

## Privatisering

# Offentligt ägande är inte ineffektivt

Privatiseringen slog igenom i västekonomierna trots att konsekvenserna inte var kända. Motiveringarna var delvis ideologiska.

Staten har i många länder inte bara köpt eller grundat utan också sålt företag långt före dagens privatiseringssåg. Man gjorde till exempel ett kortvarigt och misslyckat försök att skapa en folklig kapitalism i Tyska Förbundsrepubliken i slutet av 1950-talet genom att sälja aktier. Att försöka eliminera statsbolagssektorn och privatisera och konkurransutsätta största delen av den offentliga sektorn är emellertid ett nyare fenomen som man ursprungligen förknippade med den allra yttersta högern.

En sådan politik kännetecknade till exempel militärjuntan i Chile efter kuppen 1973, men den började vinna insteg bland västekonomierna på grund av den högervändning som ägde rum i det brittiska konservativa partiet. Efter att fru **Thatcher** återvaldes 1983 började regeringen sälja ut statsbolag både inom industrisektorn (British Aerospace, British Airways och British Leyland), och inom infrastrukturbranscher som gas, elektricitet, järnvägar och vattenförsörjning. Hennes memoarer ger vid handen att motiveringarna dels var ideologiska, dels baserade på tron att offentlig företagsamhet alltid är ineffektiv. Man hoppades dessutom att privatiseringarna skulle försvaga fackföreningarna, som ansågs vara starkare inom statsbolagen och den offentliga sektorn.

Denna högervändning i Storbritannien förbereddes av tankesmedjor, som till exempel Adam Smith Institute, som kom att påverka först det konservativa partiet, och under 1990-talet även Labour. En liknande tankesmedja kom även att få stort inflytande över Sverige under **Carl Bildts** period som statsminister. Men historiska tillfälligheter tycks också ha spelat en viktig roll. Det (då) vänsterradikala Labourpartiet seglade i medvind under den synnerligen impopulära första Thatcherregeringen (1979-1983). Men Falklandskriget och det kalla kriget bidrog till att ge de konservativa ett övertag över Labours unilaterala nedrustningslinje inför valet 1983, som blev startpunkten till privatiseringssågen.

FÖR ATT KUNNA bedöma om privatiserade företag verkligen blivit effektivare krävs att man kan studera deras utveckling över en längre tidsperiod. Man kan annars dra felaktiga slutsatser av att det har skett upp- eller nedgångar i ekonomin som har påverkat alla företag. En serie undersökningar av **Stephen Martin** och **David Parker**, som senare sammanfattades i boken *The Impact of Privatisation*, erbjuder ett mera långsiktigt perspektiv.

Arbetsproduktiviteten hade förbättrats i några av företagen, till stor del på grund av uppsägningar, liksom räntabiliteten, vilket knappast förvånar eftersom de statsägda företagen i England också förutsattes beakta samhällsnyttan. Men förbättringarna ägde till största delen rum medan företagen ännu var i statlig ägo, i väntan på privatiseringen, och inte i alla företag. När det gäller totalproduktiviteten så kan man inte tala om någon genomgående förbättring överhuvudtaget.

Privatiseringspolitiken spred sig emellertid i viss mån under 1980-talet, och särskilt under första hälften av 1990-talet, och är nu ett viktigt inslag i den så kallade Washington-konsensusen som upprätthålls av internationella

progressiv miljöpolitik och med lägre vinstmarginaler än vad som skulle vara fallet på en marknad med enbart privata aktörer. Det finns studier som tyder på att statsbolagen i både Storbritannien och Finland satte en större vikt vid samhällsintresset än sina privata konkurrenter. Konflikten mellan kommersiella intressen och samhällsintresset kan vara särskilt stor inom offentliga tjänster som till exempel postväsendet eller hälsovården, där det kan vara svårt att sänka kostnaderna utan att samtidigt försämra kvaliteten. Frågan om en någotsånär effektiv offentlig företagsamhet är möjlig är således synnerligen angelägen.

Så är fallet inte minst i länder eller regioner där det är svårt att få igång en

(utan privatisering) har inneburit sänkt servicenivå. Den offentliga sektorn har själv sänkt lokaltrafikens servicenivå som en del av sparåtgärderna, men konkurransutsättningen har sänkt kostnaderna ytterligare. Detta har delvis skett på de anställdas bekostnad, men dels också för att utländska storbolag tycks vara villiga att rentav driva verksamheten med förlust för att tränga undan lokala, välskötta och ofta privata konkurrenter.

ATT OFFENTLIGT ÄGANDE genomgående skulle vara liktydigt med ineffektivitet är således en fördom. Många länder erbjuder visserligen exempel på statsbolag vars effektivitet har förbättrats när de har sålts till utländska placerare. Men förbättringarna torde då förklaras av utländsk sakkunskap snarare än av det privata ägandet i sig. Att Finlands statsbolag däremot har varit relativt välskötta kan sammanhålla med vår mycket höga placering på en rankingslista som Världsbanken har gjort när det gäller ägarstyrningens kvalitet (the quality of governance), som bland annat beror på rättstraditioner och frånvaro av korruption. Illa skötta statsbolag tyder kanske i själva verket på underutveckling, vilket i så fall mera handlar om en oförmåga att organisera ekonomisk verksamhet än om brist på resurser.

Offentliga skattefinansierade tjänster och ett inslag av statlig företagsamhet har traditionellt utgjort viktiga inslag i den finländska välfärdsstaten. Det finns mot bakgrund av ovanstående inga skäl att överge denna linje. Man kunde kanske rentav fråga sig om den offentliga sektorn kanske måste inta en aktivare roll, i synnerhet när det ofta klagas över att medborgarna inte har lust att bli företagare. Den statliga företagsamheten borde också få återta sin rättmätiga plats som utvecklingsstrategi i den tredje världen, men nu med större tonvikt på företagarkultur och korruptionsbekämpning.

”Det är inte lätt att svara på frågan varför en sådan extrem högerpolitik så snabbt blev en del av politikens huvudfåra.”

organisationer som Världsbanken, Internationella Valutafonden (IMF) och Världshandelsorganisationen (WTO). Denna utveckling startade långt innan man kunde känna till det långsiktiga utfallet av det brittiska experimentet. I många länder har privatiseringarna dessutom främst verkställts av socialdemokratiska regeringar eller som i Finland av koalitioner med starkt socialdemokratiskt inslag. Det är inte lätt att svara på frågan varför en sådan extrem högerpolitik så snabbt blev en del av politikens huvudfåra.

Argumenteringen här i andra västländer sällan varit lika öppet ideologisk som i Storbritannien. En av de viktigaste orsakerna till privatiseringssågen i Europa tycks vara kortsiktiga strävanden att tillfredsställa EMU-kriterierna. När det gäller Finland är det särskilt svårt att genomsöka motiven. Tjänstemännen inom finansministeriet och handels- och industriministeriet verkar uppfatta utvecklingens riktning som rätt självklar, trots att de samtidigt framhåller att våra statsbolag har varit välskötta. Reformerna av den offentliga tjänsteproduktionen ses däremot som ett sätt att sänka kostnaderna.

I EN TID när man i allt större utsträckning påtalar konflikter mellan företag och samhälle borde emellertid statligt ägande ses som en möjlighet att sammanjämka olika intressen, till exempel genom en

fungerande privat företagsverksamhet. Finlands statsbolag, av vilka många grundades under perioder av brist på privat riskkapital under de första decennierna av självständighet, är ett positivt exempel på detta. Men utvecklingsstrategier baserade på starka inslag av statlig företagsamhet har numera få förespråkare.

Den ovannämnda forskningen om privatiseringarna i Storbritannien tyder emellertid på att misstron mot offentlig företagsamhet åtminstone delvis är präglad av fördomar. Samma sak kan sägas om en stor del av den teoretiska forskningen kring ägande. Den empiriska forskningen kring privata och offentliga företag som verkar i samma bransch tyder dessutom på att statliga industriföretag i allmänhet inte är mindre effektiva än motsvarande privata företag. Detta gäller i synnerhet vissa kapitalintensiva infrastrukturbranscher. Offentligt ägda anläggningar inom elektricitets- och vattenförsörjningen i USA verkar rentav vara effektivare än sina privata motsvarigheter.

Kostnaderna inom tjänsteproduktionen är trots det ofta lägre under privat ägande, i synnerhet om den också utsätts för konkurrens. Men då förblir kvalitetsnivån sällan oförändrad. Hemtjänsten och färdtjänsten i Helsingfors har till exempel utsatts för hård kritik i pressen. Att posten och järnvägarna har blivit mera affärsmässiga och kostnadseffektiva



Johan Willner är professor i nationalekonomi vid Åbo Akademi  
johan.willner@abo.fi