

Är kommunernas vurm för bolag rimlig?

Svenska Dagbladet den 8 juni 2022

Antalet kommunala bolag har ökat kraftigt i Sverige. Från att ha varit drygt 600 i början av 1970-talet är de numera över 1 700. Bolagen omsätter belopp motsvarande nästan 5 procent av BNP och har cirka 62 000 anställda. Trots deras allt större samhällsekonomiska betydelse diskuteras det kommunala ägandet av aktiebolag sparsamt i den allmänpolitiska debatten. Enskilda problem förknippade med bolagen diskuteras när de har blivit sprängstoff i medier. Den övergripande debatten om bolagen lyser däremot med sin frånvaro. Det är beklagligt. Sverige hör till de länder i Europa som har gått allra längst i bolagiseringen av kommunal verksamhet. Därför är det angeläget att diskutera kommunernas roll som ägare av aktiebolag.

Ett återkommande argument för att bedriva verksamhet i bolagsform är att skattebetalarnas pengar då används mer effektivt. Internationell forskning har funnit vissa belägg för detta inom avgränsade verksamhetsområden. I SNS-rapporten "Kommunala bolag: Fler nackdelar än fördelar?" som presenteras under torsdagen finner vi emellertid snarast motsatt mönster bland kommunerna i Sverige. Invånarna i kommuner som har särskilt många bolag är inte mer nöjda än andra kommuninvånare med den kommunala verksamheten. Inte heller ser företagsklimatet i dessa kommuner ut att vara bättre än på andra håll. Däremot har kommuner med fler bolag i genomsnitt högre kommunal skattesats och uppfattas dessutom ha större korruptionsproblem. Våra resultat bekräftar därmed en lång rad problem som tidigare har uppmärksammats av kommunforskare och andra bedömare.

1. Kommuner riskerar att snedvrیدا konkurrensen genom sina bolag, påpekar Konkurrensverket, nationalekonomer och aktörer knutna till det privata näringslivet. Skälet är att förutsättningarna för offentliga respektive privata företag skiljer sig åt. Kommuner kan inte gå i konkurs och kan därför ge sina bolag ekonomiska garantier som privata företag i regel inte har. Den snedvrیدna konkurrensen riskerar att hindra privata företag från att växa.
2. Flera kommuner använder mer eller mindre uttryckligen bolagsformen för skatteplanering, vilket har lett till kritik. Enligt Skatteverkets beräkningar kan kommunerna årligen undanhålla uppemot 1 miljard kronor från staten genom upplägg knutna till bolagen. Frågan är fortfarande högaktuell: Dagens Samhälle uppmärksammade nyligen att flera kommuner överväger att bolagisera sin äldreomsorg i syfte att spara pengar genom lägre moms.
3. Det råder oenighet om hur lagen om allmännyttiga kommunala bostadsbolag ska tolkas rörande möjligheten att överföra vinster från bolagen till kommunkassan för att finansiera andra delar av kommunens verksamhet. Hyresgästföreningen har till exempel invänt att sådana vinstöverföringar innebär att hyresgäster i kommunala bostadsbolag beskattas dubbelt – först via skattsedeln, sedan via hyresavin.
4. Det finns tecken på att insynen i den kommunala verksamheten minskar när den drivs i bolagsform. Ett antal studier har undersökt rätten att ta del av allmänna handlingar från

kommunala bolag. De visar att kommunala bolag brister i efterlevnad av det krav på skyndsamt som gäller när medborgare begär att få del av en allmän handling. Granskningsproblemen blir inte mindre av att lekmanrevisionen inte fungerar tillfredsställande för kommunala bolag, vilket bland annat Sveriges kommuner och regioner har uppmärksammat.

Dessa fyra problem visar också på vikten av en mer grundläggande diskussion: hur väl klarar kommunerna av att äga och styra sina bolag? Många frågor kan ställas kring kommunernas ägarkompetens. Varför är könsrepresentationen så skev i kommunala bolagsstyrelser? Har kommunerna förmågan att tillsätta kompetenta styrelseledamöter och varför hämtas de nästan uteslutande från de egna partileden? När styrelseledamöterna väl är på plats, hur utbildas de egentligen i styrelsearbete?

När det gäller styrelsearbetet har vi själva funnit tankeväckande resultat i en ganska färsk undersökning. Vi ställde frågor om hur svenska kommunpolitiker i 30 kommuner ser på styrelsearbetet. Vi fann att det råder delade meningar om vad de kommunpolitiker som sitter i bolagens styrelser ska ägna sig åt. Ska de se till bolagens bästa? Kommunens bästa? Eller ska de företräda sitt parti och dess intressen? Här kommer de lagar och normer som rör aktiebolag och företagande i konflikt med den representativa demokratins principer. Intressant nog är bolagsstyrelseledamöterna från S, V och MP avsevärt mer benägna än övriga partiets representanter att sätta sitt partis intresse i främsta rummet snarare än att se till bolagets eller kommunens bästa.

Det behöver inte vara fel. Men av minst två skäl är det mindre lyckat att det råder oklarhet och splittring kring ledamöternas roll. Ett är att det i en demokrati är önskvärt om väljarna vet vad de kan förvänta sig av de folkvalda också när de sitter i bolagsstyrelser, som alltså ansvarar för en stor och växande del av kommunernas verksamhet. Ett annat skäl är att det blir svårare att organisera styrelsearbetet effektivt om styrelseledamöter har olika meningar om sin roll i styrelsen och ser på bolagets roll i kommunen på helt olika vis. När det saknas allmänt accepterade normer för vad det är att göra ett bra jobb i en bolagsstyrelse ökar risken för normlöshet och opportunism. Mot den bakgrunden är det tyvärr mindre förvånande att kommunala bolag ofta är inblandade i avslöjanden om oegentligheter och skandaler i svensk kommunalpolitik.

Sannolikt fungerar de flesta kommunala bolag väl. Inte desto mindre borde lagstiftaren ta ett samlat grepp kring centrala frågor i sammanhanget: av vilka skäl skapar kommunerna bolag? På vilka områden är det lämpligt att kommuner bedriver bolagsverksamhet? Hur uppnås hög kvalitet på ägarstyrningen så att risken för oegentligheter minimeras? Vad ska en styrelseledamot i ett offentligt ägt bolag i grunden rikta sin lojalitet mot? Bör inte bestämmelserna i lagen om offentlig anställning (LOA) om bisysslor, precis som för alla kommunanställda, också gälla anställda i kommunala bolag? Vi hoppas att regeringen skyndsamt tillsätter en utredning som tar tag i dessa frågor ur ett helhetsperspektiv.

Andreas Bergh

Gissur Ó Erlingsson