (i syfte att reducera koordinationskostnader).

Vilka praktiska slutsatser som ska dras av dessa studier är svårt att säga. Som ett exempel har de politiska partierna i Österrike valt att ta stora nationella hänsyn i landets privatiseringsprogram. Holdingbolaget Österreichische Industrieholding med ansvar för att genomföra landets privatiseringar har fått politiska instruktioner att försöka behålla huvudkontor, forskning och utveckling, samt arbetsplatser inom landet.<sup>37</sup> Dessa mål har uppfyllts så till vida att huvudkontoren har blivit kvar i Österrike (Aiginger 1999), men Belke och Schneider (2006) kritiserar samtidigt dessa politiska ingrepp för att ha saktat ned privatiseringarna, så att de ekonomiska fördelarna med fullständiga privatiseringar ännu inte har kommit till stånd. Att utländska ägare kan passa bäst ihop med ett företag, oavsett var de väljer att förlägga huvudkontoret, är förstås en annan risk med Österrikes privatiseringspolitik. Om huvudkontor har stora lokala positiva externa effekter finns det samtidigt ur ett svenskt perspektiv anledning att undvika andra politiska beslut (till exempel om bolagsbeskattning) som gör det mindre attraktivt att förlägga huvudkontor i Sverige.

37 Se § 7 (4) i "Das ÖIAG-Gesetz 2000", <http://www.oeiag.at/docs/gb07de/Teil4.pdf> (2008-07-25).



## 6 Varför har privatiseringar ekonomiska effekter?

På vilka sätt privatiseringar påverkar företagens lönsamhet och effektivitet är svårare att belägga än de effektresultat som presenterades i avsnitt 5. Många studier ställer ägande och konkurrens mot varandra, alternativt undersöker om och hur dessa variabler påverkar varandra. Avsnitt 6.1 handlar om detta. Kring övriga teorier och kausala mekanismer från avsnitt 3 råder större osäkerhet; se avsnitt 6.2. Vid vilken tidpunkt i privatiseringsprocessen som de ekonomiska effekterna materialiseras behandlas som avslutning i avsnitt 6.3. På grund av svårigheterna att övertygande identifiera en viss kausal mekanism baseras en högre andel av studierna i det här avsnittet på länder utanför OECD.

### 6.1 Ägande eller konkurrens?

Den kanske mest omdebatterade frågan i privatiseringslitteraturen är den om ägande eller konkurrens har störst betydelse för ekonomiska utfall. Konkurrens syftar här på produktmarknadskonkurrens. En extrem uppfattning är att endast konkurrens och inte ägande spelar roll. Privatiseringar måste i så fall leda till ökad konkurrens för att kunna ha en positiv inverkan på ekonomiska utfall, och vid en given grad av konkurrens spelar det inte någon roll vem som äger ett företag. Det följer att ägande inte har någon ekonomisk påverkan på marknader där konkurrensen är tillräckligt stark, medan privatiseringar leder till försämrade utfall när företag kan utnyttja sin marknadsmakt (Kay och Thompson 1986).

En alternativ uppfattning är att privat ägande är effektivare än statligt, men bara på marknader med stark konkurrens. Om konkurrensen är svag (och ändamålsenliga regleringar saknas) kan effektiviteten vara antingen högre eller lägre i privatiserade företag, beroende på om utnyttjandet av marknadsmakt uppväger att produktionen bedrivs mer effektivt. Vickers och Yarrow (1988, 1991) förespråkar detta teoretiska perspektiv och betonar vikten av lämpliga regleringar när konkurrensen är svag. De betonar konkurrens som viktigare än ägande; svagt på konkurrensutsatta marknader och starkt på marknader med inslag av naturliga monopol. En tydlig slutsats är att privata företag med marknadsmakt inte har något försteg över statliga företag på marknader där det finns konkurrensproblem.

Det här stycket går igenom vad den empiriska litteraturen har att säga om dessa frågor. Har ägande en effekt som är oberoende av konkurrens? Beror effekten av ägande på graden av konkurrens? Kan privatiseringar påverka graden av konkurrens?

Bedömningar av den relativa betydelsen av ägande och konkurrens bygger inte längre på teoretiska argument med fragmentariskt empiriskt stöd. Att separera de båda effekterna är en svår empirisk utmaning, men det är en utmaning som flera ekonomer har tagit sig an på senare år. De empiriska studierna visar att både ägande och konkurrens har betydelse. Oberoende av konkurrensen har ägandet en effekt på ekonomiska utfallsvariabler som lönsamhet och effektivitet.

#### 6.1.1 De ekonomiska effekterna av ägande och av konkurrens

Flera empiriska studier visar att privatiserade företag uppvisar bättre ekonomiska utfall än statliga företag både på konkurrensutsatta och på mindre konkurrensutsatta, reglerade marknader (Megginson m fl 1994; La Porta och López-de-Silanes 1999). Effektivitetsvinsterna är större vid privatiseringar av företag på konkurrensutsatta marknader (se till exempel Cabeza García och Gómez Ansón 2007). Faktum är att ingen av de studier som Shirley och Walsh (2001, s 52) går igenom kommer fram till att statligt ägande är att föredra på marknader som är eller skulle kunna vara konkurrensutsatta. Konkurrens fungerar inte som ett substitut till privat ägande (Shirley och Walsh 2001,

s 36). La Porta och López-de-Silanes (1999) studie av privatiseringar i Mexico ger inget stöd för modeller som betonar konkurrens effekter. De privatiserade företagens prishöjningar var små och förklarade bara fem procent av deras förbättrade lönsamhet. Inte heller enligt D'Souza och Megginson (1999) leder privatiseringar till prishöjningar.

I många fall verkar det som att lönsamheten ökar mer när företag på reglerade marknader med svag konkurrens privatiseras, men La Porta och López-de-Silanes (1999) finner om något motsatsen för privatiseringar i Mexico. Saal och Parker (2001) visar dock att den ökade lönsamheten i de privatiserade vatten- och avlopps företagen i England och Wales berodde på att de prishöjningar som prisregleringen (enligt formeln  $RPI+K$ ) tillät översteg fördyrningen av insatsfaktorer i produktionen.<sup>38</sup>

González-Páramo och Hernández Cos (2005) studerar privatiseringar av spanska tillverkningsföretag och finner att ägarbytet gav högre effektivitet, men att konkurrens också har betydelse. De betonar att dessa företag är utsatta för hård konkurrens, vilket innebär att de kan förkasta hypotesen att ägande saknar betydelse på konkurrensutsatta marknader. Okten och Arin (2006) studerar privatiseringar av Turkiets samtliga cementproducenter, som verkar på en oligopolmarknad. De finner att ägarbytet från offentligt till privat ledde till en höjning av arbetskraftens produktivitet, men inte påverkade allokeringseffektiviteten.

Kikeri och Nellis (2004) gör bedömningen att både ägande och konkurrens påverkar den ekonomiska effektiviteten och att effekterna är ömsesidigt förstärkande. Privatiseringar kommer till sin fulla rätt när de åtföljs av konkurrens och förbättrade regleringar. Som ett exempel från telekombranschen hävdar Li och Xu (2004) att privat ägande och konkurrens gemensamt har bidragit till nätverkens utbyggda täckning. I den globala telekomstudien av Bortolotti m fl (2002) förklarar regleringsförändringar – av sig själva eller tillsammans med ägandeförändringar – en stor del av de privatiserade företagens förbättrade lönsamhet och effektivitet (mätt som försäljning per anställd och aktiva accesslinjer per anställd). Ros (1999) visar att länder med hög BNP per capita och där de dominerande telekomföretagen är privatägda har fler telefonlinjer per invånare och något snabbare växande nät. Privatiseringar och konkurrens är båda positivt relaterade till effektivitetsmättet telefonlinjer per anställd. Men konkurrens och utbyggnaden av nät uppvisar inget samband.

Bartel och Harrison (2005) visar att statsägda företag i Indonesien är mindre effektiva både på grund av det offentliga ägandet och på grund av den miljö de verkar i. Företagens miljö inkluderar både konkurrens från andra företag och deras budgetrestriktion. Frågan om offentligt ägda företag kan uppnå en lika hård budgetrestriktion som privata företag lämnas emellertid obesvarad. I en liknande studie jämför Earle och Estrin (2003) effekten av ägarskifte, konkurrens och budgetrestriktioner på arbetskraftsproduktiviteten i samband med ryska privatiseringar. Övergången från statligt till privat ägande har störst effekt. Effekten av konkurrens är klart svagare, medan mjuka budgetrestriktioner har en liten och statistiskt insignifikant effekt. Gupta (2005) slutligen använder liberaliseringsreformer i Indien för att särskilja ägandets och konkurrensens effekter. Resultaten visar att privatisering och konkurrens inte är substitut till varandra. Den estimerade privatiseringseffekten förändras inte av att konkurrensen införs som kontrollvariabel.

Som Kikeri och Kolo (2005, s 24–25) sammanfattar handlar den akademiska debatten idag om hur privatiseringar av infrastruktur – i telenät och i andra strukturer med konkurrensproblem – bäst ska fungera. Ekonomer förespråkar inte längre att statliga företag ska vara verksamma på normala konkurrensutsatta marknader.

38 Reglering enligt formeln  $RPI+K$  fungerar som ett pristak. RPI står för "Retail Price Index" och är ett inflationsmått. K består av två komponenter: en bedömning av företagets möjligheter att kapa kostnader och en kompensation för striktare krav på vattnets kvalitet.



### 6.1.2 De ekonomiska effekterna av ägande på konkurrens

Privatiseringar syftar ofta till att stärka konkurrensen på marknader som domineras av statligt ägda företag. Jämförelser mellan ägande och konkurrens måste därför ta hänsyn till att privatiseringar kan påverka konkurrensen. Om så är fallet ska dessa konkurrenseffekter tillskrivas privatiseringarna. Att hålla konkurrensnivån konstant när man studerar ägandets effekter innebär en risk för att underskatta ägandets betydelse. Ökad konkurrens utan privatiseringar är i många fall inte ett realistiskt alternativ.

Till att börja med kan vi utesluta att privatiseringar påverkar konkurrensen på marknader som kännetecknas av naturliga monopol (det vill säga marknader där stordriftsfördelar innebär att det bara finns ekonomiskt utrymme för ett företag). Att ersätta ett statligt monopol med ett privat innebär att konkurrensen ligger kvar på bottenivå. Om staten genom regleringar skapar konkurrens på sådana marknader har detta i princip ingenting med ägande att göra. Om man resonerar på ett liknande sätt verkar det rimligt att utgå från att konkurrensen inte påverkas mer än marginellt om ett företag som verkar på en starkt konkurrensutsatt marknad privatiseras. Det fallet är dock inte lika självklart eftersom statliga företag, som nämndes i avsnitt 3.4, i många fall har både möjligheter och drivkrafter att försöka snedvrída konkurrensen. Shirley och Walsh (2001, s 7) bekräftar detta med referenser till flera studier som visar att statliga företag har hämmat konkurrensen genom underprissättning och politisk påverkan som resulterar i inträdeshinder och höjda kostnader för konkurrenterna.

Att produktiviteten ökar mer vid privatiseringar på marknader med hård konkurrens tolkas av Sheshinski och López-Calva (2003) som att statligt ägda företag skyddas från konkurrens och att privatiseringar ofta åtföljs av nedmonterade hinder för utländska direktinvesteringar, samt att statlig styrning av priser och kvantiteter upphör. Statligt ägda företag har därför en negativ inverkan på konkurrensen om privata företag är ovilliga att ge sig in på deras marknad, till exempel av rädsla för att staten ska gynna sitt eget företag med subventioner och andra fördelar (Sheshinski och López-Calva 2003, s 357). Berne och Pogorel (2006, s 179) menar att även om avregleringar har haft större påverkan på konkurrenssituationen i Frankrike kan privatiseringar hjälpa till genom att bereda väg för en normal konkurrenssituation. Stiglitz (1993) menar likaledes att politikernas vilja att använda statligt ägda företag för politiska ändamål innebär att de inte kan binda sig till att stimulera konkurrensen.

Parker (1996, s 389–390) betonar att det i Storbritannien förmodligen inte hade varit möjligt att få till stånd ökad konkurrens utan att privatisera de statliga företagen på bland annat el- och gasmarknaden. Intensifierad konkurrens och avpolitiserade regleringar kan vara direkta konsekvenser av att staten har sålt ut sina företag. Den brittiska staten försökte under tidigt 1980-tal att släppa in konkurrenter till de dominerande statliga företagen på el- och gasmarknaden i syfte att stärka konkurrensen utan att privatisera. Dessa försök blev till en besvikelse eftersom stora statliga företag med statens skattepengar i ryggen verkade avskräckande på de potentiella konkurrenterna.

Att privatiseringar stimulerar konkurrensen är dock långt ifrån någon garanti. Erfarenheter från Italiens omfattande privatiseringsprogram som tog sin början 1993 tyder på att intentionerna att intensifiera konkurrensen genom att öka det privata ägandet kom på skam. Megginson och Scannapieco (2006, s 64–65) beskriver detta som det italienska privatiseringsprogrammets stora besvikelse. Okten och Arin (2006) erhåller skiftande resultat som visar att konkurrensen ökade i vissa turkiska regioner och minskade i andra till följd av att landets cementföretag privatiserades.

### 6.1.3 Slutsats om ägande och konkurrens

Resultaten i de nyare studier som jämför ägande och konkurrens har inneburit att tidigare teoretiska resonemang har fått rucka på sig. Privatiseringens effekter beror både på ägande och på konkurrens. Ägandets effekter är viktiga både vid stark och vid svag konkurrens. Statliga företag kan inte

mäta sig med privata företag på marknader där konkurrensen är stark, och även på marknader där konkurrensen är svag visar många studier att privata företag presterar bättre än statliga, även om utformningen av regleringar då kan vara avgörande. Ägande och konkurrens har även samverkande effekter och privatiserat ägande kan i många – men inte i alla – fall påverka konkurrensen i positiv riktning. Den kanske viktigaste slutsatsen är att det varken råder någon motsättning eller utbytesförhållande mellan ägande och konkurrens. Den praktiskt relevanta frågan tycks vara hur privatiseringar och konkurrensfrämjande politik tillsammans kan leda till gynnsamma marknadsutfall.

## 6.2 Det politiska perspektivet eller ledningsperspektivet?

Det står klart från avsnitt 5 att företag som privatiseras påverkas på en rad sätt, ofta positiva. Varför är det så? Det här avsnittet redogör för några empiriska studier som försöker ge svar. Tyvärr är dessa studier osäkrare och mer fragmentariska än de studier som behandlar privatiseringens effekter. Det är svårt att sälla bland de teoretiska perspektiv som presenterades i avsnitt 3.

Till att börja med finns flera studier som tyder på att det politiska perspektivet (se avsnitt 3.4) och speciellt den mjuka budgetrestriktionen är betydelsefull för statliga företag. En studie av statliga, privatiserade, och privata företag i Polen, Tjeckien och Ungern visar att försök att upprätthålla en hård budgetrestriktion fallerade när politiker och väljare stod inför faktum att de statliga företagen sviktade i sin vilja och förmåga att betala tillbaka sina skulder (Frydman m fl 2000). Duggan (2000) pekar i en studie av sjukvård i Kalifornien ut just budgetrestriktionen som den avgörande skillnaden mellan å ena sidan vinstdrivande privata sjukhus och icke-vinstdrivande privata sjukhus (som båda har en hård budgetrestriktion) och å andra sidan offentliga sjukhus (vars budgetrestriktion är mjuk). Teorier som förklarar organisationsskillnader med vinstmotiv eller med de anställdas motivation får däremot inget stöd i Duggans undersökning. Lizal och Svejnar (2000) visar att många statliga och stora privata företag mötte en mjuk budgetrestriktion i Tjeckien mellan 1992 och 1998. Problemet är alltså inte unikt för statliga företag, men förmodligen viktigare. En annan observation som stöder det politiska perspektivet är att alla de subventionerade statliga företagen som D'Souza och Megginson (1999) studerar fick sina subventioner indragna i samband med privatiseringen.

Andra studier visar på betydelsen av det så kallade ledningsperspektivet, det vill säga belöning och kontroll av företagsledningen (se avsnitt 3.5). Privatiseringar innebär i allmänhet att incitament och kontrollsystem kopplas närmare till ägarnas mål. Cragg och Dyck (2003) hittar inga kopplingar mellan ledningens kompensation och resultaten i statliga företag, medan sådana kopplingar, i form av aktie- och optionsinnehav, är tydliga i mogna privata företag och etableras omedelbart när statliga företag privatiseras. Wolfram (1998) rapporterar liknande samband. Cragg och Dyck (2003, s 211) observerar att de statliga företagen inte introducerar starka ekonomiska incitament ens vid perfekta omständigheter för detta.

Ytterligare studier menar att en viktig framgångsfaktor i privatiserade företag är att ledningen byts ut. Inte bara incitament utan även ledningens förmåga kan vara avgörande. Svaga resultat innebär en mycket högre sannolikhet för att personer i företagsledningen ska förlora jobbet Cragg and Dyck (1999) visar att privatiserade företag relativt ofta byter ut företagsledningen. Enligt Claessens och Djankov (1999) och Fidrmuc och Fidrmuc (2007) gick det i termer av lönsamhet och produktivitet bättre för de privatiserade företag i Tjeckien som bytte vd i samband med privatiseringen, speciellt om ledningen byttes ut av de nya ägarna efter företagets privatisering.

La Porta och López-de-Silanes (1999, s 1216) låter den högsta ledningen (vd och ekonomichef) i 72 privatiserade företag i Mexico bedöma hur viktiga tolv olika faktorer var för att förklara företagets vinstökning. Svaren ger stöd för det politiska perspektivet men inte för ledningsperspektivet. Många svarade att byte av företagsledning, anpassning av antalet anställda och införande av nya metoder för att organisera arbetet hade mycket stor betydelse. Få svarade att förbättrade incitament för ledningen var viktigt.

Den sista gruppen av studier undersöker och jämför effekterna av privatiseringar av olika stora röstandelar, typiskt 100 procent, mer än 50 procent och under 50 procent. Partiella privatiseringar har varit vanliga i Västeuropa där omkring 40 procent av alla privatiseringstransaktioner mellan 1977 och 2003 bestod av försäljning av en minoritetspost och staten fortfarande är den största aktieägaren i nästan 30 procent av de privatiserade företagen (Bortolotti och Milella 2008, s 62).<sup>39</sup> Flera studier tyder på att företag för vilka staten gav upp kontrollen ökar sin lönsamhet mer än företag som bara privatiseras till en mindre del (Megginson m fl 1994; Eckel m fl 1997; D'Souza och Megginson 1999). Detta talar för det politiska perspektivet eftersom statliga ingrepp då blir avsevärt svårare att genomföra.

Gupta (2005) studerar Indien, vars privatiseringsprogram har varit relativt långsamt med många partiella privatiseringar. Resultaten ger stöd för ledningsperspektivet eftersom staten kvarstod som majoritetsägare med oförändrade möjligheter att gå in och styra verksamheten. Börsnoteringar kombinerat med försäljning av en mindre andel av statens rösträtter ledde till ett ökat marknadsvärde för den verkställande direktörens rykte i form av framtida anställningserbjudanden. De partiella privatiseringarna medförde också högre lönsamhet och produktivitet, samt kraftiga investeringsökningar.

Mer överraskande är det negativa samband mellan företagsvärde och statlig kontroll som Bortolotti och Milella (2008, s 69–70) tar upp till diskussion. Möjligen finns en tendens att politiker med hjälp av subventioner, lånegarantier och konkurrensolitik gynnar de företag som kontrolleras av staten. Sambandet mellan marknadsvärde och statens ägarandel kan vara icke-linjärt.

Ett resultat som är tydligt, men inte lika lätt att knyta till teoretiska modeller, är att privatisering till utländska ägare ger bättre ekonomiska utfall än om köparna är inhemska (Megginson och Netter 2001; Alexandre och Charreaux 2004; Brown m fl 2006). Förklaringen skulle kunna vara att utländska ägare för med sig bättre rutiner för bolagsstyrning eller försvårar politiska ingrepp i företagets verksamhet.

En koppling till byte av företagsledning finns i en internationell studie av Andrews och Dowling (1998). De finner att privatiserade företag där staten behåller en röstandel på minst 20 procent inte byter ut ledningen lika ofta som företag som privatiseras till hundra procent.

Vilket perspektiv som går segrande ur jämförelsen är svårt att säga. Givet studiernas svaga sammanhållning och de blandade resultaten är det säkrast att vänta in ytterligare forskningsresultat. Litteraturen rör sig i skrivande stund mot mer detaljerade och djupborrande studier av vilka mekanismer som förklarar de observerade privatiseringseffekterna.

### 6.3 Privatiseringsprocessen

Att definiera en privatisering utifrån om staten äger mer eller mindre än 50 procent av rösträtterna i ett företag är som avsnitt 6.2 visade en förenkling som sker till priset av många förlorade nyanser. Till exempel blundar en sådan definition för att det enligt ledningsperspektivet kan göra stor skillnad att via en börsnotering gå från 100 till 90 procents statligt ägande. Med börsnoteringen blir värdefull information om företaget tillgänglig, som bland annat kan användas till att utvärdera och motivera företagsledningen. Till följd av detta är det svårt att ange en enskild tidpunkt då ett företag privatiseras. Förändringar som ökar effektiviteten i ett företag tar också tid att genomföra och kan påbörjas redan innan själva försäljningen. Det här avsnittet presenterar ett fåtal empiriska studier där privatiseringen ses som en process från affärsverksamhet i myndighetsform till affärsverksamhet utan myndighetsuppgift i bolagsform. Omreglering, bolagisering och överlåtelse ingår som delar av processen.

<sup>39</sup> Vilka privatiserade företag som staten har eller inte har kontroll över kan vara komplicerat att reda ut. Till problematiken hör så kallat ask i ask-ägande, som möjliggör maximal kontroll för ett begränsat kapital i form av en pyramidstruktur, och så kallade gyllene aktier, som ger statliga ägare särskilda privilegier, till exempel vetorätt i strategiskt viktiga frågor.

Ett överraskande resultat i avsnitt 5.1 var att lönsamheten (beroende på hur den mäts) ökade redan tre år innan företagen i Dewenter och Malatestas (2001) studie privatiserades. 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) förklarar detta med att statens incitament förändras i det ögonblick som privatiseringsbeslutet fattas. I utbyte mot en engångssumma ger staten upp både en ström av framtida vinster och kontrollen av företaget. I en sådan situation är det attraktivt att omstrukturera företaget för att göra det effektivare och på så sätt få upp köpeskillingen. Omstruktureringar kan bestå av förändringar i ledningen eller i arbetsstyrkan, införande av effektivitetshöjande åtgärder, eller av investeringar och avyttrande av egendom. Att effektiviteten går upp före privatiseringen innebär emellertid inte att den är oberoende av privatiseringen. Dewenter och Malatesta (2001, s 333) avslutar med att konstatera att själva privatiseringen behövs för att den högre effektiviteten ska upprätthållas.

D'Souza m fl (2007) studerar specifikt omstruktureringar som föregår privatiseringar. Resultaten, som de själva beskriver som preliminära, visar att omstruktureringar ger upphov till effektivitetsvinster efter det att företagen har privatiserats. Många ekonomer anser dock att staten inte bör omstrukturera företag innan de säljs (Megginson och Netter 2001, s 341–342). López-de-Silanes (1997, s 1019) uttrycker sig kategoriskt: "do not do too much, simply sell." Anledningen är att utdragna privatiseringsprocesser och ambitiösa omstruktureringar kraftigt reducerade försäljningspriserna i Mexicos privatiseringsprogram.<sup>40</sup> Att sparka företagets vd före privatiseringen kan dock vara effektivt, något som Chong och Galdo (2007) också finner i en studie av privatiseringar i telekombranschen. Aivazian m fl (2005) rapporterar att bolagiserade statliga företag i Kina effektiviserades även om de inte privatiserades. De menar att bolagisering därmed är ett alternativ till privatisering och att staten kan tjäna på att först bolagisera företag som sedan ska privatiseras.<sup>41</sup>

När en offentlig verksamhet i myndighetsform bolagiseras och privatiseras kan en övergångsproblematik uppkomma. I SOU 2000:117 framgår att sådana privatiserade företag ofta gynnas under en övergångsfas som kan visa sig bli ganska utdragen. Standardargumentet till försvar för detta är att företaget till att börja med inte klarar sig på marknaden utan stöd. Den samhällsekonomiska nyttan av ett sådant stöd är svår att se.

Korruption är till sist ett hinder för välfungerande privatiseringar. Om det inte går att sälja ett företag på ett transparent, förutsägbart och lagenligt sätt är risken stor att potentiella effektivitetsvinster uteblir (Shirley och Walsh 2001).

Sammantaget är det – igen – svårt att dra så många säkra slutsatser från de empiriska studierna. Förutom att det behövs fler studier går det övergripande att säga att den ekonomiska dynamiken kring privatiseringar är komplicerad och utdragen i tiden; från omstruktureringar flera år i förväg och till effektivitetsvinster som materialiserar sig långt i efterhand.

40 Att försöka maximera försäljningsintäkterna vid en privatisering är inte att rekommendera eftersom detta mål kan hamna i konflikt med konkurrensen på den aktuella marknaden. Att sälja ett marknadsdominerande företag till sin största konkurrent skulle betinga ett högt pris, men statens vinst görs i detta fall på konsumenternas bekostnad.

41 Se även Roland (1994) och Sekkat och Roland (2000) för modeller av omstruktureringar i transitionsländer.

## 7 Slutsatser

Vad säger forskningen om privatiseringar av statligt ägda företag? Vilken kunskap är säker och vilken är osäker? Var finns det kunskapsluckor? Hur långt kan privatiseringarna gå? Efter en litteraturgengång med fokus på OECD-länderna framträder följande svar.

Tydligt är att statligt ägda företag i genomsnitt blir mer lönsamma och effektiva när de privatiseras. Detta gäller både på konkurrensutsatta marknader och på marknader med svag konkurrens. På konkurrensutsatta marknader är de privata företagen överlägsna. På marknader med svag konkurrens är det viktigt att få passande regleringar på plats så att effektivitetsvinsterna inte äts upp av att de privatiserade företagen utnyttjar sin marknadsmakt. Privatiseringar fungerar bäst ihop med konkurrensfrämjande reformer. Andra väldokumenterade effekter på företag som privatiseras är att investeringar och försäljning ökar, samt att skuldsättningsgraden minskar. Förbättringspotentialen kan vara stor, men beror på hur ineffektiva de statligt ägda företagen var i utgångsläget. De dramatiska effektivitetsvinsterna i Mexicos privatiseringsprogram hade sin förklaring i skrämmande ineffektiva statliga företag.

På vilka sätt privatiseringar påverkar lönsamhet, effektivitet och andra ekonomiska variabler är betydligt mer osäkert. Både politiska ingrepp och företagsledningens incitament tycks spela roll. Något enkelt samband mellan statlig ägarandel och företagens resultat- och balansräkningar står inte att finna. Att de ekonomiska effekterna kan dyka upp både före och efter privatiseringsögonblicket bidrar till att komplicera sambandet.

Ur ett nationellt perspektiv är frånvaron av akademiska studier som beskriver och analyserar de privatiseringar som har genomförts i Sverige klart olycklig. I förhållande till ekonomins storlek har Sverige genomfört lika många och stora privatiseringar som andra OECD-länder och frågan kommer även fortsättningsvis att ha stor relevans. Hur privatiseringar påverkar arbetsmarknad och inkomstfördelning är två mer generella frågor som det råder brist på forskning om. Empiriska försök att identifiera privatiseringens kausala mekanismer framstår också som lovande forskningsprojekt, speciellt jämfört med upprepade mätningar av hur mycket vinsten ökar när ett företag övergår i privat ägo. Vilka sekvenser av beslut, åtgärder och omstruktureringar som ger bäst resultat är fortfarande en öppen fråga.

Finns det branscher som är svårare att privatisera än andra? Frågan är inte lätt att besvara utan att dyka ner i branschspecifika förhållanden, men klart är i alla fall att tillverkningsindustri och andra konkurrensutsatta branscher bör vara relativt oproblematiske. Megginson (2005, s 399–400) nämner vatten och avlopp som en problembansh. Storbritanniens privatiseringar har inte fallit väl ut på det området. Däremot visar en studie av Argentina på starkt positiva effekter (Galiani m fl 2005). Det statliga vattnet i Argentina var så dåligt att privatiseringen minskade barnadödligheten på grund av infektions- och parasitsjukdomar med 8 procent. För ett land med Sveriges vatten- och avloppsnät är de brittiska erfarenheterna dock rimligen av större relevans.

Produktionen av offentligt finansierade tjänster ligger utanför den här litteraturstudien, men är generellt svårare att privatisera på grund av den trepartsrelation som följer av att staten kvarstår som finansär. När informationen om tjänsternas kvalitet finns hos företagen och konsumenterna, medan skattebetalarna står för finansieringen, finns det en risk för att begränsningar i utformningen av kontrakt snedvrider incitamenten så att en lämplig avvägning mellan kvalitet och kostnader inte går att få till stånd (Jordahl 2008). För avgiftsbelagda tjänster uppkommer inte detta problem och de är därmed starkare kandidater för privat produktion än offentligt finansierade tjänster.

För att återvända till vanlig affärsverksamhet visar den här litteraturstudien att de ekonomiska privatiseringsargumenten i allmänhet är starka. I de allra flesta företag i de allra flesta branscher är privat ägande mer effektivt än statligt.



## Referenser

- Aiginger, K (1999), "The Privatization Experiment in Austria", *Austrian Economic Quarterly*, vol 4, nr 4, s 261–270.
- Aivazian, V, Y Ge och J Qiu (2005), "Can Corporatization Improve the Performance of State-Owned Enterprises even without Privatization?", *Journal of Corporate Finance*, vol 11, nr 5, s 791–808.
- Alchian, A (1965), "Some Economics of Property Rights", *Il Politico*, vol 30, nr 4, s 816–829.
- Alexandre H och G Charreaux (2004), "Efficiency of French Privatizations: A Dynamic Vision", *Journal of Corporate Finance*, vol 10, nr 3, s 467–494.
- Anderson, S, A de Palma och J-F Thisse (1997), "Privatization and Efficiency in a Differentiated Industry", *European Economic Review*, vol 41, nr 9, s 1635–1654.
- Andrews, W och M Dowling (1998), "Explaining Performance Changes in Newly Privatized Firms", *Journal of Management Studies*, vol 35, nr 5, s 601–617.
- Antoncic, B och D Hisrich (2003), "Privatization, Corporate Entrepreneurship and Performance: Testing a Normative Model", *Journal of Developmental Entrepreneurship*, vol 8, nr 3, s 197–218.
- Atkinson, A och J Stiglitz (1980), *Lectures on Public Economics*, New York, McGraw Hill.
- Bacchiocchi, E, M Florio och M Grasseni (2005), "The Missing Shock: The Macroeconomic Impact of British Privatizations", *Applied Economics*, vol 37, nr 14, s 1585–1596.
- Barber, B och J Lyon (1996), "Detecting Abnormal Operating Performance: The Empirical Power and Specification of Test Statistics", *Journal of Financial Economics*, vol 41, nr 3, s 359–99.
- Bartel, A och A Harrison (2005), "Ownership Versus Environment: Disentangling the Sources of Public-Sector Inefficiency", *Review of Economics and Statistics*, vol 87, nr 1, s 135–147.
- Barzel, Y (1997), *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bel, G (2006), "The Coining of 'Privatization' and Germany's National Socialist Party", *Journal of Economic Perspectives*, vol 20, nr 3, s 187–194.
- Belke, A och F Schneider (2006), "Privatization in Austria: Some Theoretical Reasons and Performance Measures", i M Köthenbürger, H-W Sinn och J Whalley, *Privatization Experiences in the European Union*, Cambridge MA, MIT Press, s 89–115.
- Berggren, N (2003), "Ekonomisk frihet, tillväxt och jämlikhet", *Ekonomisk Debatt*, vol 31, nr 3, s 47–58.
- Bergh, A (2008), *Den kapitalistiska välfärdsstaten*, Stockholm, Norstedts Akademiska Förlag.
- Berliner, J (1952), "The Informal Organization of the Soviet Firm", *Quarterly Journal of Economics*, vol 66, nr 3, s 342–365.
- Berne, M och G Pogorel (2006), "Privatization Experiences in France", i M Köthenbürger, H-W Sinn och J Whalley, *Privatization Experiences in the European Union*, Cambridge MA, MIT Press, s 163–197.
- 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.
- Boubakri, N och J-C Cosset (1998), "The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: Evidence from Developing Countries", *Journal of Finance*, vol 53, s 1081–1110.



- Boycko, M, A Shleifer, R Vishny (1996), "A Theory of Privatisation", *Economic Journal*, vol 106, nr 435, s 309–319.
- Braunerhjelm, P och T Lindqvist (1999), "Utvandrarna – effekter och drivkrafter bakom huvudkontorsflytten", *Ekonomisk Debatt*, vol 27, nr 8, s 483–496.
- Brown, D, J Earle och Á Telegdy (2005), "Does Privatization Hurt Workers? Lessons from Comprehensive Manufacturing Firm Panel Data in Hungary, Romania, Russia, and Ukraine", Staff Working Papers 05-125, W E Upjohn Institute for Employment Research.
- 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.
- Buchanan, J. och G Tullock (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Bös, D och W Peters (1991), "Privatization of Public Enterprises: A Principal-Agent Approach Comparing Efficiency in Private and Public Sectors", *Empirica*, vol 18, nr 1, s 5–16.
- 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.
- Caplan, B (2007), *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*, Princeton, Princeton University Press.
- Card, D och R Freeman (2002), "What Have Two Decades of British Economic Reform Delivered in Terms of Productivity Growth?", *International Productivity Monitor*, vol 5, s 41–52.
- Chong, A och V Galdo (2007), "Should State-Owned Firms Change CEOs Before Privatization? Some Evidence from the Telecommunications Industry", *Applied Economics Letters*, vol 14, nr 8, s 591–595.
- Claessens, S och S Djankov (1999), "Enterprise Performance and Management Turnover in the Czech Republic", *European Economic Review*, vol 43, nr 4–6, s 1115–1124.
- Claessens, S och S Djankov (2002), "Privatization Benefits in Eastern Europe", *Journal of Public Economics*, vol 83, nr 3, s 307–324.
- Cragg, M och A Dyck (2003), "Privatization and Management Incentives: Evidence from the United Kingdom", *Journal of Law Economics and Organization*, vol 19, nr 1, s 176–217.
- Crafts, N (1991), "Reversing Relative Economic Decline? The 1980s in Historical Perspective", *Oxford Review of Economic Policy*, vol 7, nr 3, s 81–98.
- Cremer, H, M Marchand och J-F Thisse (1989), "The Public Firm as an Instrument for Regulating an Oligopolistic Market", *Oxford Economic Papers*, vol 41, nr 2, s 283–301.
- 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.
- De Alessi, L (1980), "The Economics of Property Rights: A Review of the Evidence", *Research in Law and Economics*, vol 2, s 1–47.
- De Fraja, G (1991), "Efficiency and Privatisation in Imperfectly Competitive Industries", *Journal of Industrial Economics*, vol 39, nr 3, s 311–321.
- Demsetz, H (1969), "Information and Efficiency: Another Viewpoint", *Journal of Law and Economics*, vol 12, nr 1, s 1–22.
- 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.



- Ds 1998:64, *Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).
- 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.
- D'Souza, J, W Megginson och R Nash (2007), "The Effects of Changes in Corporate Governance and Restructurings on Operating Performance: Evidence from Privatizations", *Global Finance Journal*, vol 18, nr 2, s 157–184.
- Duggan, M (2000), "Hospital Ownership and Public Medical Spending", *Quarterly Journal of Economics*, vol 115, nr 4, s 1343–1373.
- Earle, J och S Estrin (2003), "Privatization, Competition, and Budget Constraints: Disciplining Enterprises in Russia", *Economics of Planning*, vol 36, nr 1, s 1–22.
- Eckel, C, D Eckel och V Singal (1997), "Privatization and Efficiency: Industry Effects of the Sale of British Airways", *Journal of Financial Economics*, vol 43, nr 2, s 275–298.
- 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.
- Feinstein, C (1999), "Structural Change in the Developed Countries During the Twentieth Century", *Oxford Review of Economic Policy*, vol 15, nr 4, s 35–55.
- Fidrmuc, J och J Fidrmuc (2007), "Fire the Manager to Improve Performance?", *Economics of Transition*, vol 15, nr 3, s 505–533.
- Florio, M (2004), *The Great Divestiture: Evaluating the Welfare Impact of British Privatization 1979–1997*, Cambridge MA, MIT Press.
- Friberg, R, P-J Norbäck och L Persson (2008), "Privatization, Investment and Ownership Efficiency", IFN Working Paper nr 744, Institutet för Näringslivsforskning (IFN).
- Frydman, R, C Gray, M Hessel, A Rapaczynski (2000), "The Limits of Discipline: Ownership and Hard Budget Constraints in the Transition Economies", *Economics of Transition*, vol 8, nr 3, s 577–601.
- Galiani, S, P Gertler och E Schargrodsy (2005), "Water for Life: The Impact of the Privatization of Water Services on Child Mortality", *Journal of Political Economy*, vol 113, nr 1, s 83–120.
- Glyn, A (2006), *Capitalism Unleashed: Finance, Globalization, and Welfare*, Oxford, Oxford University Press.
- Goldstein, A (2006), "Privatization in Italy, 1993–2003: Goals, Institutions, Outcomes, and Outstanding Issues", i M Köthenbürger, H-W Sinn och J Whalley, *Privatization Experiences in the European Union*, Cambridge MA, MIT Press, s 225–264.
- 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.
- Gupta, N (2005), "Partial Privatization and Firm Performance", *Journal of Finance*, vol 60, nr 2, s 987–1015.
- Gupta, N, J Ham och J Svejnar (2008), "Priorities and sequencing in privatization: Evidence from Czech firm panel data", *European Economic Review*, vol 52, nr 2, s 183–208.
- Hart, O och J Moore (1990), "Property Rights and the Nature of the Firm", *Journal of Political Economy*, vol 98, nr 6, s 1119–1158.

- Hart, O, A Shleifer och R Vishny (1997), "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons", *Quarterly Journal of Economics*, vol 112, nr 4, s 1127–1161.
- Haskel, J och S Szymanski (1993), "Privatization, Liberalization, Wages and Employment: Theory and Evidence for the UK", *Economica*, vol 60, nr 238, s 161–181.
- Henderson, V och Y Ono (2008), "Where Do Manufacturing Firms Locate Their Headquarters?", *Journal of Urban Economics*, vol 63, nr 2, s 431–450.
- Jensen, M och E Fama (2000), *A Theory of the Firm: Governance, Residual Claims and Organizational Forms*, Cambridge MA, Harvard University Press.
- Jordahl, H (2004), "Offentlig verksamhet på konkurrensutsatta marknader", bilaga till Konkurrensverkets rapport 2004:4 "Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat".
- Jordahl, H (2008), "Privat produktion av offentligt finansierade tjänster", *Ekonomisk Debatt*, vol 36, nr 3, s 46–58.
- Kay, A och D Thompson (1986), "Privatization: A Policy in Search of a Rationale", *Economic Journal*, vol 96, nr 381, s 18–38.
- Kikeri, S och A Kolo (2005), "Privatization: Trends and Recent Developments", Policy Research Working Paper Series 3765, The World Bank.
- Kikeri, S och J Nellis (2004), "An Assessment of Privatization", *World Bank Research Observer*, vol 19, nr 1, s 87–118.
- Kornai, J, E Maskin och G Roland (2003), "Understanding the Soft Budget Constraint", *Journal of Economic Literature*, vol 41, nr 4, 1095–1136.
- Laffont, J och J Tirole (1993), *A Theory of Incentives in Regulation and Procurement*, Cambridge MA, MIT Press.
- 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.
- La Porta, R, F López-de-Silanes och A Shleifer (2002), "Government Ownership of Banks", *Journal of Finance*, vol 57, nr 1, s 265–301.
- Levin, J och S Tadelis (2007), "Contracting for Government Services: Theory and Evidence from U.S. Cities", NBER Working Paper, nr 13350.
- Li, W och L C Xu (2004), "The Impact of Privatization and Competition in the Telecommunications Sector around the World", *Journal of Law and Economics*, vol 47, nr 2, s 395–430.
- Lízal, L och J Svejnar (2002), "Investment, Credit Rationing, and the Soft Budget Constraint: Evidence From Czech Panel Data", *Review of Economics and Statistics*, vol 84, nr 2, s 353–370.
- López-de-Silanes, F (1997), "Determinants of Privatization Costs", *Quarterly Journal of Economics*, vol 112, nr 4, s 965–1025.
- Lott, J (1990), "Predation by Public Enterprises", *Journal of Public Economics*, vol 43, nr 2, s 237–251.
- Martin, S och D Parker (1997), *The Impact of Privatization: Ownership and Corporate Performance in the UK*, London, Routledge.
- Meggison, W (2005), *The Financial Economics of Privatization*, Oxford, Oxford University Press.
- Meggison, W och J Netter (2001), "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization", *Journal of Economic Literature*, vol 39, s 321–389.
- Meggison, 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.
- Meggison, W och D Scannapieco (2006), "The Financial and Economic Lessons of Italy's Privatization Program", *Journal of Applied Corporate Finance*, vol 18, nr 3, s 56–65.

- Munari, F (2003), "Does Ownership Affect Innovation? Assessing the Impact of Privatisation Processes on Innovation Activities", *European Business Organization Law Review*, vol 4, nr 4, s 553–571.
- Munari, F och R Oriani (2005), "Privatization and Economic Returns to R&D Investments", *Industrial and Corporate Change*, vol 14, nr 1, s 61–91.
- Newbery, D (2006), "Privatizing Network Industries", i H-W Sinn och J Whalley (red) *Privatization Experiences in the European Union*, Cambridge MA, MIT Press, s 3–49.
- Niskanen, W (1975), "Bureaucrats and Politicians", *Journal of Law and Economics*, vol 18, nr 3, s 617–643.
- Norbäck, P-J och L Persson (2006), "Endogenous Asset Ownership Structures in Deregulated Markets", *European Economic Review*, vol 50, nr 7, s 1729–1752.
- Näringsdepartementet (2008), *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2007*.
- OECD (2003), *Privatizing State-owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*.
- OECD (2005), *Corporate Governance of State-Owned Enterprises, A Survey of OECD Countries*.
- 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.
- Privatization Baromter (2008), *The PB Interim Report*, juni 2008.
- Roland, G (1994), "On the Speed and Sequencing of Privatisation and Restructuring", *Economic Journal*, vol 104, nr 426, s 1158–1168.
- Roland, G (2008), "Private and Public Ownership in Economic Theory", i G Roland (red), *Privatization: Successes and Failures*, New York, Columbia University Press.
- Roland, G och K Sekkat (2000), "Managerial Career Concerns, Privatization and Restructuring in Transition Economies", *European Economic Review*, vol 44, nr 10, s 1857–1872.
- Ros, A (1999), "Does Ownership or Competition Matter?", *Journal of Regulatory Economics*, vol 15, nr 1, s 65–92.
- Rubin, D B (1974), "Estimating Causal Effects of Treatments in Randomized and Nonrandomized Studies", *Journal of Educational Psychology*, vol 66, nr 5, s 688–701.
- 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.
- Sappington, D och G Sidak (2000), "Are Public Enterprises the Only Credible Predators?", *University of Chicago Law Review*, vol 67, nr 1, s 271–292.
- Sappington, D och G Sidak (2003a), "Incentives for Anticompetitive Behavior by Public Enterprises", *Review of Industrial Organization*, vol 22, nr 3, s 183–206.
- Sappington, D och G Sidak (2003b), "Competition Law for State-Owned Enterprises", *Antitrust Law Journal*, vol 71, nr 2, s 479–523.
- Sappington, D och J Stiglitz (1987), "Privatization, Information and Incentives", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol 6, nr 4, s 567–582.

- SCB (2008), "Arbetskraftsundersökningarna 2007", Statistiska meddelanden, AM 12, SM 0801.
- Schmidt, K (1996a), "The Costs and Benefits of Privatization: An Incomplete Contracts Approach", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol 12, nr 1, s 1-24.
- Schmidt, K (1996b), "Incomplete Contracts and Privatization", *European Economic Review*, vol 40, nr 3-5, s 569-579.
- Schnitzer, M (2003), "Privatisierung in Osteuropa: Strategien und Ergebnisse", *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol 4, nr 3, s 359-378.
- 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.
- SOU 1995:105, *Konkurrens i balans: Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m.*, slutbetänkande av Underprissättningsutredningen.
- SOU 2000:117, *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor*, betänkande från Konkurrensrådet.
- Stiglitz, J (1993), "Some Theoretical Aspects of the Privatization: Applications to Eastern Europe", i M Baldassarri, L Paganetto och E Phelps (red), *Privatization Processes in Eastern Europe*, New York, St. Martin's Press.
- Strauss-Kahn, V och X Vives (2005), "Why and Where do Headquarters Move?", CEPR Discussion Paper 5070.
- Sun, Q och W Tong (2003), "China Share Issue Privatization: The Extent of Its Success", *Journal of Financial Economics*, vol 70, nr 2, s 183-222.
- Vickers, J och G Yarrow (1988), *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge MA, MIT Press.
- Vickers, J och G Yarrow (1991), "Economic Perspectives on Privatization", *Journal of Economic Perspectives*, vol 5, nr 2, s 111-132.
- 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.
- Vogelsang, I (2006), "Network Utilities in the United States: Sector Reforms without Privatization", i M Köthenbürger, H-W Sinn och J Whalley, *Privatization Experiences in the European Union*, Cambridge MA, MIT Press, s 51-85.
- Waldenström, D (2005), "Privat äganderätt och ekonomisk tillväxt", i N Berggren och N Karlson (red), *Äganderättens grunder och konsekvenser*, Stockholm, Ratio, s 34-73.
- Wei, Z, O Varela, J D'Souza och H Kabir (2003), "The Financial and Operating Performance of China's Newly Privatized Firms", *Financial Management*, vol 32, nr 2, s 107-126.
- Willner, J (2006), "Privatization and Public Ownership in Finland", i M Köthenbürger, H-W Sinn och J Whalley, *Privatization Experiences in the European Union*, Cambridge MA, MIT Press, s 141-162.
- Wolfram, C (1998), "Increases in Executive Pay Following Privatization", *Journal of Economics and Management Strategy*, vol 7, nr 3, s 327-361.
- Wright, M, R Hoskisson, L Busenitz och J Dial (2000), "Entrepreneurial Growth Through Privati-

- zation: The Upside of Management Buyouts”, *Academy of Management Review*, vol 25, nr 3, s 591–601.
- Zahra, S och C Hansen (2000), ”Privatization, Entrepreneurship and Global Competitiveness in the 21st Century”, *Competitiveness Review*, vol 10, nr 1, s 83–103.
- Zahra, S, D Ireland, I Gutierrez och M Hitt (2000), ”Privatization and Entrepreneurial Transformation: Emerging Issues and a Future Research Agenda”, *Academy of Management Review*, vol 25, nr 3, s 509–524.





Denna publikation finns att  
beställa på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)  
Artikelnummer N 9010



---

REGERINGSKANSLIET

**Näringsdepartementet**

[www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)