

---

# Offentliga bolag – en farlig hybrid

I arbetet med att effektivisera den offentliga verksamheten har ett antal metoder prövats, från programbudgetering med ramanslag till decentralisering i form av budgetansvar eller resultatansvar. I vissa fall har man försökt att leka marknad med en uppdelning av verksamheten i köp- och säljfunktioner. Bolagisering är ett led i denna process och motiveras ofta med effektivitetsskäl. Man ska slippa den stelbenta, byråkratiska styrningen av verksamheten. Utan denna hämsko ska kreativitet och effektivitet frodas. Undersökningar har hittills inte visat på några sådana effektivitetsvinster och kreativiteten tycks än så länge främst ha visat sig i form av fantasibelopp i ersättningar till ledningarna. Dessvärre är risken överhängande att resultatet blir tvärt emot det önskade.

Både i det privata aktiebolaget och i den offentliga verksamheten finns styrningsproblem. Lösningen på hur uppdragsgivaren–principalen förmår uppdragstagaren–agenten att utföra sina uppdrag och hur ansvar utkrävs är emellertid olika. Det privata bolaget kontrolleras av de finansiella marknaderna. I det privata aktiebolaget har ägaren – aktieägaren – ett begränsat ansvar, som svarar mot andelen i företaget. Risken är individuell och begränsad. Styrningen sker genom krav på avkastning och genom möjlighet att sälja andelen.

En myndighet eller en förvaltning

kontrolleras via den politiska beslutsprocessen och med hjälp av offentlighetsprincipen. Här är kontrollfunktionen mer komplicerad; principal-agent-kedjan är längre: individen–ägaren–väljaren röstar på politiker, som utövar kontroll över myndigheten.

En bolagisering innebär att verksamheten hamnar mittemellan dessa båda kontrollfunktioner. För ledningen måste det vara bingo att bli ett offentligt bolag; man slipper kontrollen från de finansiella marknaderna och man slipper den politiska kontrollen. Visserligen har riksdagen tagit ett beslut som säger att offentlighetsprincipen ska gälla i bolag i vilka kommunen har ett rättsligt inflytande till mer än 2/3, men i praktiken har kontrollen visat sig vara mycket svag.

Inte nog med detta. Till avsaknaden av i princip all kontroll kommer att staten och kommunerna gå i borgen för lån i bolagen. Enbart de kommunala borgensåtagandena innebär att var och en av oss har gått i borgen för drygt 24 000 kronor.

De kommunala bolagen lånefinansierar i mycket stor utsträckning sin verksamhet. Oftast går kommunerna i borgen fullt ut för sina bolag. Det som framförs som positivt med kommunala bolag, att kommunen slipper utsätta sig för risker i den verksamhet som bolagiseras, upphävs helt av borgensåtagandet. Det begränsade ansvaret i ett aktiebolag försvinner också; bolaget

blir i princip en enskild firma, där ägaren/kommunen har ett obegränsat ansvar.

Med kommunal borgen har långivaren ingen anledning att pröva den ekonomiska sundheten i ett projekt, eftersom beskattningsrätten finns i bakgrunden. Låntagarens/bolagsledningens drivkrafter till effektivitet minskas drastiskt.

Ett skäl för kommunal borgen är naturligtvis att räntan därmed kan bli lägre – det är kommunen som står risken. Men kommunen "glömmer" i de flesta fall att lägga på en riskpremie för att gardera sig. I min småländska barndom fanns talesättet: "Den som går i borgen, går i sorgen." En utredning om kommunala borgensåtaganden i Skånes och Norrbottens kommuner (Komrev, KEFU Skåne) visar att infriade borgensåtaganden handlar om stora belopp. Under 1990 till 1994 infriades 592 miljoner kronor i Skåne, dvs drygt 3 miljoner per kommun och år. I Norrbotten var motsvarande siffra 315 miljoner, vilket betyder 5 miljoner per kommun och år. Som räkneexempel nämns i rapporten att en skånsk kommuns infriade borgensåtaganden svarade mot 700 dagisplatser.

Lån till lägre ränta utan "riskpremie" betyder att verksamheten framstår som billigare än vad den egentligen är. Återigen får vi felaktiga och snedvridande signaler, som leder till en omfattning av verksamheten som är större än den optimala. Huvudparten av de kommunala bolagen är fastighetsbolag och det är också gentemot dessa som de största borgensåtagandena finns. Här finns således ännu en subvention av bostäder, som gör det omöjligt för oss att göra en korrekt av-

vägning mellan bostadskonsumtion och övrig konsumtion.

Det finns numera ett krav på koncernredovisning för kommunerna. En sådan underlättar naturligtvis möjligheterna att få en helhetsbild av den kommunala verksamheten. En intressant sidoeffekt är emellertid att förluster i ett bolag i koncernen kan kvittas mot vinster i ett annat bolag i samma koncern. Därmed kan kommunen minska sin statliga skatt och vi får alla vara med och betala för den kommunens verksamhet, dock utan att ha rösträtt där.

Offentliga bolag är hybrider av ondo. Antingen är en verksamhet sådan att en politisk beslutsprocess behövs för effektiva beslut eller för att uppfylla 'sociala' mål. Ekonomisk teori ger god vägledning för att avgöra för vilka verksamheter detta gäller. I dessa fall ska verksamheten ske i förvaltningsform med politisk kontroll och möjlighet att utkräva politiskt ansvar. I andra fall ska den överlåtas åt marknaden med den kontroll som de finansiella marknaderna utför och med den individuella vetorätt som konsumenten där har.

*AGNETA KRUSE*