

ANDERS JOHNSON:

Kommuner ska inte leka företag

När kommunal verksamhet bolagiseras är det risk att styrkan både i demokratin och marknadsekonomin går förlorad, skriver Anders Johnson.

Hans slutsats är därför att de verksamheter som skall utövas under politisk ledning bör drivas i förvaltningsform och de verksamheter där aktiebolaget är lämpligaste form bör privatiseras.

Anders Johnson är verksam inom Svenska Arbetsgivareförbundet och sitter i Stockholms kommunfullmäktige för folkpartiet liberalerna.

Affärsorientering, bolagisering, koncerntänkande och marknadsanpassning har blivit nyckelord i det kommunala förändringsarbetet. Det är bra att allt fler – även utanför borgerliga kretsar – inser nödvändigheten av att förändra den offentliga sektorn från planekonomi till marknadsekonomi. Men det är mindre bra att många politiker – också borgerliga – tror att man skapar effektivitet genom kommunal affärsverksamhet och genom att omvandla kommunala förvaltningar till bolag.

Det finns i dag regler som begränsar vad kommuner får syssla med:

- lokaliseringsprincipen, som innebär att verksamheten skall vara knuten till kommunområdet eller till kommunmedlemmarna,
- likställighetsprincipen, som innebär att kommunmedlemmar inte får särbehandlas annat än i speciella fall,
- likabehandlingsprincipen, som innebär att kommunen inte utan synnerliga skäl får gynna någon enskild näringsidkare,
- självkostnadsprincipen, som innebär att kommunen inte får ta ut högre avgifter än de egna kostnaderna,
- allmännyttprincipen, som innebär att kommunen får driva näringsverksamhet bara om det sker utan vinstsyfte och om den går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster för kommunmedlemmarna.

Alla vet att kommuner ofta överskrider dessa begränsningar. Särskilt vanligt är detta i de kommunala bolagen eftersom beslut som fattas i bolag inte kan bli före-

mål för kommunalbesvär. Att bolagsformen utnyttjas på detta sätt är inte heller något som döljs. Tvärtom framhålls ofta i text platsannonser och pressuttalanden att syftet med bolaget är att gå in på nya marknader.

Statsmakterna verkar inte vara intresserade av att stävja dessa lagbrott. I stället har den borgerliga regeringen givit lokaldemokratikommittén i uppdrag att förbereda en försöksverksamhet där utrymmet för kommunal affärsverksamhet utanför den egna kommungränsen vidgas.

Statsmakterna verkar inte vara intresserade av att stävja dessa lagbrott.

Det finns många skäl att motsätta sig detta. Kommunen är en obligatorisk sammanlutning och det är inte rimligt att medborgare tvingas satsa pengar på affärsrisker. Men samtidigt är det uppenbart att en marknadsmässig affärsverksamhet inte bör vara begränsad till ett visst geografiskt område eller till vissa individer. Affärsverksamhet bör ha vinstmotiv och tillåtas ta ut marknadsmässiga priser (vilket kan innebära att priserna varierar mellan olika marknadssegment). Ett konkurrensutsatt företag måste också få utveckla nya idéer, ta risker, lämna olönsamma marknader och avveckla olönsam produktion.

Därför bör man inte blanda samman offentlig verksamhet och affärsverksamhet.

Men kommunalpolitiker tycker om att leka företagare. Och allra roligast är det om man har ett riktigt aktiebolag. De

kommunägda aktiebolagen förvaltar i dag större tillgångar än kommunerna själva.

Principiella problem

Bolagisering medför principiella problem eftersom den innebär att offentlig verksamhet bedrivs i privaträttslig form. Risken finns att styrkan både i demokratin och marknadsekonomi går förlorad. Varken den demokratiska eller affärsmässiga kontrollen blir särskilt effektiv.

Det viktigaste motivet för bolagisering är att främja effektiviteten. Men det är möjligt att öka effektiviteten även om förvaltningsformen bibehålls. Genom delegering kan beslutsvägar kortas. Personal- och lönepolitiken kan marknadsanpassas. Konsekvensansvar kan skapas genom självständiga, konkurrensutsatta resultatenheter.

Men en förvaltning kan sannolikt inte bli fullt så affärsmässigt effektiv som ett aktiebolag. Det är inte heller önskvärt. En del av de regler för offentlig verksamhet som uppfattas som effektivitetshämmande, har tillkommit i syfte att främja demokratiska krav på insyn, inflytande och kontroll.

Det finns ett värde i att även den politiskt mindre förfarne medborgaren skall kunna göra sin stämma hörd innan beslut fattas. Den demokratiska kontrollen i ett bolag blir svag eftersom det inte lyder under det offentlighetsreglerade regelverket med bl a förvaltningslagen, kommunalagen och JOs tillsyn.

Aktiebolaget har skapats för att möjliggöra ägarspridning och riskbegränsning: flera människor kan tillskjuta kapital och deras risk begränsas till det insatta kapitalet. Men de allra flesta offentliga bolag är

helägda. Ägarna går ofta i borgen för bolagens upplåning och de tillskjuter kapital om bolaget går med förlust. Därmed skapas varken ägarspridning eller riskbegränsning.

SCB:s undersökning

Statistiska centralbyråns undersökning av 727 primärkommunalt ägda aktiebolag 1990 påvisade en rad indikatorer som tyder på brister i den ekonomiska skötseln. Kommunerna ställer som ägare inte tillräckligt hårda krav på bolagen. Ägarna är ofta dåliga på att utnyttja de kontrollmedel — främst redovisning och revision — som står till buds. Bolagen kan ta större ekonomiska risker än privata företag eftersom ägarna/skattebetalarna står för riskerna. Men även om många bolag går dåligt, är det ytterst sällsynt att de går i konkurs eller avvecklas på annat sätt.

Styrelsens roll är ofta oklar. Att sitta i en bolagsstyrelse är i juridisk mening inte ett politiskt uppdrag. Styrelsen i ett offentligt ägt bolag har samma roll som i ett privatföretag, d v s att kollektivt förvalta förmögenheten på bästa sätt. En politisk nämnd är ett partssammansatt organ för konfliktlösning.

I nämnden representerar man ett politiskt parti, i styrelsen har man till uppgift att se till att företaget sköts på bästa sätt. En styrelseledamot har ett personligt an-

svar och har ingen skyldighet att informera sitt parti om bolagets angelägenheter. En effektiv styrelse bör vara relativt liten och bra på att samarbeta. Dess ledamöter bör vara professionella. En nämnd bör vara tillräckligt stor för att spegla flera opinioner och dess ledamöter skall vara lekmän.

De kommunägda aktiebolagen förvaltar i dag större tillgångar än kommunerna själva.

Lämplig utgångspunkt

Aktiebolaget är en utmärkt institution för att tillgodose kravet på ekonomisk effektivitet. Det kan säkert komma väl till pass för många av de verksamheter som i dag bedrivs i förvaltningsform. Men som utgångspunkt för det kommunala förnyelsearbetet bör följande princip gälla:

De verksamheter som skall utövas under politisk ledning, bör drivas i förvaltningsform. De verksamheter där aktiebolaget är lämpligaste form, bör privatiseras.

Bolagisering är snarast ett sätt att bevara eller utvidga det politiska reviret samtidigt som man får det att se ut som en privatisering.