

SAMMANFATTNING

Av statistiken framgår att de kommunala företagen mer än fördubblats till antalet under de senaste trettio åren. Den största ökningen kan hänföras till periodens första tio år. Aktiebolaget har också på ett mycket tydligt sätt övertagit den huvudroll som stiftelsen hade i mitten av sextioalet. Övriga privaträttsliga organisationsformer var och förblir marginella företeelser.

Även om antalet företag enligt statistiken inte ökat i någon anmärkningsvärd grad under åttioalet har de i ekonomiska termer blivit alltmer betydelsefulla. Detta framgår av den förskjutning som ägt rum för deras omsättning och balansomslutning satt i relation till motsvarande siffror för kommunerna.

Mycket talar också för att antalet företag ökat påtagligt i samband med den nya mandatperiodens början 1992. Inom det kommunaltekniska området har aktiviteten varit hög. Likaså medför den nya renodlingsfilosofin med beställar- och utförarfunktionen ofta att den senare funktionen förläggs till ett särskilt för ändamålet bildat aktiebolag. Syftet med detta är att i producentledet försöka fånga upp de affärsmässiga fördelarna med bolagsformen och ibland också att med upphandlingar i konkurrens utsätta den kommunala verksamheten för verkliga marknadskrafter - inte enbart simulerade.

Vilken betydelse den nya kommunallagens ökade delegationsmöjligheter å ena sidan och åtstramningen med avseende på företagen å andra sidan får för benägenheten att överföra kommunal verksamhet till privaträttslig form går ännu inte att avgöra. Sannolikt bör nyordningen leda till en viss avmattning. Kravet på att offentlighetsprincipen skall börja tillämpas i de helägda kommunala bolagen från den 1 januari 1993 pekar i denna riktning.

Även EES-avtalet kommer sannolikt att påverka denna utveckling. Innebörden är att upphandling i konkurrens måste ske även när kommunen köper tjänster av helägt företag. Detta kan eventuellt innebära att s.k. utförarenheter kommer att organiseras som interna resultatenheter i stället för bolag, för att slippa ifrån upphandlingssituationen.

Motiven för att bolagisera kommunal verksamhet grundar sig på det faktum att det föreligger rättsliga och andra skillnader mellan företagsformen och förvaltningsformen. De av aktiebolagets egenskaper som anses vara särskilt eftertraktade (relativt förvaltningsformen) är:

- * Vidare beslutskompetens och handlingsfrihet för styrelse och VD
- * Mindre komplexa former för beslutsfattande
- * Avsaknad av besvärsmekanismer
- * Utökad sekretess
- * Känd organisationsform

Bolagisering ses ofta som ett medel för ökad effektivitet. En bolagisering förväntas ge bl.a. följande effekter:

- * Kostnadsbesparingar
- * Rimlig avkastning på investerat kapital
- * Renodling av kommunens respektive bolagets ekonomi (förmögenhet, redovisning, kapitalanskaffning m.m.)
- * Precisering av roller och ansvar, dels mellan kommun- och bolagsledning, dels mellan beslutande och verkställande nivåer i bolaget
- * Marknadskänsla och affärsorientering
- * Friare löne- och belöningspolitik
- * Konkurrens på lika villkor

- * Utveckling av specialiserade och branschanknutna kunskaper, bl.a. hos styrelseledamöterna
- * Frigörelse av kapital

Bolagisering kan i enskilda fall vara ett led i en medveten utförsäljnings- eller privatiseringsstrategi. Försäljning av kommunala företag till utomstående intressenter är ett sätt att få ut marknadsvärdet för den kommunala egendomen. Den finansiella och politiska situationen i kommunerna i dag talar för att företag kommer att säljas framöver.

Aktiebolaget har obestriddligen en viktig funktion att fylla då kommunen vill samverka med extern part. I övrigt kan noteras en påtaglig övertro på bolagets välsignelser. Många är av uppfattningen att de förväntade effekterna automatiskt följer en bolagisering. Uttrycket "det blir bättre bara vi blir bolag" illustrerar tron på bolagiseringens förlösande verkan.

Flertalet av de effekterna torde vara möjliga att generera även inom ramen för förvaltningsformen. "Regelverket" sätter inga större hinder i vägen. Det gör däremot människors känslor, värderingar och föreställningar. Jämfört med förvaltningen har aktiebolaget fler s.k. psykologiska plusfaktorer. Aktiebolaget förutsätts vara effektivare än förvaltningen. Affärsmässighet och kostnadseffektivitet anses höra till aktiebolagets natur. Aktiebolaget är dessutom en känd organisationsform. Sammantaget ger dessa faktorer aktiebolaget en hög legitimitet.

Oss veterligen saknas det breda empiriska undersökningar som exakt klargör i vilken utsträckning de förväntade effekterna av bolagiseringen infrias. De psykologiska faktorerna är svårgripbara och svårämbara, men tycks ändå spela en viktig roll. Förväntningarna om högre effektivitet är möjligen så starka att de faktiskt bidrar till att reella effektiviseringar kommer till stånd.

Förväntningarna, och därmed effektiviseringarna, förutsätts bli än starkare om det kommunala bolaget utsätts för konkurrens.

Det är ingen överdrift att påstå att kommunerna med vissa undantag aldrig utövat någon ledningsfunktion över sina företag värd namnet. En ändrad inställning är dock under utveckling på flera håll. Alltjämt är det emellertid vanligt att företagen närmast intar rollen av specialkommun utan egentligt ägarinflytande. Söker kommunen i ett eller annat avseende ändra på detta, möts man ofta av ett kompakt motstånd. De kommunala företagen har utvecklat ett mycket effektivt "immunförsvar" mot försök till aktiv koncernstyrning, dvs. de har varit obenägna att underordna sig sina ägare.

Enkät svar och intervjuer bekräftar uppfattningen att kunskapen om förutsättningarna för kommunen att leda företagen är dåliga. Inte ens det grundläggande och i reglemente fastlagda kravet att kommunstyrelsen skall utöva fortlöpande tillsyn över företagen tycks ha uppmärksamats. Efterlevnaden är i vart fall mycket dålig. Medvetenheten hos kommuner och företag är också låg när det gäller fördelarna med att hantera företagen som en integrerad del av den kommunala organisationen och under enhetlig ledning av kommunen.

Flera kommuner har på senare tid sett över sina principer för företagsägarande i syfte att aktivera sin ägarroll. En utgångspunkt har därvid helt naturligt varit att kommunal ledningsfunktion måste bygga på ett kommunalt helhetsperspektiv över den kommunala organisationen. Utrymme måste i detta sammanhang skapas för tillgodoseende av såväl demokrati- som effektivitetsaspekter. Ett sådant synsätt har också tydlig förankring i den nya kommunallagen som markerar kommunens ledande roll och företagens underordnade ställning.

I enskilda fall kan en för kraftig managementorientering leda till att demokratisk insyn och kontroll ej får tillräcklig tyngd. Exempelvis måste det anses svårt för en kommunstyrelse att enligt kommunallagen utöva tillsyn över ett företag vars styrelse består av kommunstyrelsens arbetsutskott.

Utgångspunkt för en ändrad ägarroll med mer medveten ledningsfunktion är en företagspolicy antagen av kommunfullmäktige. Genom en sådan skapas en tydlig konstitution för den organisation som består av kommunen och dess företag. Kommunen bör därefter för ettvar av företagen i civilrättsligt bindande former ge uttryck för vad som skall gälla för företagen i olika avseenden. Först genom sådana åtgärder markeras företagets roll som instrument för kommunens verksamhet. För detta utnyttjas ägardirektivet, som beroende på dignitet antingen kommer till uttryck i bolagsordning eller endast i bolagsstämmobeslut. Att de formella förutsättningarna för aktiv kommunal koncernledning finns i dagsläget är helt klart.