
Jan Olsson:**Vad ska staten äga?**

Under det senaste decenniet har det skett ett trendbrott i den statliga företagssektorns utveckling. Från att under främst 1970-talet ökat med mer än 50 procent har sysselsättningen under 1980-talet för första gången sedan efterkrigstiden minskat. Minskningen av det statliga företagandet har skett genom såväl nedläggningar av olönsam verksamhet som privatisering. I ESO-rapporten *Vad ska staten äga?* (Ds 1989:23) finns en beskrivning och analys av det statliga ägandet. Både den historiska och framtida utvecklingen av denna sektor behandlas. Rapporten är författad av Jan Olsson (tidigare utredningschef i Metallindustriarbetareförbundet).

Inledningsvis, i kapitel 1, berörs mer eller mindre traditionella välfärdsteoretiska förklaringar till statligt ägande som naturliga monopol, externa effekter, främjande av teknologisk utveckling och regionala sysselsättningsskäl. I de efterföljande kapitlen 2 och 4 används dock en helt annan analysapparat för förklaring till historisk utveckling och förslag till framtida utveckling. Avgörande faktorer för val av ägandeform är nu istället ifall verksamheten karakteriseras av lönsamhet eller andra målsättningar. Någon förklaring till varför denna typ av analys väljs framför den första av mer traditionell välfärdsteoretisk karaktär och hur de två analysmodellerna är relaterade till varandra ges tyvärr inte.

Det skulle annars av flera skäl varit intressant med en sådan metoddiskussion. Under 1970-talet, då det statliga företagandet expanderade som kraftigast, var välfärdsteori och samhällsekonomiska kalkyler ett centralt inslag i ekonomutbildningen. De senare visade att med korrigerig för felaktigheter i marknadernas prisbildning försakade av främst externa effekter kunde samhällsekonomisk lönsamhet avvika från företagsekonomisk. Investeringar som gav dålig lönsamhet för privata ägare kunde med tanke på positiva externa effekter ge god lönsam-

het för samhället som helhet. Statliga företagande kunde motiveras av hänsyn till samhällsekonomisk lönsamhet.

Under 1980-talet har tonvikten i ekonomutbildningen istället i allt högre utsträckning förskjutits mot finansiell ekonomi, där det är det enskilda företagets lönsamhet som är i fokus. Det sk Coase-teoremet, som visar att externa effekter är ointressanta i samhällsekonomiska kalkyler om transaktionskostnader är lika med noll och alla äganderätter väl definierade, har efter ett kvarts sekel kommit att uppmärksammas i den svenska debatten. Förslaget om att genom miljöbistånd till Polen förbättra vår egen miljö är ett exempel på en sådan ny syn på externa effekter. Sett i ljuset av denna utveckling är Olssons val av kriterium för att bedöma lämpligheten av statligt företagande naturligt. Givet att det enda målet för verksamheten är lönsamhet finns det enligt Olsson inget tungt vägande skäl för statligt ägande.

Det är emellertid otillräckligt att hänvisa till lönsamhetsmål som skäl för privat istället för statligt ägande. Analysen måste gå längre och visa att statligt ägande allt annat lika innebär lägre lönsamhet än privat ägande. Annars finns det ju ingen anledning att förespråka en privatisering. En sådan analys måste utgå från de skillnader i incitament och kontroll som kan finnas mellan privata och statliga ägare. I rättvisans namn måste erkännas att det här och var finns kommentarer i texten som illustrerar skillnader i incitament och kontroll. Det hävdas exempelvis att staten inte använder sig av sk exit (försäljning av aktier till annan ägare) ifall lönsamheten sjunker (s 51) och att lönsamhetsmålet gäller mer otvetydigt för privata än statliga företag (s 87). En systematisk sammanställning av incitaments- och kontrollskillnader saknas dock.

Ett uppmärksammat inslag i 1980-talets privatiseringen har varit utförsäljningen av aktier i statliga företag till allmänhet, anställda och institutionella placerare. Olsson visar i kapitel 3 att detta i hög grad är ett internationellt fenomen. Tillvägagångssätten vid sådana börsintroduktioner kan dock skilja sig från land till land. Som visas i kapitel 2 har i Sverige

framför allt institutionella placerare, som försäkringsbolag och pensionsfonder, gynnats vid tilldelningen av aktier i börsintroducerade statliga företag. Det skäl som framförs för en sådan politik är att institutionella placerare anses uppfylla statens krav på kapitalstarka och långsiktiga ägare. Betoningen av långsiktigheten hos dessa placerare framstår dock som paradoxal när det ett par sidor senare (s 51) står att läsa att just försäkringsbolag och pensionsfonder är de ägarkategorier som antas vara mest benägna att sälja sina aktier i den händelse att företagens resultatutveckling understiger förväntad.

Sammanfattningsvis kan sägas att rapportens starka sida är kartläggningen av hur det statliga företagsägandet har utvecklats nationellt och internationellt. Analysen är betydligt svagare. Det finns med ett par undantag inga hänvisningar till, kommentarer om och jämförelser med andra teoretiska och empiriska arbeten om statligt företagande. En statistisk analys av skillnader i lönsamhet mellan privat och statligt ägande saknas. Utan empiriskt stöd mister de rekommendationer som ges mycket av sin kraft. Tyvärr är avsaknad av empirisk analys snarare regel än undantag i rapporter av detta slag.

Fil dr *PER-OLOF BJUGGREN*
Ekonomiska institutionen
Universitetet i Linköping