

Fri konkurrens ur ett kommunalpolitiskt perspektiv

En studie om vilka frihetsgrader kommunala
elbolags entreprenader har vid
fri konkurrens

Marknadsföring C-uppsats

Författare: Peter Andersson
Peter Höök

Handledare: Ph.D. Jan E. Skaug
Göteborgs Universitet

Datum: 2004-03-01

"Det som är ekonomiskt nödvändigt är politiskt omöjligt, och när det har blivit politiskt möjligt är det ekonomiskt för sent"

Kjell-Olof Feldt
f.d. finansminister

Förord

Det har för oss varit mycket intressant och lärorikt att få studera hur kommuner som ägare styr och leder de kommunala elbolagen, samt hur politiska beslut och viljeyttringar påverkar bolagens utvecklingsmöjligheter. Speciellt lärorikt har det varit att studera elbranschen som har genomgått, och fortfarande genomgår, en stor förändring. Att fördjupa sig dels i kommunpolitikens labyrinth men också i den komplicerade elbranschen har på många sätt öppnat en ny värld för oss, med ny och värdefull kunskap i bagaget.

Vi vill tacka alla de som varit till vår hjälp under arbetets gång. Först och främst tackar vi vår handledare Ph.D. Jan E Skaug för stort engagemang och konstruktiv kritik. Tack också till Erik Helleryd på KFS samt alla berörda politiker som trots ett hektiskt schema togs sig tid att delge er kunskap och era åsikter för oss. Slutligen vill vi tacka våra opponenter Johanna Bratt och Elaine Sandberg som med konstruktiv kritik berikade vår uppsats.

Det finns även andra människor och företag att tacka men för att anonymiteten inte skall röjas så konstaterar vi bara att ni vet vilka ni är. Vi bugar oss!

Uddevalla den 1 mars 2004

Peter Andersson

Peter Höök

Sammanfattning

De flesta kommuner bedriver någon form av verksamhet i kommunalt ägda bolag. Dessa företag har stor ekonomisk betydelse för kommunerna. Antalet kommunägda företag uppgick år 2002 till 1423 stycken, och stod, år 2001, för 24% av kommunernas sammanlagda omsättning. Sedan elmarknaden avreglerades, år 1996, har stora krav på förnyelse och förändring ställts på elbolagen då innebörden av avregleringen har lett till att delar av elbolagen gått mot inriktning till fri konkurrens. Inriktningen mot den fria konkurrensen gör att de kommunala elbolagen ställs inför krav på ledarskaps och organisatoriska förändringar samt tillförande av ny kunskap. För energisektorn innebär avregleringen att man går från monopoltänkande till en fri konkurrenssituation, vilket ställer krav på en attitydförändring och en förändringsprocess hos de kommunala bolagen och dess styrande politiker. I dag befinner sig de kommunala elbolagen i processen att gå från de kommunala perspektivet till det företagsekonomiska perspektivet. Denna förändring har lett till att bolagen i dag i allt större utsträckning konkurrerar på den fria marknaden där politikernas attityd formar de kommunal bolagen genom bolagspolicy och ägardirektiv.

Studien hade som huvudsyfte att undersöka hur de kommunala elbolagens entreprenadverksamheter drivs på affärsmässiga grunder utifrån ett politiskt perspektiv, när de kommunala elbolagen går från monopol till fri konkurrens. Studien har omfattat två kommuner i Västsverige. Inom kommunerna gjordes sammanlagt sex djupintervjuer med ledande kommunpolitiker. Anledningen att dessa politiker valdes var att de hade höga befattningar i kommunstyrelsen samt i styrelserna för de kommunala elbolagen. Vidare var studiens syfte att utreda hur kommunala bolags entreprenadverksamhet kommer att agera i framtiden och vilka frihetsgrader de kan tänkas ha.

De viktigaste resultaten författarna kommit fram till är att de kommunala elbolagen, och dess entreprenadverksamheter, måste kännetecknas av sin särart och utgöra en samhällsnytta för kommuninvånarna. Verksamheten måste dessutom styras aktivt genom tydliga ägardirektiv. Politikerna anser att ägarstyrningen är effektiv och att företagen har ett stort självstyre.

En av slutsatserna författarna dragit av studien, är att det är viktigt att de kommunala elbolagen långsiktigt arbetar med att betona bolagets särart och den samhällsnytta det bidrar med, vilket är speciellt viktigt om man har entreprenadverksamhet. Detta för att ge en större förståelse och acceptans bland ledande politiker för det företagsekonomiska perspektivet.

Nyckelord: samhällsnytta, affärsmässiga grunder, politiska perspektivet, företags-ekonomiska perspektivet

Abstract

Most municipals runs any kinds of activities in companies owned by the municipal. These companies are, for the municipals, economically very important. The number of municipally owned companies were 1423 in year 2002, and they reached, in 2001, 24% of the municipals total turnover. Since the electricity market were unregulated in 1996, large demands on renewing and changing has been put on the electricity companies as the meaning of unregulation has led parts of the electric companies moving towards free competition. The direction towards free competition makes that the municipally owned electricity companies will be put in demands on leadership and organizational changes and providing new knowledge. For the electric sector this unregulation means that the companies will go from a monopoly towards a free competition situation, which means that demands will be put on attitude changes as well as a changing process within municipal companies and govern politicians. Today, most of the municipal companies are in the process of leaving the municipally perspective towards business economics. This change has today made the companies competing on the free market. The politicians attitude forms the municipal companies through policies and owner directives.

This study's main purpose was to investigate how the municipally owned electric companies contract divisions are driven on the base of businesslike reasons from a political perspective, as the electric companies moves from monopoly towards free competition. The study included two Swedish municipals. In both municipals sex deep interviewees with leading politicians were made. The reasons why these politicians were chosen is because they had high political positions and/or they were members of municipally owned electric companies board. The study's aim was further to investigate how the municipally owned electric companies contract divisions will act in the future and what extent of freedom they may have.

The most important results the authors made, is that the municipally owned electric companies, and their contract divisions, must know their distinctive character as well as they need to fill a society need. The activities must, as well, be ruled actively through clear owner directives. The politicians thinks that the companies are well ruled by the owners, as well as they have a large kind of autonomy.

One of the conclusions, the authors has made, is that they think it's important that the municipally owned electric companies continue to, in a long term, emphase the companies distinctive characters and the society need it fills, which is specially important if the company runs a contract division. This will bring a larger understanding and acceptans amongst govern politicians and to the business economics.

Keywords: society need, businesslike reasons, politically perspective, business economics.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

KAPITEL 1	9
BAKGRUND	9
1.1 INTRODUKTION	9
1.2 REFERENSSYSTEM.....	10
1.3 STUDIENS DISPOSITION.....	11
KAPITEL 2	12
SYFTE OCH AVGRÄNSNINGAR	12
2.1 SYFTE.....	12
2.2 AVGRÄNSNING.....	13
KAPITEL 3	14
PROBLEMANALYS	14
3.1 KOMMUNALA BOLAG	14
3.2 ELBRANSCHEN, EN KORT BAKGRUND.....	14
3.2.1 Svenska Kraftnät.....	15
3.2.2 Energimyndigheten.....	15
3.2.3 Svensk Energi	15
3.2.4 Alingsås, ett exempel	16
3.3 KOMMUNAL VERKSAMHET I BOLAGSFORM	16
3.3.1 Arbetsgivarorganisationen för kommunnära företag, KFS.....	18
3.3.2 Svenska Kommunförbundet, SK.....	18
3.3.3 Lönsamhet och demokrati.....	18
3.3.4 Bolagspolicy	19
3.3.5 Sammanfattning - Kommunal verksamhet i bolagsform.....	19
3.4 KOMMUNALLAGEN	20
3.4.1 Ändamålsparagrafen	21
3.4.2 Lagen om offentlig upphandling (LOU)	21
3.4.3 Offentlighetsprincipen	21
3.4.4 Lokaliseringsprincipen	21
3.4.5 Tillämpning av kommunala rättsprinciper	22
3.4.6 Ellagen.....	22
3.4.7 Sammanfattning - Kommunallagen	22
3.5 DET POLITISKA PERSPEKTIVET	23
3.5.1 Offentlig sektor	23
3.5.2 Kollektiva val.....	23
3.5.3 Konkurrens och effektivitet.....	24
3.5.4 Kommunala bolags frihetsgrad	24
3.5.5 Kommunpolitikern	24
3.6 DET FÖRETAGSEKONOMISKA PERSPEKTIVET OCH AFFÄRSMÄSSIGA GRUNDER	24
3.7 ELBOLAGENS ENTREPRENADVERKSAMHET	25
3.8 EL I FRAMTIDEN	26
3.9 SAMMANFATTNING AV PROBLEMANALYS	26
KAPITEL 4	29
METOD	29
4.1 UNDERSÖKNINGENS UPPLÄGG.....	29
4.1.1 Kvalitativ eller kvantitativ metod.....	29
4.1.2 Vetenskapsteori.....	30
4.2 URVAL	30
4.2.1 Urval vid kvalitativ ansats.....	30

4.3 FRÅGEKONSTRUKTIONER	31
4.4 INFORMATIONSSAMLING	31
4.5 PLAN FÖR ANALYS	31
4.6 TILLFÖRLITLIGHET	32
KAPITEL 5.....	33
TEORI.....	33
5.1 MARKNADSFORMER.....	33
5.1.1 <i>Konkurrens</i>	33
5.1.2 <i>Fullkomlig konkurrens</i>	34
5.1.3 <i>Monopol</i>	34
5.1.4 <i>Monopolistisk konkurrens</i>	34
5.1.5 <i>Oligopol</i>	34
5.2 AKTIV KOMMUNAL ÄGARSTYRNING.....	35
5.2.1 <i>Ägardirektiv</i>	35
5.3 ERFARENHETER AV KONKURRENSUTSÄTTNING.....	35
5.3.1 <i>Vinster med konkurrensutsättning</i>	36
5.4 SAMMANFATTNING TEORI.....	36
KAPITEL 6.....	37
RESULTAT	37
6.1 INLEDNING	37
6.2 SAMMANSTÄLLNING AV DE VIKTIGASTE RESULTATEN	37
6.3 RESULTAT KOPPLAT TILL STUDIENS SYFTE.....	37
6.3.1 <i>Övergripande frågor</i>	37
KAPITEL 7.....	39
EMPIRISK TEORETISK ANALYS.....	39
7.1 AFFÄRSMÄSSIGA GRUNDER – EMPIRISK TEORETISK ANALYS	39
7.2 FÖRETAGSEKONOMISKA PERSPEKTIVET - EMPIRISK TEORETISK ANALYS	39
7.3 SAMARBETE ÖVER KOMMUNGRÄNSERNA - EMPIRISK TEORETISK ANALYS	40
7.4 PRIVAT ELLER KOMMUNALT ÄGANDE - EMPIRISK TEORETISK ANALYS.....	40
KAPITEL 8.....	41
SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER.....	41
8.1 SLUTSATSER.....	41
8.2 REKOMMENDATIONER KOMMUNALA ELBOLAGS ENTREPRENADVERKSAMHET.....	43
8.2.1 <i>Övriga rekommendationer</i>	44
8.3 FÖRSLAG TILL VIDARE FORSKNING	44
KAPITEL 9.....	45
KÄLLFÖRTECKNING	45
9.1 BÖCKER	45
9.2 INTERVJUER	46
9.3 WEBBSIDOR	46

Figurförteckning

FIG 3.1. ORGANISATIONSSKISS ALINGSÅS KOMMUN.....	15
FIG 3.2. ORGANISATIONSSKISS ALINGSÅS ENERGI AB.....	25
FIG 3.3. ORGANISATIONSSKISS MÖLNDAL ENERGI.....	25
FIG 8.1. STYRNINGSFLÖDE.....	41

Bilagor

BILAGA 1. Frågeguide intervjuer

BILAGA 2. Intervjuer

Kapitel 1

Bakgrund

Föreliggande avsnitt inleds med en bakgrundsbeskrivning av vald ämnesinriktning, intresse och argument. Därefter följer en beskrivning av valt referenssystem. Kapitlet avslutas med en disposition av studien.

1.1 Introduktion

Författarna till denna studie har valt att fokusera på kommunalt ägda elbolags entreprenadverksamheter samt politikerns attityd till det företagsekonomiska perspektivet som dessa företag ställs inför i avregleringens kölvatten. Författarna ville studera inom vilka ramar ett kommunalt elbolag kan agera på affärsmässiga grunder samt om, och i så fall hur, kommunal affärsverksamhet förändras ytterligare.

Sveriges riksdag beslutade den 1 januari år 1996 att avreglera den svenska elmarknaden. Syftet var att öka konkurrensen och därigenom stärka konsumenternas ställning gentemot elbolagen. Elmarknadsreformen innebar att marknadsformerna för elbranschen förändrades, dvs. man gick från monopol till oligopol samt i vissa delar monopolistisk konkurrens. Denna förändring innebar för konsumenten att man nu själv kunde bestämma från vilket bolag man kunde köpa sin el. För elbolagen innebar det att de var tvungna att skilja på elhandelsverksamheten och sin nätverksamhet. En effekt av detta blev att elbolagen genomgick organisatoriska förändringar för att effektivisera sin verksamhet, samt att deras produkter blev allt mer differentierade. Elbolagen ställdes nu inför helt nya förutsättningar. Lönsamhetskrav blev ett allt väsentligare inslag i verksamheten samtidigt som man skulle konkurrera med privata företag i fri konkurrens.

Avreglering och inriktning mot fri konkurrens ställer stora krav på förnyelse och förändring. De kommunala bolagen ställs inför krav på organisatoriska förändringar, ledarskap och tillförande av ny kunskap. Inriktning på fri konkurrens kan leda till politisk konfrontation och det är viktigt att ha i åtanke att kommunala verksamheter har ett starkt byråkratiskt arv som sammanhänger med den politiska styrningen och den kommunalrättsliga regleringen. Inom elbolagens sektor innebär avregleringen att man övergår från monopoltänkande till en fri konkurrenssituation vilket inte bara ställer krav på attitydförändring. Man måste vara mentalt inställd på en ny läroprocess som lägger grunden till en ökad förståelse för både valda

förändringsstrategier och för kulturella förändringsprocesser. För att denna övergripande inriktning skall vara genomförbar bör det också ligga i linje med det politiska perspektivet. Flera faktorer har observerats i denna process (Andersson F., 2002):

- Erfarenheter från konkurrensutsättning visar att de starkt negativa scenarier, som många varnar för, i de flesta fall har uteblivit. I många fall har man kunnat konstatera små kostnadssänkningar medan kvalitetseffekterna har varit måttliga i både positiv och negativ bemärkelse.
- Ett sätt att förena offentlig finansiering, individuell valfrihet och effektiv konkurrens är kundvalsarrangemang. Kombinationen av valfrihet och konkurrens skall inte ses som ett instrument att göra ekonomiska besparingar utan snarare för att höja kvaliteten i verksamheten.
- Det är i allmänhet angeläget att det finns kommunal egenregi som har ansvaret och en viss intern kompetens. Att kommunen bevarar sin egenregi är också önskvärt ur ett konkurrens hänseende, men det är viktigt att egenregi konkurrerar på lika villkor. Det är viktigt att inse att kommunen har yttersta ansvaret och att detta ansvar inte kan kontrakteras bort.
- Konkurrensutsättningen har inte visat sig vara något hot mot demokratiskt inflytande och insyn. Man bör i det här sammanhanget påpeka att det är angeläget att frågor som rör insynen regleras i kontrakt mellan kommuner och utförare.
- I en process där kundvalen ökar är det viktigt att såväl privata som offentliga initiativ tas för att öka konsumentinformationen.
- Vinstintresset förefaller inte påverka verksamheter negativt.

I kommunala verksamheter finns det oftast en starkt rotad princip att först utreda och tänka igenom, sedan välja det bästa alternativet för att därefter handla. De intressekonflikter som finns försöker man i möjligaste mån hantera redan i utredningsstadiet, som därigenom kompliceras och drar ut på tiden. Här råder också en starkt demokratisk tradition, vilken kan leda till en mer traditionell utredningsmodell. De lagstadgade modellerna passar onekligen bättre till en traditionell utredningsmodell med formaliserat beslutsfattande än till entreprenörsidealet.

1.2 Referenssystem

Författarna har i studien valt att använda ett referenssystem som kallas Harvardsystemet, eller vanligare, parentessystemet. Harvardsystemet är ett enkelt och överskådligt system som består av två delar: dels en texthänvisning och dels en fullständig bibliografisk beskrivning av de dokument som utgör underlaget i rapporten. Texthänvisningen består vid referat i att författare och publiceringsår presenteras, i vanligaste fall i en parentes bakom referatet. Vid citat visas författare, år samt sidhänvisning i parentes i anslutning till citatet, i normalfallet efter citatet. Den bibliografiska beskrivningen av dokument och övriga skriftliga underlag till rapporten, finns i referenslistan i slutet av rapporten (Backman J., 1998).

1.3 Studiens disposition

I första kapitlet gör författarna en bakgrunds- och intressebeskrivning av valt ämne. Vidare argumenterar författarna kring studieobjektet. Rapportens andra kapitel fortsätter med syftebeskrivning samt vilka avgränsningar författarna valt att göra för att i det tredje kapitlet lyfta fram studiens problemformulering. I problemformulering visar författarna på en mängd olika faktorer att beakta i samband med rapportens syfte. I fjärde kapitlet beskriver författarna det metodologiska upplägget på rapporten för att i femte kapitlet koppla relevant teori till rapportens syfte och problem. Författarna har i sjätte kapitlet beskrivit studiens resultat. I sjunde kapitlet görs en empirisk teoretisk analys för att i kapitel åtta avsluta med slutsatser och rekommendationer. Kapitel nio redovisar studiens källor.

Kapitel 2

Syfte och avgränsningar

I föreliggande avsnitt fastslås studiens syfte. Därefter följer en specificering av huvudsyftet i tre delsyften. Delsyftena kompletteras med övergripande frågeställningar. Avgränsningar av studien presenteras sist i kapitlet.

2.1 Syfte

Studiens huvudsyfte är: att undersöka hur de kommunala elbolagens entreprenadverksamheter får drivas på affärsmässiga grunder utifrån ett politiskt perspektiv. Huvudsyftet delas in i tre underliggande delsyften.

Det första delsyftet är: *att studera ledande politikers attityd till att kommunala elbolags entreprenadverksamheter konkurrerar på affärsmässiga grunder.*

Det andra delsyftet är: *att undersöka huruvida elbolagens entreprenadverksamheter idag följer gällande lagar och praxis.*

Det tredje delsyftet är: *att undersöka under vilka ägarformer kommunala bolags entreprenadområden kommer att agera i framtiden. Alternativen till att vara ett helägt kommunalt bolag kan vara flera.*

I dagsläget befinner sig de kommunala elbolagen i processen att gå från det kommunala perspektivet till det företagsekonomiska perspektivet. Elbolagen konkurrerar idag i allt större utsträckning på den fria marknaden och politikernas attityd formar elbolagen genom bolagspolicy och ägardirektiv. Dessa påverkar framtida strategiska beslut som skall förenas med företagsekonomiska mål. För att dessa förändringsprocesser skall bli framgångsrika bör de ligga i linje med det politiska perspektivet.

Den nya situationen, kommunala elbolag ställts inför sedan avregleringen år 1996, innebär att de söker sig in på nya verksamhetsområden där de konkurrerar med privata företag. Vad som är tillåtet utifrån gällande kommunallag och praxis är därför inte helt givet. Det är således svårt för företagsledningen att veta vilka verksamhetsområden som är tillåtna och vilka som bör undvikas.

Nämnda syften utmynnar i följande frågor:

- Vilken är ledande politikers inställning till att de kommunala elbolagens entreprenadverksamheter går från ett kommunalt perspektiv till ett företagsekonomiskt perspektiv?
- Inom vilka entreprenadverksamheter får ett kommunalt elbolag konkurrera på affärsmässiga grunder?
- Vilka frihetsgrader kommer kommunala elbolags entreprenadverksamhet ha i framtiden?

2.2 Avgränsning

Författarna har valt att avgränsa sig att undersöka politikers attityd till de kommunala elbolagens sätt att agera på affärsmässiga grunder inom två, för att få en allmän inriktning, kommuner i Västsverige. Båda kommunerna har en lång historia av socialdemokratiskt styre vilket man bör ha i åtanke då man läser rapporten. Författarna avser att avgränsa sig att studera elbolagens entreprenadverksamhet.

Kapitel 3

Problemanalys

Föreliggande avsnitt inleds med en kort redogörelse av kommunala bolag. Vidare problematiserar författarna kring elbranschen och hur kommunal verksamhet bedrivs i bolagsform samt vilka begränsningar lagar och praxis ger. Därefter problematiserar författarna kring skillnader i drivkrafter hos politiker och den fria marknaden. Avsnittet avslutas med författarnas egna reflektioner som sedan leder till ett formulerande av ett huvudproblem.

3.1 Kommunala bolag

De flesta kommuner bedriver någon form av verksamhet i kommunalt ägda bolag. År 2002 fanns det 1423 kommunalt ägda bolag och dessa har stor ekonomisk betydelse för den kommunala verksamheten. För att ett bolag skall räknas som kommunalt ägt krävs det att 50% eller mer av bolaget ägs av en eller fler kommuner. I de fall där staten eller något landsting äger resterande 50% räknas dessa bolag ej som kommunalt ägda utan som statligt eller landstingsägda (www.scb.se). De kommunalt ägda bolagen stod för 24% av kommunernas sammanlagda omsättning år 2001. Samma år hade ett flertal kommuner ett eller fler kommunala bolag och endast tre kommuner ägde inte något bolag. I genomsnitt hade de svenska kommunerna 6,2 bolag år 2001 (Hansson L. & Nilsson A. 2003).

Den dominerande associationsformen för kommunalt ägda bolag inom energi- och bostadverksamheterna är bolagsformen. Bostadsbolag och energibolag svarar tillsammans för ca 72 % av sektorns totala omsättning och 69 % av tillgångarna (Hansson L. & Nilsson A. 2003). Aktiebolaget skiljer sig markant från förvaltningsformen juridiskt och institutionellt. Därför använder sig kommuner av aktiebolag för vissa verksamheter. Detta har kritiserats, då vissa menar att kommunerna dåligt utnyttjar aktiebolagens kapacitet (Collin S.O., 2001).

3.2 Elbranschen, en kort bakgrund

Under senare delen av 1880-talen när elektrifieringen av städerna inleddes, var det kommunala initiativet starkt. Verksamheterna bedrevs av städerna i förvaltningsform samtidigt som näringslivet var aktiva inom området, men då i bolagsform. Under inledningen av 1900-talen blev det ett kommunalt övertagande av bolagen, men då i förvaltningsform, och så sent som på 1960-talen fanns det endast ett trettiotal kommunala elbolag. Den mer omfattande bolagiseringen kom igång på 1990-talen och uppgick till hela 333 bolag år 1996

då branschen blev konkurrensutsatt (Gunnarsson P.O. & Stureson J., 2003). Avregleringen var resultatet av en nationell utredning om konkurrensutsättningen av elmarknaden som påbörjades i slutet av 1980-talen (En ljus och varm historia – Trollhättans Energi 100 år, 2003).

När elkonsumenterna idag betalar elräkningen är priset uppdelat i tre olika variabler - elpris, nätavgift samt skatter. Det är bara den del av elpriset som är kopplat till själva produkten el som är utsatt för konkurrens. Den stora förändringen i och med den nya elmarknaden, är att kunderna fritt kan välja elleverantör (www.svenskenergi.se).

3.2.1 Svenska Kraftnät

Svenska Kraftnät äger och driver stamnätet för elkraft. Svenska Kraftnät har ett så kallat systemansvar. Det innebär att man ansvarar för att elsystemet kortsiktigt är i balans och att dess anläggningar samverkar driftsäkert. Mer specifikt arbetar Svenska Kraftnät med fyra uppdrag. Första uppdraget är att erbjuda en säker, effektiv och miljöanpassad överföring av el på stamnätet. Andra uppdraget är att främja en svensk, nordisk och europeisk elmarknad med konkurrens. Tredje uppdraget är att utöva systemansvaret kostnadseffektivt och fjärde uppdraget är att verka för en robust och flexibel elförsörjning vid kris och krig. Finansieringen sker genom de avgifter kraftproducenter, industrier och andra förbrukare betalar för att transportera el via stamnätet. Svenska kraftnät är ett statligt affärsverk och en myndighet som startade sin verksamhet den 1 januari 1992. (www.svenskenergi.se).

3.2.2 Energimyndigheten

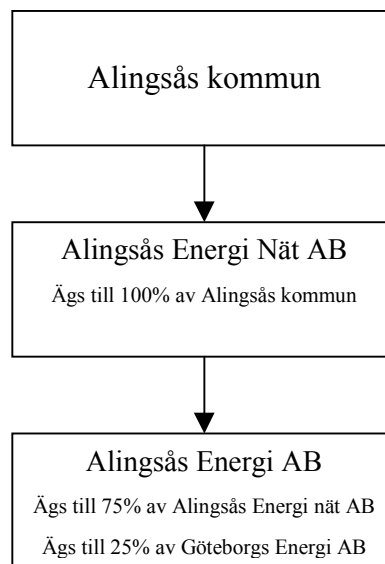
Den centrala förvaltningsmyndigheten för frågor om tillförsel och användning av energi är Statens energimyndighet. Energimyndigheten, som bildades år 1998, arbetar för att skapa ett ekonomiskt bärkraftigt energisystem som är ekologiskt uthålligt. Detta görs i samverkan med näringsliv, energiföretag, kommuner och forskare. Energimyndigheten har tillsyn över naturgasmarknaden samt att nätföretagen följer ellagen. Energimyndigheten skall bevaka och analysera elmarknaden samt ha en expertroll för elhandelsfrågor. Myndigheten ansvarar också för att granska att elöverföringen bedrivs effektivt för att främja konkurrensen inom elhandeln (www.stem.se).

3.2.3 Svensk Energi

Den intresse- och branschorganisation som finns för landets elförsörjningsföretag, nät, elproduktion och elhandel, är Svensk Energi. Organisationen arbetar med fyra prioriterade områden: en väl fungerande konkurrensmarknad, harmonisering av skatter, effektiv nätverksamhet samt långsiktigt hållbar energiförsörjning. Organisationen företräder hela elbranschen i energipolitiska frågor, såväl nationellt som internationellt, och man bedriver bland annat fortlöpande opinionsbildning. Svensk Energi förser medlemsföretagen med tjänster som stöder deras utveckling och verksamhet (www.svenskenergi.se).

3.2.4 Alingsås, ett exempel

Hur ägarstrukturen ser ut inom olika kommuner skiljer sig. Ett exempel på ägarstruktur kan hämtas från Alingsås kommun. Alingsås kommun har organiserat sin elbolagsverksamhet i ett moderbolag, Alingsås Energi Nät AB, samt ett dotterbolag, Alingsås Energi AB:



FIGUR 3.1: ORGANISATIONSSKISS ALINGSÅS KOMMUN
(www.alinet.se)

3.3 Kommunal verksamhet i bolagsform

Kommunala intressen i städernas infrastruktur har funnits i olika former sedan industrialiseringen. Först under 1990-talen tog bolagiseringen fart inom kommunerna. År 1996 avreglerades elmarknaden genom att elhandeln utsattes för fri konkurrens. Detta medförde att kommunala elbolag, genom ellagen 1997, undantogs från den rådande självkostnadsprincipen i kommunallagen. Detta gör att det ställs förändrade krav på politiskt tillsatta styrelser och deras sätt att styra företagen samt tjänstemännen i företagsledningarna. (Gunnarsson & Sturesson, 2003).

”Ägarna ska för kommunens bolag lösa behovet av vägledning i frågor som rör strategisk inriktning, mål/ambitions- samt risknivå. Detta genom att ta erforderliga planerings- samordnings- och uppföljningsinitiativ i samverkan med kommunens bolag, nämnder och kommunstyrelsestabem, vilket ska leda till att kommunkoncernens totala verksamhet blir än mer ändamålsenlig och effektiv samt styrbar ur såväl professionellt som demokratiskt perspektiv” (Gunnarsson & Sturesson, 2003, s. 20).

Det finns idag två former av konkurrensutsättning inom ramen för offentlig finansiering, entreprenad och kundvalsarrangemang. Syftena med konkurrensutsättningen har varierat men tyngdpunkten har varit: sänkta kostnader, höjd kvalitet samt ökad valfrihet. Den hårt ansträngda ekonomin under 1990-talen har varit en bidragande orsak bakom det växande antalet entreprenader. Den förändrade politikerrollen, medborgarinflyttande samt verksamhetens kvalitet har varit de främsta stötestenarna för genomförandet av konkurrensutsättningen (Andersson F., 2002). Det finns flera bakomliggande orsaker till att kommuner väljer att bedriva verksamheter i bolagsform. Argumenten för ett kommunalt bolagsägande skulle kunna se ut enligt följande (Gunnarsson P.O. & Sturesson J., 2003):

- De har gått i arv, dvs. historiskt motiv – Arvtagaren.
- Bolagen har successivt byggt upp och utvecklat verksamheten (ägande uppstod när kommunerna bolagiserade) – Entreprenören.
- Politikerna tycker det är bra att infrastrukturåtgärningar är i samhällets ägo – Ideologen.
- Politikerna har makt och kontroll samt bestämmanderätt och rådighet över bolaget och kan påverka och styra dess inriktning och utveckling – Maktutövaren.
- Politikerna äger aktivt och offensivt bolagen då det utan bolagen inte skulle gå att skapa bra innehåll i kommunvisionen samt att få in och få ut synergierna i koncernen – Strategen (egen regi).
- Det är bra med konkurrens i branschen, kommunerna behöver äga och inte sälja – Idealisten.
- Det finns inga reella motiv att äga i de branscher som avreglerats. Riskerna är höga och kommunerna har svårt att ha spetskompetens själva – Realisten? Här planeras ofta försäljning.
- Kommunerna kryper nu ur sitt ägande i så många branscher som möjligt i syfte att minska risker samt för att kunna lösa lån i kommunkoncernen – Konsolideraren.

De organ som i praktiken förvaltar ägarrollen för elbolagen kan variera. I teorin är det kommunfullmäktige som innehar ägarrollen, men i praktiken styrs det av kommunalstyrelsen. Ett alternativ är att bilda ett moderbolag som står under uppsikt av kommunstyrelsen. Den strategiska ledningsfrågan är emellertid vem som utövar ägarfunktionen, dvs. var ägarrollen förläggs i praktiken. Kommunallagen tar kommunalfullmäktige som utgångspunkt. Det mest rationella tillvägagångssättet är emellertid ofta att kommunalfullmäktige ger kommunalstyrelsen befogenhet att förvalta och utöva kommunens ägarroll. När det gäller moderbolag måste man skilja på s.k. strategiskt och taktiskt operativa ägarfrågor. Detta för att bättre kunna skapa rätt dignitet i den politiska ägarstyrningen.

Ägarstyrningen innebär rent konkret att kommunalstyrelsen sköter de strategiska ägarfrågorna även när det finns en s.k. äkta koncernbildning med moderbolag. Enligt detta synsätt styr alltså kommunalstyrelsen den viktiga strategiska ägardialogen. Det kan innebära att man ger direktiv direkt till varje enskilt bolag oavsett om detta ingår i den äkta koncernen eller inte.

Det kan gälla t.ex. (Gunnarsson P.O. & Stureson J., 2003):

- Förändring i verksamhetsinriktning och övriga direktiv (ägarnas mål),
- Större investeringar med bäring på kommunens strategiska inriktning,
- Avkastning samt kravet på resultat (nytta och intäkter).

3.3.1 Arbetsgivarorganisationen för kommunnära företag, KFS

KFS bildades i oktober 1988 och är bolagens arbetsgivarorganisation. Kommunerna hade redan då i viss mån valt att bedriva stora delar av sina verksamheter i aktiebolagsform. Kommunerna har under en längre period arbetat med effektiviserings- och utvecklingsarbete. Detta i kombination med avregleringar och ökad konkurrensutsättning har lett till att antalet kommunala bolag ökat ytterligare. Medlemsbolagen är både stora och små, och finns över hela landet. De ägs av kommuner och landsting eller är helt eller delvis privatägda. KFS bildades för att ge de kommunala bolagen bättre arbetsgivar-service samt för att möta det ökande behovet av verksamhetsanpassade och konkurrenskraftiga avtal för det växande antalet kommunala bolag. Genom KFS får arbetsgivarfrågorna bästa möjliga lösning utifrån ett perspektiv där såväl den kommunala världen som omvärlden sätts i fokus. Om ett medlemsbolag drabbas av strejk eller annan stridsåtgärd kan bolaget få ersättning ur KFS Konfliktfond. KFS: s huvuduppgifter är (www.kfs.net):

- att träffa centrala överenskommelser.
- att arbeta för branschanpassning i kollektivavtalen.
- att ge service i arbetsgivarfrågor och skydd vid konflikter.

3.3.2 Svenska Kommunförbundet, SK

SK: s utveckling startade år 1903. SK är kommunernas arbetsgivar- och intresseorganisation och består av landets 290 kommuner. Förbundet har till uppgift att tillvarata kommunernas intressen, tillhandahålla dem service samt främja deras samverkan. Verksamhetens övergripande mål är att utveckla och stöda det kommunala självstyret. Den viktigaste uppgiften för SK är att slå vakt om det kommunala självstyret samt att bevaka kommunernas intressen gentemot staten. Verksamheten finansieras genom bidrag och skatteintäkter. SK ger årligen ut ett flertal publikationer rörande kommunala verksamheter och är därigenom en stor källa för medborgare som vill fördjupa sig i kommunala verksamheter (www.svekom.se).

3.3.3 Lönsamhet och demokrati

En viktig uppgift för bolagsägarna är att belöna duktiga medarbetare, till exempel genom bonusutbetalningar till ledande personal. Förhoppningen är att detta i slutändan skall vara lönsamt för bolaget. I bolag som inte är vinstdrivande saknas denna ägarroll vilket leder till att sådana ekonomiska drivkrafter är starkt begränsade. Verksamheter som inte är vinstdrivande bör klassificeras som hybridformer, dvs. de arbetar inte fullt ut vare sig enligt marknadens

logik, eller byråkratins logik. Detta kan skapa problem som kan belysas ur två vinklar. För det första kan den offentlige upphandlaren ha svårt att etablera en relation med den andra parten

då den arbetar enligt marknadens logik. För det andra kan de starka ekonomiska drivkrafter bolag har leda till att entreprenörer skär i kostnader som är till nackdel för dem. Detta uppkommer speciellt i verksamheter där det är svårt att mäta och beskriva kvalitet, men liknande problem kan även finnas vid kundval. Problemen med urval och kundval kan givetvis bero på vinstmotivet (Andersson F., 2002).

Hur det förhåller sig med det demokratiska inflytandet vid konkurrensutsättning är i många fall närmast ideologiskt betingat. När en verksamhet övergår från egen regi till upphandling kommer politikerns roll att påverkas. Det direkta inflytandet över verksamheten för politikerna minskar och ansvaret ändrar karaktär. (Andersson F., 2002).

3.3.4 Bolagspolicy

Den filosofiska färdriktningen avseende hur kommunerna skall arbeta med den övergripande ägarstyrningen av kommunernas bolag, anges av bolagspolicyn. Bolagspolicyn anger även styrning och ledning av övriga verksamheter som finns i nämnds- och förvaltningsform (Gunnarsson P.O. & Sturesson J., 2003). En bolagspolicy innehåller bland annat allmänna riktlinjer för kommunala aktiebolag såsom bolagsordning, ägardirektiv, borgenspolicy etc. Den kan också ta upp kommunalfullmäktiges roll ur ett lednings och styrningsperspektiv samt i vilken omfattning kommunalfullmäktige skall informeras om bolagets verksamhet. Ägardirektiven beskriver målen med verksamheterna och det skall klart framgå vilken verksamhetsinriktning och vilket syfte bolagen har. Likaså skall finansiella direktiv ges samt hur disposition av vinstmedel skall göras. Kommunstyrelsens roll i de kommunala bolagen definieras också i bolagsordningen. Andra viktiga områden som bolagspolicyn reglerar är bolagsstämma, moderbolagets roll, helhetssyn och samordning, samordnad revision, miljöhänsyn samt ägardirektiv. Kommunfullmäktige skall besluta i frågor som rör bolagens verksamhet innan de behandlas i respektive bolags beslutsorgan (www.trollhattan.se):

- fastställande och ändring av bolagsordning.
- fastställande av aktiekapital.
- fastställande av ägardirektiv.
- bildande av dotterbolag, köp respektive försäljning av bolag eller del av bolag.

Bolagens verksamhet står under uppsikt av kommunstyrelsen enligt kommunallagen. Kommunstyrelsen skall ges den information och tillsändas de handlingar som kommunstyrelsen begär (www.trollhattan.se).

3.3.5 Sammanfattning - Kommunal verksamhet i bolagsform

Konkurrensutsättningens syften har varierat men tyngdpunkten har varit sänkta kostnader, höjd kvalitet samt ökad valfrihet för kommunmedborgarna. Både kommunerna och de kommunala bolagen har arbetsgivarorganisationer som har till uppgift att stöda dem i sina verksamheter. För de kommunala företagen har arbetsgivarorganisationen KFS bildats för att ge de kommunala företagen bättre arbetsgivar-service samt för att möta det ökande behovet av verksamhetsanpassade och konkurrenskraftiga avtal för det växande antalet kommunala bolag. För kommunerna är det arbetsgivarorganisationen Svenska Kommunförbundet som har till uppgift att tillvarata kommunernas intressen, tillhandahålla service samt främja samverkan med andra kommuner.

Bolagspolicyn är ett styrmedel för kommunerna att leda verksamheter som finns i nämnds- och förvaltningsform. En bolagspolicy innehåller ett antal allmänna riktlinjer. Andra viktiga områden som bolagspolicyn reglerar är bolagsstämma samt moderbolagets roll. Kommunstyrelsens roll i de kommunala bolagen definieras också i bolagsordningen.

3.4 Kommunallagen

Före 1991 års kommunallag fanns ingen kommunrättslig reglering av de kommunalt ägda bolagen. I 1991 års kommunallag infördes emellertid regler om de kommunalt ägda bolagen (Gunnarsson P.O. & Sturesson J., 2003). En kommun är inte lika fri i sin prissättning av en vara eller tjänst som ett privat företag. Kommunens fria prissättning begränsas av en kommunalrättslig princip, den s.k. självkostnadsprincipen. Denna princip har sedan länge upprätthållits i rättspraxis och är nu fastslagen i kommunallagen. Innebörden av självkostnadsprincipen är att avgifterna inte får bestämmas till sådana belopp att det tillför kommunen en vinst. Intäkterna får med andra ord inte överstiga kostnaderna för verksamheten. Principen syftar till att hindra kommunerna från, att i vinstsyfte, utnyttja den monopolsituation som ibland kan finnas vid avgiftsfinansierad kommunal verksamhet (Bohlin A, 2000). I kommunallagen anges att kommunen i ett aktiebolag, där kommunen innehar samtliga aktier, skall (Gunnarsson & Sturesson, 2003, s10):

- fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
- utse samtliga styrelseledamöter,
- se till att kommunfullmäktige får ta ställning innan sådana beslut som är av större vikt eller av principiell beskaffenhet fattas,
- utse minst en lekmannarevisor (gäller bolag där kommunen direkt eller indirekt innehar samtliga aktier).

Kommunstyrelsens uppgift, enligt kommunallagen, kan lite förenklat uttryckas som att man skall leda och samordna arbetet för bolagen. Kommunstyrelsen skall också övervaka bolagen och handha den ekonomiska förvaltningen i bolagen. Kommunstyrelsen skall även vara initiativtagare till förändringar samt verkställa beslut som kommunalfullmäktige fattat (Gunnarsson P.O. & Sturesson J., 2003). Moderbolaget får i och med detta en roll som mer handlar om operativ och administrativ ägarstyrning vilket också bör ske genom dialog även om inte den politiska nivån finns representerad. Exempel på styrning kan vara (Gunnarsson & Sturesson, 2003, s 25):

- Löpande uppsikt/uppföljning,
- Rapportering och kommunikation,
- Samordning vad gäller tillämpning av kommunövergripande policies som ekonomi och finans, IT, personal och ledarskap samt miljö,
- Skattefrågor.

3.4.1 Ändamålsparagrafen

I den så kallade ändamålsparagrafen, 17 § i kommunallagens tredje kapitel, anges villkor som uppställts för aktiebolag som är helägda av kommunen. Fullmäktige skall i helägda kommunala bolag fastställa verksamheten och ändamålet med bolaget. Syftet med denna paragraf är att minimera riskerna för kompetensöverskridande. Ändamålet bör, enligt kommunallagen, preciseras så att det framgår vad som gäller för kommunal verksamhet. Särskilt viktigt är detta om verksamheten ligger nära gränsområdet för det kommunala kompetensområdet. Vidare är det, enligt kommunallagen, viktigt att säkerställa att intentionerna preciseras så att det klart framgår att de grunder som gäller för kommunal verksamhet, exempelvis självkostnadsprincipen skrivs in (Hilborn I. et al, 2001).

3.4.2 Lagen om offentlig upphandling (LOU)

LOU trädde i kraft januari år 1994. Staten, kommunerna, landstingen och deras bolag köper årligen varor och tjänster för en betydande del av statskassan. Lagen syftar till att dessa offentligt ägda bolag, med betydande skattefinansiering, skall göra sina inköp på ett sådant sätt att upphandlande enheter kan tillgodogöra sig vad företagen har att erbjuda. I praktiken betyder det att man ger företagen lika förutsättningar att konkurrera om bolagens inköp. LOU uppnår på detta sätt bästa förmånliga inköpsvillkor avseende pris och kvalitet till nytta för skattebetalare och konsumenter. Utgångspunkten för LOU finns i EG direktiv och i Sverige betonas syftet att all upphandling skall genomföras affärsmässigt (Konkurrensverket Rapporter 2000:1, 2000).

3.4.3 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen har sitt ursprung i principen om handlingsoffentlighet. De handlingar som förvaras hos kommunala och statliga myndigheter är tillgängliga för allmänheten. Syftet är att allmänheten skall ha insyn i de offentliga organens verksamhet för att t.ex. gynna den demokratiska debatten men även för att kunna kontrollera att de kommunala organen fullgör sina uppgifter enligt kommunallagens befogenhetsregler. Reglerna gäller inte enskilda rättssubjekt men är dock direkt tillämpliga i sådan statlig och kommunal verksamhet som bedrivs i förvaltningsform. Principen om handlingsoffentlighet skall enligt kommunallagen (1991:900) gälla även för kommunala aktiebolag där kommunen är ensam ägare. Om kommunen samäger bolag med någon annan skall insynen i företaget tas i hänsyn till andels förhållanden, verksamhetens art samt omständigheter i övrigt (Bergdahl P. & Henricson L. & Lunning K., 1993).

3.4.4 Lokaliseringsprincipen

En grundläggande bestämmelse för att kommunerna skall få ansvara för en verksamhet, är att kommunmedlemmarna har ett allmänt intresse av att så sker, dvs. att verksamheten utgör en samhällsnytta. Lokaliseringsprincipen innebär att en kommunal verksamhetsåtgärd måste vara knuten till kommunens eget område, alternativt dess medlemmar, för att den skall anses vara laglig. Kommunala bolag kan engagera sig i en annan kommuns område, exempelvis eldistribution, under förutsättning att dessa anordningar behövs för den egna kommunen. I praktiken innebär lokaliseringsprincipen att endast de verksamheter som gynnar kommunen

och dess invånare anses lagliga. Denna princip kan knytas till likställighetsprincipen som innebär att varje kommun invånare har lika rätt till samma tjänst för samma kostnad (Bergdahl P. & Henricson L. & Lunning K., 1993).

3.4.5 Tillämpning av kommunala rättsprinciper

Inom kommunala verksamheter finns en mängd offentliga regleringar som på olika sätt ger kommunen en dominerande ställning och begränsar konkurrensen. Dessa rättsprinciper har skapats för att kommunala verksamheter i så stor utsträckning som möjligt skall kunna konkurransutsättas på lika villkor med privata företag. Krav som ställs på marknader där det finns konkurrens är att:

- konkurransutsatt verksamhet skall ha en såväl ekonomisk som organisatorisk åtskillnad, helst som egen juridisk person.
- skattebidrag inte bör finansiera den löpande driften.

Förutsättningar för en fungerande konkurrens föreligger således på en avreglerad elmarknad. Dock måste ovanstående krav uppfyllas. Konkurrensverket anser att, i de fall ovanstående krav uppfylls, det kan ersätta lokaliserings-, likställighets- samt självkostnadsprincipen (Bergdahl P. & Henricson L. & Lunning K., 1993).

3.4.6 Ellagen

Det finns ett undantag som kommunala elbolag kan begagna sig av, ellagen (1997:857). Enligt ellagen skall självkostnadsprincipen inte gälla då ett kommunalt företag bedriver produktion av och handel med el, eller distribution av fjärrvärme och naturgas i konkurrens med andra leverantörer. Sådan verksamhet skall drivas på ”affärsmässig grund” och redovisas särskilt. Med affärsmässig grund avses att företaget skall agera affärsmässigt och tillämpa en korrekt prissättning. Priset för prestationen får alltså inkludera en viss vinst, om inte annat undantagsvis är särskilt motiverat (Bohlin A, 2000).

3.4.7 Sammanfattning - Kommunallagen

I Kommunallagen anges att kommunen som ägare i ett aktiebolag bland annat skall fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten samt se till att kommunfullmäktige får ta ställning innan sådana beslut som är av större vikt fattas. En kommun är inte lika fri i sin prissättning av en vara eller tjänst som ett privat företag. Enligt kommunallagen är kommunala bolags prissättning begränsad av en kommunalrättslig princip, den s.k. självkostnadsprincipen. Principen innebär att avgifterna inte får bestämmas till sådana belopp att det tillför kommunerna vinst. Ytterligare lagar och principer som kommunerna måste beakta är:

- Ändamålsparagrafen, vars syfte är att minimera riskerna för kompetensöverskridande.
- Lagen om offentlig upphandling, som syftar till att offentligt ägda bolag skall göra sina inköp på ett sådant sätt att upphandlande enheter kan tillgodogöra sig vad företagen har att erbjuda.
- Offentlighetsprincipen, som reglerar att de handlingar som förvaras hos kommunala och statliga myndigheter skall vara tillgängliga för allmänheten.

- Lokaliseringsprincipen, som är en grundläggande bestämmelse för att kommunerna skall få ansvara över en angelägenhet, innebär att kommunmedlemmarna skall ha ett allmänt intresse av att så sker.

Det finns ett undantag i kommunallagen som kommunala elbolag kan använda sig av, ellagen. Enligt denna lag skall självkostnadsprincipen inte gälla då ett kommunalt företag bedriver produktion av och handel med el eller distribution av fjärrvärme och naturgas i konkurrens med andra leverantörer.

3.5 Det politiska perspektivet

3.5.1 Offentlig sektor

Den samlade offentliga sektorn i Sverige omfattar staten, kommunerna, landstingen samt socialförsäkringssektorn. De resurser som den offentliga sektorn förbrukar för produktion av tjänster motsvarar en tredjedel av landets samlade resurser. I ett internationellt perspektiv har Sverige en mycket stor offentlig sektor. Andelen av BNP: n avseende den offentliga sektorn är större än i något annat västligt industriland. Kärnan i den offentliga sektorns verksamhet är att producera ”kollektiva” tjänster som den privata marknaden inte kan klara såsom utbildning, vård mm., men även verksamheter såsom underhåll av vägnätet samt eldistribution (Eklund K., 1999).

Det finns både ekonomiska och politiska orsaker till att den offentliga sektorn har vuxit i ett historiskt perspektiv. Industrialiseringen krävde stora investeringar i transportsystem och nya anläggningar för el- och gasdistribution, vilket var väldigt kapitalkrävande. De politiska argumenten för att driva dessa verksamheter i offentlig regi kan vara dels ekonomiska och dels fördelningspolitiska. Det ekonomiska argumentet är att det finns positiva externa effekter av att driva till t.ex. vård och utbildning kraftigt subventionerat eller i offentlig regi; en hög utbildningsnivå och en förbättrad folkhälsa är samhällsekonomiskt lönsamt. Att med skatter finansiera dessa verksamheter, istället för att de skall prissättas på marknaderna kan ha fördelningspolitiska motiv. Då detta betalas via skattsedeln kan dessa tjänster fördelas till samhällets mindre välbeställda. Att man i Sverige driver dessa verksamheter i offentlig regi beror på att utjämningssträvandena här gått längre än i många andra länder. Detta kan vara ett uttryck för att fördela produktionsresultat mellan medborgarna jämnare än vad marknaden gör (Eklund K., 1999).

3.5.2 Kollektiva val

Den politiska beslutmekanismens inbyggda dynamik kan, då den nått en viss storlek, få den offentliga sektorn att växa ”av sig själv”. Detta påverkas av på vilket sätt politiker fattar beslut, dvs. vilka kollektiva val de gör. Besluten kan vara baserade på egenintressen, exempelvis att vinna röster inför val, och inte enbart en vilja om att stabilisera ekonomin. Detta kan innebära att politiker kan fatta beslut som, ur en rent ekonomisk synvinkel, kan vara olämpliga (Eklund K., 1999). För politiker kan det förekomma problem med att kontrollera utförandet av politiska beslut. I slutänden är det de offentliga tjänstemännen som förverkligar de politiska besluten. Men på samma sätt som politiker kan dessa tjänstemän ha egna motiv och drivkrafter. När dessa beslut rör resursfördelning har potentiella vinnare och förlorare stora drivkrafter att försöka påverka besluten. Därför kan det vara mer lönsamt att på olika

sätt försöka påverka de politiska besluten för stora företag än att utveckla den egna verksamheten. Detta fenomen brukar kallas privilegiejakt. Det är särskilt viktigt att ta detta i övervägande då verksamheten befinner sig i gränsytan mellan det offentliga och det privata (Andersson F., 2002).

3.5.3 Konkurrens och effektivitet

Den prisbild som finns på en marknad styrs av vilken grad av konkurrens som förekommer. Sannolikheten att företag accepterar rådande prisbild är större ju fler företag som konkurrerar på marknaden (Konkurrensverket Rapporter 2000:1, 2000). Vill man öka effektiviteten i produktionen kan man kritisera onödiga monopol både i offentlig och privat verksamhet. Det är snarare graden av konkurrens som är viktigt istället för att utgå enbart ifrån ägandet. Uppgiften blir då att bryta upp monopol och införa konkurrens också i den offentliga sektorn (Eklund K., 1999). En gynnsam följd av ökad konkurrens är att den interna produktutvecklingen och kostnadseffektiviseringen är större än de negativa följderna av att skalfördelarna inte kan utnyttjas till fullo (Konkurrensverket Rapporter 2000:1, 2000).

3.5.4 Kommunala bolags frihetsgrad

De kommunala bolagen har, i förhållande till de kommunala förvaltningarna, en högre frihetsgrad i sin operativa verksamhet. Denna frihet finns även gällande strategiska val. Bolagsverksamheterna syftar till någon form av samhällsnytta och för att kommunen effektivt skall kunna dra nytta av bolagen, ställs stora krav på samordning mellan bolagen och förvaltningarna. Friheten är beroende av vilka direktiv som kommunfullmäktige ställer på bolagen (Gunnarsson P.O. & Sturesson J., 2003). Attityder till verksamhet mellan bolagsledning och förvaltningsledning kan vara olika. Detta kan ge ökad risk för ett mindre smidigt och effektivt samarbete över bolags- och förvaltningsgränserna där politikerna har ett stort ansvar för en effektiv samverkan mot de gemensamma samhällsnyttomålen (Gunnarsson P.O. & Sturesson J., 2003).

3.5.5 Kommunpolitikern

Långa politiska karriärer samt låg och långsam omsättning, är utmärkande drag bland lokalpolitikerna. De lokala politikerna har förmånen att arbeta med frågor de är intresserade av. De har med andra ord en hög måluppfyllelse. Större partier skiljer sig från mindre partier, inom den lokala politiken, i den bemärkelsen att politikerna där i större omfattning får dela med sig av inflytande till sina partivänner. Därav upplever politikerna i de små partierna att de har ett större inflytande i det egna partiet men beträffande inflytandet i kommunen ger tillhörigheten i ett litet parti motsatt effekt. Detta resulterar i att politiker som tillhör ett stort parti känner att de har större inflytande i kommunen (Svenska Kommunförbundet, 2000).

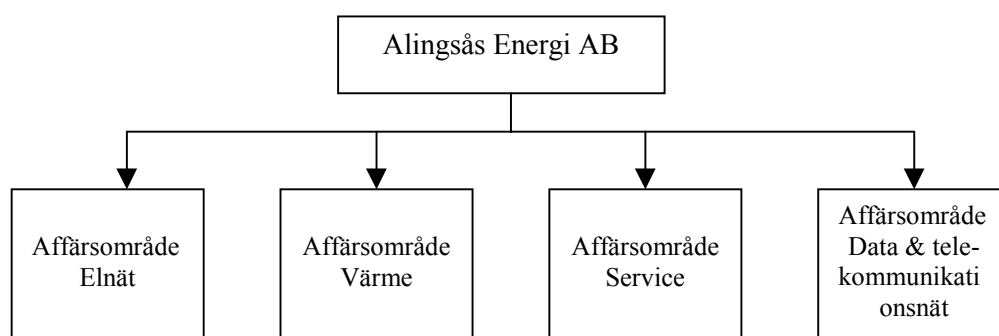
3.6 Det företagsekonomiska perspektivet och affärsmässiga grunder

Fri konkurrens, på lika villkor inom lagstiftningen och de ramar som sätts upp, är ett verktyg att tillgodose konsumenternas efterfrågan samt hushållningen med begränsade resurser. Konsumenterna gynnas ofta vid fri konkurrens då en ständig press på priser och kostnader gör att företagen ständigt strävar efter förbättring. För att skapa en hållbar och långsiktig väg kan

man genom ekonomisk politik göra det möjligt för företagen att producera mer varor och tjänster till priser som samtidigt täcker företagens kostnader. Vad det ytterst handlar om är att skapa ett ökat välstånd och en ökad sysselsättning (Eklund K., 1999). Begreppet affärsmässig grund innefattar att företagen på marknaden kan tänka i termer av att man vill göra ekonomisk vinst, vilket är drivande för privata företag (Andersson F., 2002).

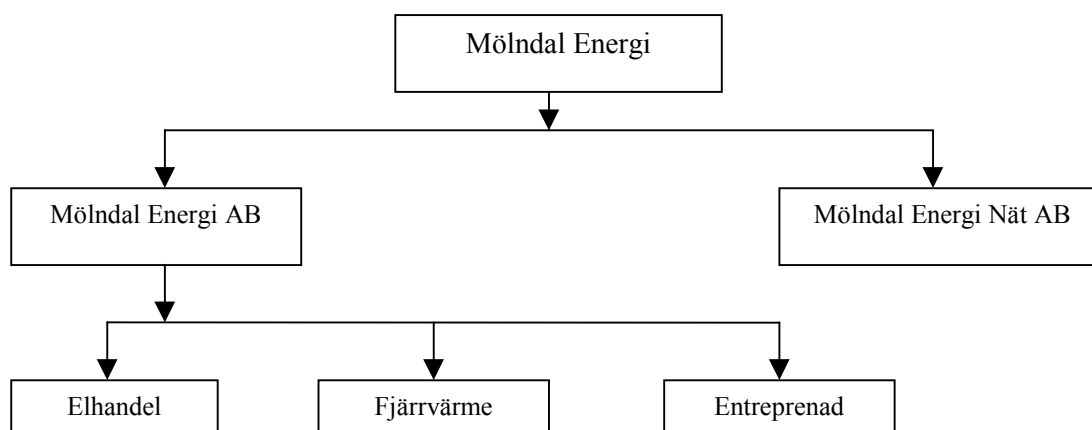
3.7 Elbolagens entreprenadverksamhet

Verksamheten för de flesta kommunala elbolagen är varierande. De kan innefatta allt från drift och underhåll av elnäten till att underhålla elanläggningar för fastighetsägare. För att detta omfattande verksamhetsområde skall fungera krävs en uppdelning av ansvarsområden. Hur denna uppdelning ser ut varierar från bolag till bolag. Entreprenadverksamheten inom elbolagen kan vara en underavdelning till en större avdelning som exempelvis el eller stadsnät, men det kan också vara ett självständigt affärsområde (www.alinet.se & www.molndalenergi.se):



FIGUR 3.2 ORGANISATIONSSKISS ALINGSÅS ENERGI AB

(www.alinet.se).



FIGUR 3.3 ORGANISATIONSSKISS MÖLNDAL ENERGI

(www.molndalenergi.se).

De ansvarsområden som ligger under entreprenadområdet kan vara nybyggnation och underhåll av ledningsnät, belysningsanläggningar samt trafiksignaler. Installationsverksamheten för entreprenadområdet kan innefattas av mätsystem, elsanering och elinstallationer. Entreprenadområdets kunder är vanligen nät- och energibolag, kommuner, fastighetsbolag, banverket samt vägverket, men det förekommer även privata företag som kunder såsom industrier och privata fastighetsägare. Den stora konkurrens fördel som kan tillskrivas entreprenadområdet är den breda tekniska kompetensen samt den lokala förankringen (www.alinet.se & www.molndalenergi.se & www.trollhattanenergi.se).

3.8 El i framtiden

I en studie gjord av Elforsk AB, på uppdrag av Svenska Kraftverksföreningen, forskas om hur en framtidsvision av ett uthålligt elsystem skulle kunna se ut vid mitten av detta sekel. En övergripande förutsättning för att nya tekniker ska få ett genombrott, är att man i framtiden kan lagra el i stor skala vilket i dag inte är möjligt. Det är också avgörande att tekniker som i dag befinner sig på forskningsstadiet har nått kommersiell mognad. Stora tekniska utvecklingsarbeten behöver genomföras, och för att detta skall lyckas krävs att det finns en internationell marknad som drivkraft där den svenska insatsen endast utgör en liten del. Studien menar att det måste råda en fri elmarknad både i Sverige och i vår omvärld. Den internationella elhandeln blir allt mer utbyggd och det nordiska stamnätet kommer att vara integrerat med Europas. Strukturen hos elbranschen kan förändras med nya producenter vid sidan av de etablerade, såsom nätföretag, mäklare och kundkooperativ med flera, där kundinflytande är mycket stort (Haegermark H., 1996).

I förhållande till dagsläget kommer energianvändningen att minska och de ekonomiska styrmedlen medför att all energi blir dyrare än i dag. Studien menar också att elen i framtiden stärker sin marknadsandel, där elandelen av den totala energiförsörjningen ökar. I mitten av detta sekel förutspår man att elförsörjningen nästan uteslutande baseras på förnyelsebara energikällor med vattenkraft som bas. Ny elproduktionsteknik baserat på biobränslen, solceller, vindkraft samt bränsleceller har potential att i morgondagens samhälle vara stora inslag i produktionen. Det finns en förhoppning om att en lösning på lagringsproblemen, för såväl el som värme, gör att man kommer att utjämna energitillförseln över dygn och årstider. Visionen om framtidens energisystem är att de kommer att uppfylla högt ställda krav på säkerhet och resurssnålhet, med låga utsläpp, samt bevara den biologiska mångfalden vilket leder till en uthållig utveckling av både energiförsörjningen och samhället (Haegermark H., 1996).

3.9 Sammanfattning av problemanalys

Kommunala elbolags entreprenadverksamheter kan indelas i olika problemområden. Ett problem handlar om att kommunala verksamheter finansieras bland annat med hjälp av skatter samt att delar av verksamheten befinner sig på monopolmarknader. Författarna anser att det kan vara en svårighet för företagen att ha verksamheter som samtidigt befinner sig i olika marknadsformer, dvs. att en del av verksamheten är på en monopolmarknad medan en annan del av verksamhet konkurrerar på en friare marknad. Detta ställer stora krav på såväl ägare

som ledningen av bolaget att genomföra organisatoriska förändringar som underlättar för bolagets medarbetare att klara av denna omställning. Skattefinansieringen av verksamheten borde inte, enligt författarna, utgöra ett problem i en konkurrenssituation då även de kommunalt ägda bolagen har tuffa lönsamhetsmål. Snarare anser författarna att det är graden av konkurrens och inte ägandeformen som avgör om elbolagen kommer att lyckas i den nya konkurrenssituation de ställts inför.

Elbolagen, som ägs av kommunerna, kan sägas ha en finansiellt stark ägare, vilket är en konkurrensfördel mot mindre privata företag. Men de kommunala elbolagen har även stora restriktioner i hur de får bedriva sin verksamhet. Dessa restriktioner finner man i kommunallagen. Att självkostnadsprincipen är undantagen i ellagen är en självklarhet och en förutsättning för elbolagens existens på en avreglerad marknad. Ellagen ger det kommunala elbolaget möjlighet att ta del av marknader där även privata aktörer agerar. Det som däremot starkt begränsar de kommunala elbolagens frihetsgrader återfinns i ändamålsparagrafen, samt lokaliseringsprincipen. Ändamålsparagrafens syfte att minimera risken för kompetensöverskridande och skyddar mindre privata företag mot kommunala bolags konkurrens. Författarna anser att det kan vara problematiskt att definiera vad som är ändamålet för bolaget samt vart man skall dra gränsen för ändamåls överskridande. På grund av detta anser författarna att det är av stor vikt att de kommunala elbolagen har klart för sig ändamålet med verksamheten när denna utökas med nya differentierade produkter och tjänster, men att det trots allt inte skall avskräckas av ändamålsparagrafen och inta en allt för defensiv roll på marknaden.

Lokaliserings principen begränsar de kommunala elbolagens geografiska utbredning vilket inte är fallet för privata aktörer på marknaden. Denna konkurrensnackdel bör enligt författarna tas i beaktande av de kommunala elbolagen. Ett sätt att inte allt för starkt begränsas av lokaliseringsprincipen, kan vara ett utökat samarbete med närliggande kommunala elbolag.

Författarna anser att de kommunala elbolagen utifrån en konkurrenssituation med den fria marknaden har en fördel i att ha kommunen som stark finansiell ägare men att detta också innebär nackdelar för bolagen och då främst genom de restriktioner som återfinns i kommunallagen. Utifrån detta perspektivet anser författarna att de kommunala bolagen inte, totalt sett, har en konkurrensfördel gentemot privata aktörer. Ett annat problem som uppstår är att de kommunala elbolagens verksamhet skall syfta till någon form av samhällsnytta. Samhällsnyttan leder till att friheten för bolagen är beroende av de direktiv som kommunfullmäktige ställer på bolagen. Direktiven kan ge ökad risk för ett mindre smidigt och effektivt samarbete mellan politiker och bolagsledning, där politikerna har ett stort ansvar för en effektiv samverkan mot de gemensamma samhällsnyttomålen. Ägardirektiven skall bestämma målen och syftet med elbolagets verksamhet. Författarna anser att politikerna har ett stort ansvar att tydligt beskriva för bolagsledningen vad elbolaget är till för och varför man finns till. Det finns en risk att ägarna i första hand intresserar sig för ekonomiska och finansiella mål. Vidare anser författarna att det är viktigt att ägarna intresserar sig av flera perspektiv samtidigt, såsom kunderna och marknaden, lärande och utveckling samt en fungerande samordningsprocess. Detta skulle kunna ge elbolagen möjlighet till ett strukturerat uppföljnings och utvecklingsarbete.

Även finansiellt har de kommunala elbolagen restriktioner som saknas av övriga aktörer på den privata marknaden, denna restriktion ligger i att bolagen får betala tillbaka stora summor till ägarna, kommunerna, istället för att återinvestera kapitalet i företaget för att öka konkurrenskraften. Författarna ser detta som en konkurrensnackdel för de kommunala elbolagen då deras utvecklingsmöjligheter försämras i och med att investeringsmöjligheterna minskar. En högre investeringstakt anser författarna hade gynnat såväl de kommunala elbolagen samt deras ägare, kommunen, och i slutänden kommuninvånarna. Att använda de kommunala elbolagen som en mjölkko för att finansiera övrig offentlig verksamhet borde på långsikt inte gynna någon part.

Konsumenterna gynnas ofta vid fri konkurrens då en ständig press på priser och kostnader gör att företagen ständigt strävar efter förbättring. Det kan vara ytterligare ett problem för kommunala elbolags entreprenadverksamheter att växla över från det kommunala perspektivet till det företagsekonomiska perspektivet, då de inte har en tradition i sin organisation av att ständigt utsättas för press av sina konkurrenter med en strävan att alltid förbättra sig. Författarna anser att det är bra att entreprenadverksamheten utsätts för en hårdare konkurrens av både interna och externa skäl. Internt ökar effektiviteten i verksamheten vilket leder till ökad konkurrenskraft, externt leder det till att kommunerna vet att deras verksamhet är effektiv och att de inte betalar ett överpris när de upphandlar tjänster av entreprenadverksamheten i konkurrens med privata aktörer vilket i slutändan gynnar kommuninvånarna. Ovanstående resonemang leder författarna till en definition av huvudproblemet.

Huvudproblemet är vad som är politiskt och lagligt genomförbart för kommunalt ägda elbolags entreprenadverksamheter utifrån perspektivet att entreprenadverksamheter konkurrerar i den privata marknaden på affärsmässiga grunder.

Kapitel 4

Metod

Föreliggande avsnitt beskriver metodologiskt samt vetenskapligt upplägg av rapporten. Studien har genomförts med kvalitativ metod. Motivering till val av metod redovisas och även informationsinsamling och urval presenteras.

4.1 Undersökningens upplägg

4.1.1 Kvalitativ eller kvantitativ metod

Det är inget självändamål att ha kunskap om metoder, utan ett redskap i syfte att uppnå sin målsättning med forskningen. Grunden för systematiskt och planmässigt arbete ges av metodlära: om frågor som rör vem, vad, hur och varför, beträffande samhällsliga problem. Fyra grundläggande sätt presenteras på hur man kan använda metodredskapet:

- på olika sätt: både fördunkla och förtydliga faktiska förhållanden med en och samma metod.
- hur vi inledningsvis skapar en uppfattning och förståelse av det vi vill undersöka.
- se att metod är inte något som är objektivt eller neutralt.
- skilja mellan metoder där forskaren är åskådare och där han/hon deltar själv.

Utifrån ovanstående är det viktigt att all inläring av metodiska färdigheter ska ge förutsättningar för kritik och prövning av de resultat som framkommer. Man skiljer på två olika metodiska angreppssätt: kvantitativa och kvalitativa metoder. Den viktigaste skillnaden mellan de två metoderna är hur man använder sig av siffror och statistik.

Kvalitativa metoder innebär en ringa grad av formalisering. Metoden har primärt ett förstående syfte. Forskare är inte inriktade på att pröva om informationen har generell giltighet, det centrala blir istället att genom olika sätt samla in information som dels kan få en djupare förståelse av det problemkomplex som studeras, och dels kan beskriva helheten av det sammanhang som detta inryms i. Metoden kännetecknas av närhet till källan som ger informationen. Metoden är ett av flera redskap som kan hjälpa forskarna att ta itu med ett problemområde, men även den kvalitativa metoden har sina starka och svaga sidor. Därför är det viktigt att veta vad den kvalitativa metoden går ut på och vilka hinder som måste passeras. I användandet av den kvalitativa metoden strävar man efter att övervinna subjekt-objekt förhållandet mellan forskaren och den enhet som undersöks i sin strävan att uppnå fysisk närhet, ömsesidig tillit och förståelse mellan forskare och undersökta personer (Holme/Solvang 1997).

Kvantitativa metoder är mer formaliserade och strukturerade. Metoden är i högre utsträckning präglad av kontroll från forskarens sida. Den definierar vilka förhållanden som är av särskilt intresse utifrån frågeställningen. Metoden avgör också vilka svar som är tänkbara. Upplägg och planering kännetecknas av selektivitet och avstånd i förhållande till informationskällan. Den kvantitativa metoden utgör idag en viktig del av den samhällsvetenskapliga forsknings- och utredningsarbetet, men även den kvantitativa metoden har sina begränsningar då allt inte kan uttryckas i siffror. Känner man till dessa begränsningar kan man ha stor nytta av den kvantitativa metoden. Kvantitativ metod har uppfattats som den enda riktiga vetenskapliga metoden att objektivt belysa ett samhälleligt förhållande. Det finns dock en risk att det som beskrivs i siffror lätt kan missbrukas, och på grund av detta menar författarna att det hade varit bra om tilltron till denna metod hade varit mindre. En kvantitativ ansats innebär att redan i teori- och problemformuleringsfasen skall undersökningen vara färdigstrukturerad. På så sätt blir bearbetningen av informationen lättare än vid en kvalitativ ansats. Det finns också mycket statistiska tekniker att använda sig av men trots detta måste sakinnehållet fortfarande hålla hög kvalitet (Holme/Solvang 1997).

4.1.2 Vetenskapsteori

Det finns två vetenskapliga huvudinriktningar inom vetenskapsteorin, positivism och hermeneutik. Positivismens metoder och synsätt används inom flera vetenskapsområden men har sitt ursprung i naturvetenskapen till skillnad från hermeneutiken som har en humanistisk inriktning. Positivisterna har en stark tro på absolut kunskap (Thurén T., 1991). Denna kunskap når man genom kvantitativa undersökningar och experiment som sammanflätas i logiska resonemang. Hermeneutikerna å sin sida har en större förståelse för relativistiska tankegångar där undersökningen bygger på värderingar och uppfattningar där problemen fortlöpande kan förändras för forskaren (Holme/Solvang 1997).

I studien har författarna valt att använda den kvalitativa metoden, vilket resulterade i att man fick ett stort informationsinnehåll till studien och en djupare förståelse av det problemkomplex som studerats. Undersökningens hermeneutiska inriktning avspeglas i djupintervjuerna.

4.2 Urval

4.2.1 Urval vid kvalitativ ansats

I Västsverige finns ett stort antal kommuner som är ägare av elbolag varav två kommuner valdes att studeras. Inom respektive kommun valde författarna att genomföra tre djupintervjuer med ledande politiker. Dessa har höga befattningar i kommunstyrelsen samt i styrelsen för kommunernas elbolag. Politiker valdes ut som respondenter då författarna ville studera vilken attityd de har till att kommunala elbolags entreprenadverksamheter drivs med företagsekonomiska mål, samt vilken vision de har om dessa bolags frihetsgrader i framtiden. Anledningen till att just dessa politiker valdes är att de sitter på ledande politiska befattningar och bolagsstyrelser. Författarna valde också att genomföra en djupintervju med en hög tjänsteman från arbetsgivarorganisationen för kommunnära samarbete, KFS. En initial kontakt togs med respondenterna via e-post, där författarna föreslog datum och tid. Respondenterna

återkom, per e-post eller telefon, med önskat datum och tid för intervju. Samtliga tillfrågade respondenter ställde upp i studien.

4.3 Frågekonstruktioner

Målet med intervjuerna var att föra en dialog med respondenterna, dvs. att undvika en ren intervjusituation. Inför varje intervju användes ett frågeformulär bestående av fyra frågor. Innan den slutliga utformningen av frågeformuläret gjordes studerades liknande undersökningar och dess frågeformuleringar. Formuläret användes som grund vid samtal med respondenterna. Vid intervjuerna användes bandspelare.

4.4 Informationsinsamling

Källor delas upp i två typer, primära och sekundära. Primära källor ger information som är specifik och unik för den undersökta informationen. Primär information är ny information som inhämtats genom kommunikation och observation via tre olika tillvägagångssätt. Det första är genom information från respondenter, dvs. intervjuer. Det andra är motsvarande situationer, exempelvis simulerade fall. Det tredje är via experiment där man samlar specifika data för undersökningens syfte. Sekundära källor är redan publicerat material som samlats för andra ändamål. Sekundära källor är av två olika slag, interna och externa. Interna källor finner man exempelvis inom organisationer, externa källor finner man utanför organisationerna (Kinneer T.C. & Taylor J.R., 1996).

I studien används både primär och sekundär data. Primärdata kommer från djupintervjuerna där tyngdpunkten ligger på förtroendevalda politiker, men även intervjun med VD:n för arbetsgivarorganisationen KFS, Erik Helleryd, används som primärdata. Sekundärdatan består av facklitteratur, tidsskrifter, forskningsrapporter, samt rapporter från myndigheter och intresseorganisationer. Författarna använde också internet för att hitta användbar sekundär data.

4.5 Plan för analys

I planen ingick att genomföra sex intervjuer med lokalpolitiker, där målsättningen var att analysera och bearbeta varje intervju var för sig i direkt anslutning efter att den genomförts. Målet var att kunna dra lärdom av föregående intervju och bli mer specifika i nästkommande intervjuer och därigenom uppnå en hög tillförlitlighet i analysen av respondenternas svar. Målsättningen med politikerintervjuerna var att försöka identifiera deras syn på de kommunala entreprenadbolagens frihetsgrader i nuläget, men även om det kan skönjas en attitydförändring inför framtiden. Vidare analyserades djupintervjuerna från tjänstemannen i arbetsgivarorganisationen, där målsättningen var att försöka identifiera likheter och olikheter i hans syn på kommunala entreprenadbolags frihetsgrader, utifrån hans personliga attityder i sin

intresseroll, samt om det finns skillnader i hur han tolkar lagar och praxis gentemot kommunalpolitikerna.

4.6 Tillförlitlighet

Tillförlitligheten i en undersökning är beroende av två variabler, validitet och reliabilitet. Med andra ord innebär det att undersökningens tillförlitlighet är beroende av hur författarna lyckas ställa pålitliga frågor som mäter det man specifikt avser mäta. Detta har inte en lika central betydelse i kvalitativa studier, då syftet är att man skall få bättre förståelse av vissa faktorer snarare än att statistiskt säkerställa respondent materialet. I en kvalitativ studie strävar man efter att informationen skall ha en formell giltighet (Holme/Solvang 1997). Då författarna valde att genomföra djupintervjuer med lokalt förtroendevalda politiker ansågs att reliabiliteten blir högre om respondenterna får vara anonyma i rapporten. Författarna anser att validitet uppnåtts genom att välja ut respondenter som dels har kunskap inom området, men framförallt har sådana positioner inom kommunalpolitiken att de i hög grad påverkar bolagens verksamhet i nuläget samt ansvarar för de strategiska besluten inför framtiden. Valet att intervjua en tjänsteman från arbetsgivarorganisationen, anser författarna också ökat validiteten då problematiken härigenom belystes utifrån ytterligare en intresseriktning.

Kapitel 5

Teori

Föreliggande avsnitt tar upp teoretiska kopplingar till problemformuleringen författarna lyft fram. Inledningsvis beskrivs marknadsformer som företagen agerar i, samt teorier kring att samordna lönsamhet och demokrati. Kapitlet avslutas med att beskriva erfarenheter och vinster med konkurrensutsättning.

5.1 Marknadsformer

Inom alla företag måste man fatta beslut om hur resurserna skall fördelas och allokeras på olika användningsområden. Ett industrieföretag måste exempelvis bestämma hur dess produktionsresurser skall användas för att framställa alternativa produkter. De resurser man har tillgång till är knappa i förhållande till önskvärda användningsområden. Även inom länders ekonomier är resurserna knappa i förhållande till önskvärda användningsförhållande eller behov. Invånarna är sysselsatta med att omvandla knappa resurser till varor och tjänster. Konsumenternas och producenternas handlande bestäms av deras egenintresse. Hushållen antas sträva mot att maximera sin nytta medan företagen förutsätts maximera sin vinst. Konsumenternas och producenternas fria val samordnas inom ett system av marknader där en kontroll och styrfunktion behövs för att systemet skall fungera. Denna funktion styrs av konkurrensen bland aktörerna inom systemet. Konkurrensen uppkommer inom varje ekonomi där tillgången på resurser är otillräcklig i förhållande till behovet av den. Man kan se ett samband mellan en marknadsstruktur, företagets mål, företagets agerande på marknaden och de resultat som företagets agerande på marknaden ger upphov till. Sambandet definieras som strukturvillkor och påvisar graden av konkurrens på säljar- och köparsidan av marknaden, graden av produktdifferentiering samt förekomsten och omfattningen av etablerings- och utträdes hinder på marknaden. Utifrån dessa strukturvillkor kan man definiera olika marknadsformer (Andersson A.M. & Ohlsson O., 1999).

5.1.1 Konkurrens

Mellan företagen på marknaden råder ett tillstånd av spänning. Man agerar fortlöpande på marknaden med utgångspunkt från formulerade mål och marknadsstruktur för att vidmakthålla eller förbättra sin ställning på marknaden. Betydelsen av ordet konkurrens kan antingen vara det spänningstillstånd som råder mellan företagen, vilket har sitt ursprung i marknadsstrukturen, eller företagets agerande på marknaden (Andersson A.M. & Ohlsson O., 1999).

5.1.2 Fullkomlig konkurrens

Marknadsformen fullkomlig konkurrens kännetecknas av att ingen enskild säljare eller köpare på marknaden kan påverka varans pris, utan de är alla pristagare. I förhållande till det totala utbudet samt den totala efterfrågan på marknaden är aktörerna många och små, vilket leder till deras ställning som pristagare. Ett annat villkor för fullkomlig konkurrens är att produkterna är homogena. Sista villkoret för fullkomlig konkurrens är att det saknas etableringshinder för nya företag att etablera sig på marknaden, samtidigt som det heller inte finns några utträdeshinder på marknaden. Ytterligare två villkor måste uppfyllas för att marknaden skall kunna karaktäriseras som fullkomlig konkurrens. Första villkoret är att det inte får finnas några överenskommelser på marknaden. Andra villkoret är att alla köpare skall ha fullständig information (Andersson A.M. & Ohlsson O., 1999). Finns stora marginaler, vinstmöjligheter, kommer fler konkurrenter söka sig till marknaden. Konkurrensen ökar vilket leder till lägre priser. Priset sjunker dock inte (långsiktigt) lägre än produktionskostnaderna (Eklund K., 1999).

5.1.3 Monopol

Motpolen till fullkomlig konkurrens är monopol. På en monopolmarknad finns endast en enda säljare. Substitut saknas och det går inte att fastställa vilka företag eller produkter som konkurrerar med monopolisten. Eftersom monopolisten är ensam på sin marknad har han två möjligheter välja; antingen kan han välja vilket pris han vill sätta – vara prissättare – eller bestämma vilken kvantitet han vill avsätta av produkten. Det finns flera skäl till att monopol kan skapas: förekomsten av etableringshinder på marknaden, stordriftsfördelarna inom en bransch där ett företag av optimal storlek kan täcka hela marknadens efterfrågan osv. Denna typ av monopol kallas naturligt monopol. Andra monopol kan uppkomma genom rättsliga tillstånd av myndigheter (Andersson A.M. & Ohlsson O., 1999).

5.1.4 Monopolistisk konkurrens

Det finns ett flertal marknadsformer som kan betraktas som ofullkomlig konkurrens. En av dessa marknadsformer är monopolistisk konkurrens. Kännetecken för denna marknadsform, i likhet med fullkomlig konkurrens, är att det finns ett stort antal små köpare samt ett stort antal små säljare på marknaden. Andra likheter är att etablerings- eller utträdeshinder saknas på marknaden. Det förutsätts också att aktörerna på marknaden har fullständig information. Skillnaden från fullkomlig konkurrens är att produkterna är heterogena vid monopolistisk konkurrens. Köparna uppfattar de olika säljarnas produkter som differentierade från varandra. Det enskilda företaget är monopolist vid försäljning av sina egna produkter men utsätts samtidigt för stark konkurrens från företag som säljer likartade produkter (Andersson A.M. & Ohlsson O., 1999).

5.1.5 Oligopol

På en oligopolmarknad finns få säljare medan antalet köpare är stort. En åtgärd av ett företag på marknaden framkallar reaktioner på marknaden och påverkar konkurrenterna. Marknadskontakten mellan säljarna är starka vilket ger upphov till ett ömsesidigt beroende. Etableringshinder förekommer ofta i samband med oligopolmarknader. Produkterna på en oligopolmarknad kan vara både homogena och heterogena. På oligopolmarknader behöver

företagen inte vara prissättare men de utövar en kontroll över sitt pris. Ett betydelsefullt konkurrensmedel är produktdifferentiering. (Andersson A.M. & Ohlsson O., 1999).

5.2 Aktiv kommunal ägarstyrning

En svårighet ur styrningshänseende av kommunala bolag, kan vara att det är problematiskt att tolka ägarens vilja. Detta kan bero på att den rymmer flera mål, där vissa av målen kan vara motstridiga samt att målsättningarna inte är mätbara. Det kan även bero på att målsättningarna förändras. Exempelvis kan en utförsäljning av ett bolag vara aktuellt före ett kommunalval, men efter valet, med en ny politisk majoritet, kan kostnadsbesparingar för bolaget stå i centrum (Collin S.O., 2001). I centrum för ägarstyrningen står de mål och ambitioner som ägaren har med bolagets verksamhet. Företaget måste, i dialog med ägaren, formulera vad företagen förväntas åstadkomma under de kommande åren. De viktigaste dokumenten för ägarens formella styrning av bolagen är bolagsordning samt ägardirektiv. Dessa är ägarens instrument och de regleras av aktiebolagslagen. Bolagsordningen reglerar bland annat föremålet och ändamålet för bolagets verksamhet. Den reglerar också offentligheten samt fullmäktiges yttranderätt (Gunnarsson P.O. & Sturesson J., 2003).

5.2.1 Ägardirektiv

Ägardirektiven beskriver målen med verksamheten. Målen är satta efter olika perspektiv. Årligen, eller när behov föreligger, fastställer kommunalfullmäktige ägardirektiven för bolagets verksamhet. Av ägardirektiven skall framgå vilken verksamhetsinriktning och vilket syfte bolagen har. Likaså skall finansiella direktiv ges samt hur disposition av vinstmedel skall göras (www.trollhattan.se). För att ägardirektiven skall fungera effektivt krävs att det finns en löpande ägardialog mellan ägarna, styrelsen och bolagets ledning. Denna dialog måste vara uttömmande avseende vilka politiska mål som formulerats eller andra mål som ägarna har. De framgångsrika kommunala ägarna är de som bestämt sig för att ägardirektiv är en angelägen fråga och förtjänar att få uppmärksamhet. Även om begreppet "ägardirektiv" inte finns formellt reglerat är det viktigt att se ett ägardirektiv som ett politiskt fattat beslut som överförs till bolaget via ett beslut vid bolagsstämman. Ägardirektiven kan bli ett effektivt styrinstrument om kommunerna har en tydlig och långsiktig vision för sitt ägande. Ägardirektiven röner ett ökande intresse från de kommunala ägarna (Gunnarsson P.O. & Sturesson J., 2003).

5.3 Erfarenheter av konkurrensutsättning

Erfarenheter av konkurrensutsättning ger inte en fullständig och heltäckande bild. Det går inte heller att rangordna dessa erfarenheter som bättre och sämre. Slutligen är det trots allt upp till medborgarna, i egenskap av väljare, som bestämmer i vilken utsträckning kommunal verksamhet skall konkurrensutsättas, vilket leder till att sådana entydiga rangordningar inte skulle vara värdefulla. Istället kan man mäta resultatet av konkurrensutsättning i andra viktiga dimensioner. De privata förespråkarnas vanligaste argument är att man uppnår en högre effektivitet genom att konkurrensutsätta kommunal verksamhet. Denna effektivitet menar man uppkommer genom att privata aktörer, i högre grad en offentliga, drivs av att tjäna

pengar, vilket skapar förutsättningar för att utnyttja resurserna mer effektivt. (Andersson F., 2002).

5.3.1 Vinster med konkurrensutsättning

Svenska studier har kommit fram till resultatet att ett skifte till konkurrensutsättning inom offentlig regi gett kostnadsminskningar. I dessa studier fann man en kostnadsminskning med mellan noll och tio procent. Ambitionen i de flesta studierna har varit att mäta effekten av konkurrensutsättning snarare än vilken produktion som är mest effektiv, den offentliga eller den privata. Mycket pekar på att den avgörande faktorn är marknadsformen, dvs. att hög konkurrens är viktigare än ägarformen. En aspekt man bör väga in är att det ofta förväntas av offentligt styrd verksamhet att de skall ta ett större samhällsansvar än vad man förväntar sig av privata aktörer med vinstintresse som främsta mål (Andersson F., 2002).

5.4 Sammanfattning teori

Författarna anser att av de marknadsformer Andersson och Olsson beskriver i teoriavsnittet, är det framför allt monopol och oligopol som är av intresse för undersökningsproblemet, då elbolagets verksamheter befinner sig i båda dessa marknadsformer samtidigt. De belyser också på ett tydligt sätt de skillnader i förutsättningar som ställs på bolaget beroende på i vilken av de båda marknadsformer de agerar. Den andra delen i teoriavsnittet som författarna anser vara av stor vikt för undersökningsproblemet är aktiv kommunal ägarstyrning, där Gunnarsson & Stureson belyser vikten av de mål och ambitioner ägarna har med bolagets verksamhet. De betonar samtidigt att bolaget måste föra en dialog med ägarna för att formulera vad bolaget förväntas åstadkomma i ett framtidsperspektiv. Författarna anser i enlighet med Gunnarsson & Stureson att detta är en förutsättning för att en aktiv kommunal ägarstyrning skall vara effektiv och bidra till bolagets framgång. En framgångsrik och effektiv kommunal ägarstyrning förutsätter, anser författarna i likhet med Gunnarsson & Stureson, att ägardirektiven är tydliga och att målet och syftet med bolaget klart framgår. Vidare krävs att det finns en löpande ägardialog mellan ägarna, styrelsen och bolagets ledning. De framgångsrika kommunala ägarna är de som bestämt att ägardirektiv är en angelägen fråga och förtjänar att få uppmärksamhet.

Avslutningsvis belyser vi att vi i teoriavsnittet avgränsar oss och inte tar upp de teorier som berör företagsteorier.

Kapitel 6

Resultat

Föreliggande avsnitt inleds med en beskrivning av studiens resultat. Resultaten presenteras därefter i två delar, de viktigaste resultaten och resultat kopplat till studiens syfte.

6.1 Inledning

Studiens huvudsyfte var att undersöka hur de kommunala elbolagens entreprenadverksamheter får drivas på affärsmässiga grunder utifrån ett politiskt perspektiv. Resultaten som presenteras har sin grund i djupintervjuerna som utfördes.

6.2 Sammanställning av de viktigaste resultaten

- De kommunala elbolagen och dess entreprenadverksamheter måste kännetecknas av sin särart och utgöra en samhällsnytta för kommuninvånarna. Verksamheterna måste dessutom styras aktivt genom tydliga ägardirektiv.
- Politikerna anser att ägarstyrningen är effektiv och att bolagen har ett stort självstyre.
- Politikerna finner inte att de respektive elbolagens entreprenader har verksamheter som strider mot kommunallagen.
- Samtliga politiker är överens om att elbolagens entreprenadverksamheter inte skall utföra ren installationsverksamhet i konkurrens med privata företag.
- Politikerna ser samarbete som en möjlighet för kommunerna att göra vissa besparingar samtidigt som viktig kompetens bibehålls.
- Samtliga politiker är överens om att bolagsformen är bättre än förvaltningsformen, dvs. nämnd.

6.3 Resultat kopplat till studiens syfte

6.3.1 Övergripande frågor

I syftet ställde författarna följande frågor, svaren presenteras i samband med respektive fråga:

1. Vad är ledande politikernas inställning till att de kommunala elbolagens entreprenadverksamheter går från ett kommunalt perspektiv till ett företagsekonomiskt perspektiv?

De ledande politikerna i kommunerna, anser att bolagsformen är en friare och effektivare form än att driva verksamheterna i en nämnd. Vidare visar studien att vissa politiker tycker att de kommunala elbolagen kan hämmas, jämfört med de privata företagen, avseende investerings- och utvecklingstakt, då det kan vara riskabelt att ta för stora risker med kommuninvånarnas finanser. Politikerna är i praktiken överens om att styrningen av elbolagen är effektiv. Med utgångspunkt av de regleringar som ges i bolagspolicyn, däribland ägardirektiven, anser man att företagen kan agera självständigt.

2. Inom vilka entreprenadverksamheter får ett kommunalt elbolag konkurrera på affärsmässiga grunder?

Kommunallagen ger en begränsning som innebär att en kommun inte får ha en affärsmässig verksamhet som ligger utanför kommunens uppdrag, dvs. kompetensområde. Samtliga politiker anser idag att den entreprenadverksamhet som finns i deras kommun, håller sig inom kommunallagens ramar. Det råder enighet bland samtliga politiker kring att elbolagens entreprenader inte skall utföra ren installationsverksamhet i konkurrens med privata företag, då det inte ligger inom det kommunala kompetensområdet. Oppositionsråden är dessutom av åsikten att kommunerna inte skall agera alls på marknader där det finns privata alternativ.

3. Vilka frihetsgrader kommer kommunala elbolags entreprenadverksamhet ha i framtiden?

De ledande socialdemokratiska politikerna, anser att kommunerna fortsatt skall driva elbolagens entreprenadverksamhet i kommunal regi. De är negativa till avyttra hela eller delar av entreprenadverksamheten. Det enda tillfälle då entreprenadverksamheten möjligtvis skall avyttras är om verksamheten inte är lönsam, förutsatt att samhällsnyttan inte försämras. Oppositionspolitikerna menar dock, att kommuner inte över huvudtaget skall äga entreprenadverksamheter där det finns privata alternativ. De skall säljas ut och elbolaget skall upphandla dessa tjänster. Ett alternativt ägande av entreprenadverksamheten, kan vara samägande med privata företag, för att öka frihetsgraderna. Med oförändrad politisk sammansättning kommer inte entreprenadverksamheternas frihetsgrad att framtiden ändras då ett samägande, med privata intressenter, inte är politiskt aktuellt.

Samtliga politiker är överens om att samarbetet, i huvudsak geografiskt närbelägna kommuner emellan, i framtiden behöver och kommer utökas. Politikerna uppfattar att det finns synergieffekter, som kan göra att man ökar effektiviteten samtidigt som man bibehåller kompetensen, inom det geografiska närområdet.

Kapitel 7

Empirisk teoretisk analys

I föreliggande avsnitt diskuteras resultatet och kopplingar görs till teorin. Först behandlas affärsmässiga grunder, sedan det företagsekonomiska perspektivet samt samarbete över kommungränserna. Avslutningsvis diskuteras privat eller kommunalt ägande.

7.1 Affärsmässiga grunder – empirisk teoretisk analys

Studien visar att oppositionsråden vill ha så litet bolagssägande som möjligt inom kommunen. De anser att kravet för att kommunerna ens skall äga bolag är att verksamheten måste vara så unik att den bara kan drivas av kommunen på grund av dess särart. Oppositionsråden anser att så mycket som möjligt skall läggas ut på den privata marknaden. De socialdemokratiska kommunalråden däremot tycker att det kommunala ägandet är viktigt, då det hela tiden utgår från samhällsnyttan. Författarnas uppfattning är att det även bland socialdemokraterna i de två kommunerna finns skiljelinjer, där den ena kommunen är mer öppen för att konkurrensutsätta sin egen verksamhet. Författarna uppfattar att respondenterna är överens om att man inte skall konkurrera ut små och medelstora företag. Ett av kommunalråden menade att det är viktigt att mäta sig med andra företag för att se om de kommunala företagen är tillräckligt effektiva och konkurrensmässiga. En annan vinst, vilket en av respondenterna nämnde, är att när kommunerna äger bolag och konkurrerar på elentreprenadmarknaden, som är en oligopolmarknad, har det en prisdämpande effekt på marknaden, vilket gagnar medborgarna som en samhällsnytta. Oligopolmarknad, som beskrevs i teoriavsnittet, innebär få säljare på marknaden som utövar en viss kontroll över sitt pris, och att antalet köpare vanligen är stort.

Författarna anser att det är viktigt att ha i åtanke att ett kommunalt ägt bolag inte får göra något annat än vad kommunen får göra i sin helhet. Orsaken till denna begränsning finner man i kommunallagen. Kommunallagen, som beskrevs i problemanalysen, innehåller bland annat ändamålsparagrafen, lagen om offentlig upphandling, offentlighetsprincipen samt lokaliseringsprincipen. Detta innebär att kommunerna inte får gå utanför det kommunala kompetensområdet när det gäller affärsmässig verksamhet.

7.2 Företagsekonomiska perspektivet - empirisk teoretisk analys

Studien visar att de styrande politikerna i de båda kommunerna tycker att ägardirektiven och bolagsordningen fungerar på ett bra sätt. Dessa ger bolagen en ganska stor självständighet. Som framgår av teoriavsnittet är de framgångsrika kommunala ägarna de som bestämt sig för

att ägardirektiven är en angelägen fråga och förtjänar uppmärksamhet. Studien visar också att politikerna har högt förtroende för elbolagen. Ett återkommande resonemang bland politikerna är att man anser att bolagsformen är en mycket bättre form än nämnder, då den ger ett tydligare uppdrag och inte är lika detaljstyrt, vilket ger elbolagen möjlighet att vara aktiva på marknaden. Men studien visar också att vissa av politikerna tycker att kommunala bolag, i förhållande till privata företag, hämmas av de kommunala restriktioner som ges av moderbolaget. Moderbolaget ger även de ekonomiska förutsättningarna, där avkastningskrav och borgensramar är det största bekymret för bolagens utveckling. Författarna menar, med stöd av teoriavsnittet, att styrningen är grundläggande för att de kommunala bolagen skall bli framgångsrika. Kommunen som ägare till bolagen måste veta vad bolagen är till för och varför man skall finnas.

7.3 Samarbete över kommungränserna - empirisk teoretisk analys

Studien visar att det råder enighet bland respondenterna om att ett utökat samarbete mellan de kommunala elbolagen är bra. Motiven varför ett utökat samarbete är bra skiljer sig åt bland politikerna. Ett kommunalråd menar att ett utökat samarbete leder till att man kan bibehålla den kompetens man besitter idag, exempelvis genom ekonomiska besparingar. Vidare fann författarna i studien att respondenterna ansåg samarbete ligga i linje med den normala utvecklingen för kommunala verksamheter. Studien fann också att ett oppositionsråd uttryckte en viss reservation mot att bolagen självständigt ökar samarbetet, då ett sådant beslut skall godkännas av kommunfullmäktige i respektive kommun.

7.4 Privat eller kommunalt ägande - empirisk teoretisk analys

Studien visar att samtliga respondenter tror att det inte finns politisk majoritet att avyttra elbolagen i sin helhet inom överskådlig tid. Vad gäller elbolagens entreprenadverksamheter finns det bland socialdemokraterna ingen vilja att vare sig avyttra hela verksamheten eller samäga med privat intressent. Studien visar också att det inom oppositionen finns intresse att sälja delar av bolaget till privata intressenter för att, genom delat privat och kommunalt ägande, öka konkurrenskraften. Författarna fann också åsikter om att entreprenadverksamheter över huvudtaget inte skall drivas i kommunal regi. Författarnas åsikt, efter genomförda intervjuer, är att försäljningstrenden av kommunalt ägda elbolag, som funnits tidigare, har avstannat. Antalet kommunalt ägda elbolag kommer, med största säkerhet, att vara konstant en tid framöver. Som författarna beskrivit i teoriavsnittet visar studier att marknadsformen är viktigare för effektiviteten än ägandeformen, dvs. offentligt eller privat.

Kapitel 8

Slutsatser och rekommendationer

Föreliggande avsnitt presenterar de slutsatser författarna dragit utifrån studien. Avsnittet innehåller också rekommendationer till vidare forskning samt övriga rekommendationer. Avsnittet avslutas med rekommendationer till vidare forskning.

8.1 Slutsatser

Som nämndes i resultatet kan man se en tydlig skillnad mellan de ledande socialdemokratiska politikerna och oppositionspolitikerna, avseende deras politiska övertygelse gällande kommuners ägande i elbolagens entreprenadverksamhet. Författarna anser inte att detta är något överraskande resultat. Dock finner författarna det intressant att de båda kommunerna, med samma politiska styre, har olika uppfattningar om i vilken grad de kommunala elbolagens entreprenadverksamhet skall konkurransutsättas.

Författarna anser, liksom samtliga respondenter, att aktiebolagsformen lämpar sig bättre än nämnder i verksamheter såsom elbolag. Författarna anser, i likhet med en del av respondenterna, att investeringstakten, utvecklingstakten samt de kommunala elbolagens möjligheter att vara offensiva på marknaden, i jämförelse med ett helt privat ägt företag som konkurrerar på samma marknad, kan vara begränsade. Författarna anser att de avgörande begränsningarna ligger i att det finns en rädsla bland politikerna att riskera kollektiva medel samt begränsningar som finns i kommunallagen, i huvudsak den så kallade ändamålsparagrafen. Författarna anser att det är viktigt att de kommunala elbolagen långsiktigt arbetar med att betona bolagets särart och den samhällsnytta det bidrar med. Detta för att ge en större förståelse och acceptans bland ledande politiker för det företagsekonomiska perspektivet. Författarna ser också en stor fördel i att man internt delar in bolagen i olika verksamhetsgrenar/divisioner för att kunna skapa en större tydlighet avseende redovisning och bolagens mål. Alingsås är ett bra exempel och fler finns. Även arbetsgivarorganisationen, KFS, ser uppdelning i divisioner som positivt då detta hjälper bolagen att vara tydliga både politiskt och mot medborgarna.

Det råder total enighet mellan kommunalråden och elbolagens ordföranden, om att deras entreprenadverksamhet ligger inom ramen för vad kommunallagen föreskriver. Likaså råder fullständig enighet bland samtliga respondenter om att de kommunala elbolagens entreprenadverksamhet inte skall konkurrera ut små och medelstora privata företag, samt att de inte skall syssla med ren installationsverksamhet och försäljning av rena konsumentvaror, där det finns privata alternativ. Författarna finner det dock intressant att det finns en skillnad i hur stor utsträckning de båda kommunerna vill konkurransutsätta verksamheten. Företrädarna för en

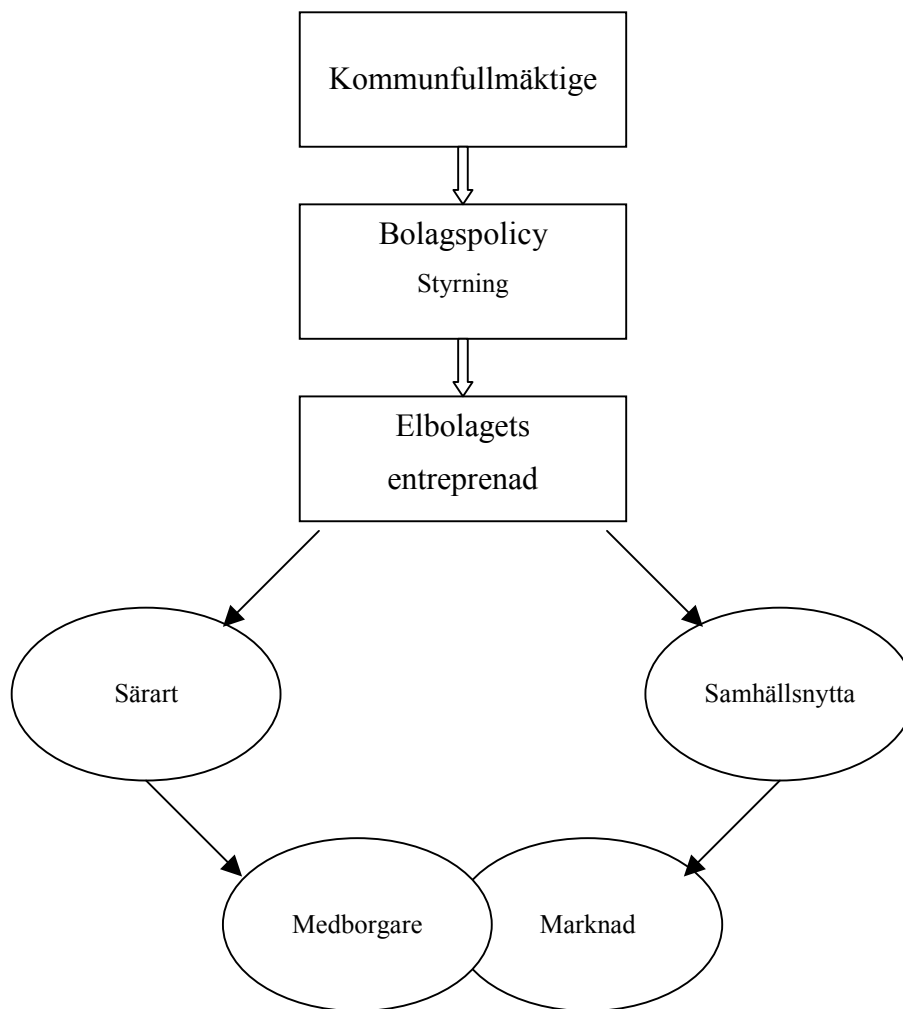
av kommunerna anser att de genererar samhällsnytta vid upphandlingar genom att kommunernas entreprenadverksamhet bli effektivare när de utsätts för konkurrens av privata företag. På detta sätt kan kommunen mäta att de betalar rätt pris och att entreprenadverksamheten är tillräckligt effektiv i sin egen verksamhet. Företrädare för den andra kommunen anser att entreprenadverksamheten endast är en stödfunktion för det egna kommunala elbolaget. Författarna anser att man genom konkurrensutsättning vid upphandling, som den första kommunen förordar, får en effektivare entreprenadverksamhet, vilket gynnar kommuninvånarna. För att utnyttja sina elbolags entreprenader maximalt, anser författarna att konkurrensutsättningen är en förutsättning för att vara framgångsrika i framtiden.

Den övervägande majoriteten av politikerna som ingår i studien anser att det i dagsläget inte är politiskt möjligt med en utförsäljning av hela eller delar av de kommunala elbolagens entreprenadverksamhet. Författarna uppfattar dock att det inte är en "helig ko" och att en avyttring inom en inte allt för snar framtid kan bli politiskt möjlig, exempelvis ifall verksamheten är olönsam eller om entreprenaden agerar inom en verksamhet som saknar laglig grund. Författarna anser att om kritik riktas mot delar av entreprenadernas verksamheter, kan en bra lösning vara att bilda aktiebolag av entreprenadverksamheten, för att sedan avyttra en majoritet av ägandet av bolaget till privat intressent, för att på det sättet få större konkurrensfördelar gentemot nuläget.

En total enighet råder bland respondenterna om att det är positivt med samarbete kommunala elbolag emellan. Vissa aktiviteter samarbetar man redan med. Samarbetets karaktär kan vara skiftande och olika kommuner har olika former avseende samarbetet sinsemellan. Författarna anser, i likhet med respondenterna, att de kommunala elbolagen i framtiden går mot ökande samarbete, och detta kan vara ett sätt att arbeta mot de stora oligopol som idag dominerar branschen.

För att de kommunala elbolagens entreprenader, med de regleringar man som del av kommunalt elbolag idag har, skall kunna fungera på marknaden som den effektivitets- och prismätare författarna föreslår, är det viktigt att man har en styrningsfunktion och styrningsorganisation som är tydlig. Författarna anser, liksom respondenterna, att detta idag fungerar bra och figuren, i slutet av avsnittet, illustrerar hur entreprenadverksamheten styrs utifrån de regleringar de som kommunalt bolag utsätts för. Författarna vill även betona vikten av att bolaget existerar på grund av den särart och den samhällsnytta bolaget genererar.

Kommunfullmäktige fattar väsentliga beslut avseende vilket specifikt ändamål, som ingen annan kan eller vill utföra, bolaget skall verka i (särart). Kommunfullmäktige anger även vilken samhällsnytta verksamheter ger, och skall ge, till kommuninvånarna. Detta skrivs in i bolagspolicyn. Det kommunala bolaget skall sedan positionera sig på marknaden utefter givna ramar:



FIGUR 8.1 STYRNINGSFLÖDE
(Egen figur)

8.2 Rekommendationer kommunala elbolags entreprenadverksamhet

- Att de kommunala elbolagens entreprenadverksamheter tydligt, internt och externt, kommunicerar den särart och samhällsnytta de generar.
- Att utöka samarbetet med närliggande kommuners entreprenadverksamhet, för att på så sätt öka sin effektivitet och sänka sina kostnader.
- Att undersöka möjligheten att i framtiden ingå samgående med privata intressenter för att öka sin konkurrens kraft.

8.2.1 Övriga rekommendationer

- Att kommunpolitiker, i ett framtidsperspektiv, skall utveckla den egna entreprenadverksamheten genom att vidga sina vyer och studera hur kommunala bolags ägarstyrning och organisation ser ut i andra kommuner.
- Att kommunpolitiker inte skall vara låsta mot förändringar, av ideologiska skäl, utan sträva efter att fatta beslut som är till gagn för kommunen och dess invånare.

8.3 Förslag till vidare forskning

- En undersökning med tyngdpunkt på de juridiska aspekter ett kommunalt bolag ställs inför, utifrån de regleringar som finns i kommunallagen och då främst ändamålsparagrafen.
- En undersökning om hur formerna för ett samägande kan se ut mellan offentlig verksamhet och privata intressenter.
- En undersökning av i vilken grad kommuninvånarna upplever att de kommunala elbolagen levererar samhällsnytta till sin kommun.
- En undersökning av hur den privata marknaden uppfattar konkurrens från kommunala elbolag som en del av sin konkurrenssituation.
- Inom ett antal år framåt i tiden genomföra en liknande undersökning, för att se om det politiska klimatet har förändrats gällande det företagsekonomiska perspektivet för kommunala elbolags entreprenadverksamheter.

Kapitel 9

Källförteckning

9.1 Böcker

- ◆ Andersson A.M. & Ohlsson O. 1999. *Mikroekonomi* Malmö: Akademiförlaget Corona
- ◆ Andersson F. 2002. *Konkurrens på kommunala villkor* Stockholm: Svenska Kommunförbundet
- ◆ Backman J. 1998. *Rapporter och uppsatser* Lund: Studentlitteratur
- ◆ Bergdahl P. & Henricson L. & Lunning K. 1993. *Konkurrens och kommunala rättsprinciper - Konsekvenser på en avreglerad elmarknad* Stockholm: Konkurrensverket
- ◆ Bohlin A. 2000. *Kommunalrättens grunder* Stockholm: Norstedts Juridik AB
- ◆ Collin S.O. 2001. *Ägarstrategier för kommunens aktiebolag* Stockholm: Svenska Kommunförbundet
- ◆ Eklund K. 1999. *Vår ekonomi, En introduktion till samhällsekonomin* Stockholm: Prisma
- ◆ Gunnarsson P.O. & Stureson J. 2003. *Ägarstyrning utifrån ett kommunalt ändamål* Stockholm: Svenska Kommunförbundet
- ◆ Hilborn I. et al 2001. *Kommunallagen, kommentarer och praxis* Stockholm: Svenska Kommunförbundet & Kommentus förlag
- ◆ Haegermark H. 1996. *Ett uthålligt elsystem för Sverige* Stockholm: Elforsk AB
- ◆ Holme I.M. & Solvang B.K. 1997. *Forskningsmetodik* Lund: Studentlitteratur
- ◆ Kinnear T.C. & Taylor J.R. 1996. *Marketing research: an applied approach* New York: McGraw-Hill
- ◆ Konkurrensverket Rapporter 2000:1, 2000. *Konkurrensen i Sverige under 90-talet - problem och förslag* Stockholm: Konkurrensverket
- ◆ Thurén T. 1991. *Vetenskapsteori för nybörjare* Stockholm: Liber AB
- ◆ Trollhättan Energi AB 2003. *En ljus och varm historia* Uddevalla: Trollhättan Energi
- ◆ Svenska Kommunförbundet 2000. *Kommunpolitikern – Uppdraget och rollen* Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

9.2 Intervjuer

- ◆ Erik Helleryd, VD Arbetsgivarorganisationen för kommunnära företag, KFS, 17 december 2003.
- ◆ 6 kommunalpolitiker, 3-16 december 2003.

9.3 Webbsidor

- ◆ <<http://www.alinet.se>> [2003-11-18]
- ◆ <<http://www.elforsk.se>> [2003-11-04]
- ◆ <<http://www.kfs.net>> [2003-11-05], [2003-12-15]
- ◆ <<http://www.molndalenergi.se>> [2003-11-20]
- ◆ <<http://www.scb.se>> [2003-11-05]
- ◆ <<http://www.stem.se>> [2003-10-28]
- ◆ <<http://www.svekom.se>> [2003-10-29], [2003-12-15]
- ◆ <<http://www.svenskenergi.se>> [2003-10-27]
- ◆ <<http://www.trollhattan.se>> [2003-10-28]
- ◆ <<http://www.trollhattanenergi.se>> [2003-10-28]

Frågeguide inför djupintervju

1. Vilka problem/möjligheter anser du är förknippat med att kommuner äger företag som drivs på affärsmässiga grunder?

1.2 Anser du att ägarstyrningen är effektiv eller byråkratiserad?

2. Vad är din åsikt om att de kommunala elbolagens entreprenadverksamheter går från ett kommunalt perspektiv till ett företagsekonomiskt perspektiv?

2.2 Vad tycker du om att kommunala elbolags entreprenadverksamhet konkurrerar med privat verksamhet?

2.3 Inom vilka verksamheter tycker du att kommunala elbolags entreprenader skall få verka på affärsmässig grund?

3. Tycker du att kommunala elbolags entreprenadverksamhet skall samarbeta mer med varandra än vad som sker i dagsläget?

3.2 Under vilka former skulle ett sådant samarbete vara politiskt möjligt?

4. Tycker du att elbolagens entreprenadverksamheter skall fortsätta vara i kommunens ägo eller säljas till privata aktörer.

4.2 Om JA! När i tiden är det politiskt genomförbart att sälja hela eller delar av kommunala elbolag.

4.3 Om NEJ! Vilka frihetsgrader kommer kommunala elbolags entreprenadverksamhet ha i framtiden?

Intervju - Kommunalråd 1

Affärsmässiga grunder

Respondenten menar att den organisationsförändring som genomförde i kommunens elbolag byggde väldigt mycket på att politikerna kände att man ville ha en bättre kontroll på hur de olika verksamheterna går ihop. Detta så att man inte skulle blanda fjärrvärme, el osv. utan man ville ha klara och tydliga resultatenheter. Kommunen valde av många skäl att inte låta dessa affärsområden bli självständiga bolag, utan att de skulle ingå som divisioner i moderbolaget. Framför allt elsidan fungerar som beställare till entreprenad och detta innebär att elsidan kan välja om man vill köpa tjänsten av entreprenad eller gå ut och köpa tjänsten utanför elbolaget. Detta, menar respondenten, ledde till att tydligheten ökade samtidigt som möjligheten att man köpte till rätt pris. Dessutom har man inom affärsområdena bildat styrelser där man har externa medlemmar och det fungerar bra. Den största vinsten, anser respondenten, är att det har skapat en tydlighet. Det är så att när man har en entreprenadavdelning så kan de inte göra mer än de får beställningar på, eller så får de hitta andra marknader. Man har ju en installationssida på entreprenad och den installationssidan räknar till sig jobb. Exempelvis så hade de kommunens fastigheter för tre år sedan. När kommunen sedan tog in nya anbud, och entreprenad var något för dyra, så fick de inte uppdraget. De konkurrerar på samma villkor. Skall man ha konkurrensutsättning, som detta handlade om, så måste man vara juste. Skälet till att kommunen inte konkurrensutsätter till hundra procent är helt enkelt att kommunen tror att det är viktigt med en egen regiverksamhet för att hålla nere kostnaderna på samma gång som det är viktigt att konkurrensutsätta en del av verksamheten för att se att kommunens egen verksamhet är konkurrenskraftig i sina priser. För entreprenads del är det viktigt att kunna jämföra priserna med den privata marknaden. Det finns ingen anledning för kommuninvånarna att betala tjugo procent mer i kostnader bara för att kommunen skall ha det i egen regi. Kommunen har, enligt respondenten, sagt att man värnar sin egen regiverksamhet men kommunen måste se till att man får den verksamheten till rätt kostnader, och det enda man kan göra då är att mäta sig med andra. Det tycker respondenten och andra har fungerat bra. Att kommunen har en egen regiverksamhet tror respondenten också har en prisdämpande effekt, så ur ett konkurrenshänseende så är det väldigt bra att göra så för ett kommunalt bolag. För att undvika problem, när det gäller den externa verksamheten, tycker respondenten att man skall vara försiktig med kontakten med sina kunder, men grundprincipen är att den övervägande delen skall vara interna jobb.

Företagsekonomiska perspektivet

Respondenten, som socialdemokrat, tycker det är viktigt att stimulera små och medelstora företag. Det är inte meningen att kommunala bolag skall konkurrera ut de privata små och medelstora företagen. Det är ändå viktigt att en kompetens inom de tekniska bitarna är kraftfull. Vad gäller elinstallationer där tycker respondenten att kommunala elbolag inte i allt för hög grad skall vara ute och konkurrera med privata företag. Respondenten tycker kommunen nått långt med ägardirektiven och bolagsordningar. Sen kan respondenten inte

påstå att man är så mycket inne i entreprenadavdelningen som ägare utan det är mer de långsiktiga målen och de allmänna direktiven att varje enhet skall bära sina egna kostnader.

Samarbete över kommungränser

Respondenten tror att på sikt måste man söka samarbetspartner för att bibehålla kompetensen. Respondenten tillhör de som tror på att samverka mellan olika kommuner, och framför allt med mindre enheter, är bra.

Privat och/eller kommunalt ägande

Respondenten anser att man skall ha en lagom dimensionerad entreprenadavdelning för att behålla kompetensen och den kan i en utbyggnads och tillväxtskede vara lite större och när det gäller att förvalta det man har något mindre. Respondenten anser vidare att det är viktigt att man har en egen entreprenadverksamhet. Detta hjälper, som tidigare nämnts, till när man vill konkurrensutsätta verksamheter. Vidare tycker respondenten heller inte att kommunerna skall gå in i den typen av bolag (delat ägande privat/kommun) där man konkurrerar med privata bolag. Det får de privata företagen ta hand om. Huvudsyftet till att kommunen har entreprenadverksamhet är att man skall göra jobb åt oss själva, och i den mån man redan gör det, åt kunder också. Respondenten kan inte tänka sig att kommunerna skall börja driva affärsdrivande verksamheter på privata villkor. Ett enkelt skäl till det är att det är medborgarnas pengar man hanterar och så fort man går ut helt och hållet på den privata marknaden, och inte har basen i sin egen verksamhet, så tar man affärsrisker. Det finns ett värde i att man har kvar den egna verksamheten och det är att man har kvar sin kompetens och att man kan konkurrensutsätta verksamheten.

Intervju – Oppositionsråd 1

Affärsmässiga grunder

Respondenten såg inte så många möjligheter med att kommunen äger bolag som drivs på affärsmässiga grunder. Respondenten kan förstå att det kan finnas ett intresse, bland politiska motståndare, att kommunen som ägare säkerställer att det finns ett driftsäkert elnät. Vidare förde respondenten ett resonemang, i allmänhet, om olika problem med kommunen som ägare i bolag. Som exempel nämndes att elkonsumenter betalar mer i transiteringsavgifter än vad de skulle behöva göra för att kommunen skall få in pengar till vård, omsorg samt skola. Samtidigt har elbolagen svårt att refinansiera då de inte kan få kommunal borgen i önskad utsträckning. Detta gör att de får ett investeringstak och inte kan utveckla i den takt de vill. Det kommunala ägandet kan då vara en nackdel för kundkollektivet och elbolaget.

Vad gäller konsumentprodukter och diverse installationer, som också utförs av privata företag i kommunen, har det förts en diskussionen huruvida försäljningen av dessa produkter är något som ett kommunalt bolag skall syssla med. Privata företag har framfört kritik när det gäller dessa typer av verksamheter. Respondenten anser vidare att kommunala bolag inte skall syssla med den typen av verksamhet då det är en väldigt starkt konkurrensutsatt bransch. Respondenten tyckte inte det fanns några problem att vissa kommunala verksamheter drivs på affärsmässig grund, men då skall de drivas i privat regi.

Företagsekonomiska perspektivet

Respondenten menar att vissa av de kommunala bolagen är och hugger på det företagsekonomiska perspektivet hela tiden, ”man bankar på dörren, man vill komma ut, man känner sig instängd i den kommunala kostymen”. Samtidigt finns det en ideologisk låsning av socialdemokratiskt styrda kommuner över att det är någon slags samhällsinstitution som man måste bevara för att det är viktigt för medborgarna. Det är klart det är viktigt för medborgarna att man får en säker distribution mm., men de här frågorna är så reglerade idag, i största allmänhet, att man kan klara det utan kommunalt ägande. När det gäller det specifika elbolaget i respondentens kommun är frågan hur bolaget skall fortsätta att utvecklas om det finns så starka restriktioner i den kommunala ekonomin, exempelvis borgenstak som tenderar att bli ännu hårdare i framtiden inom den kommunala ekonomin. Respondenten menar att bolagen tvingas göra effektiviseringar, vilket i sig är bra, och man behöver öka produktiviteten på olika sätt. Ett sätt kan vara att ifrågasätta gammal verksamhet för att kunna få plats med alla nya behov som finns. Respondenten menar då att det snart inte finns utrymme för utveckling och man måste fråga sig hur ett sånt bolag skall fortsätta utvecklas.

Samarbete över kommungränser

Politiskt är det möjligt med samarbete om man hittar olika lösningar. Tidigare erfarenheter avseende samarbete kommunala elbolag emellan gör att man är lite försiktig, åtminstone om

man ser ur en politikens utgångspunkt, innan man går in i nya affärer. Man måste ha vettiga utgångar i alla affärer, men i tidigare samarbeten har man inte alltid haft det. Skall man göra en sådan väsentlig förändring i bolagets inriktning, dvs. utöka samarbetet mellan entreprenaderna, så krävs att politiken kommer överens. Vid en sådan väsentlig förändring är det den typen av frågor som är föremål för kommunfullmäktige att ta ställning till vilket regleras i bolagsordningen.

Privat och/eller kommunalt ägande

Både och är möjligt om man tänker sig steget vi tagit med ett av våra kommunala bolag. Det ägs till lika delar av kommunen och ett privat bolag och det har varit en oerhört positiv utveckling för det bolaget. Dels har effektiviteten och produktiviteten ökat kraftigt då det finns ett starkt incitament från det privata bolaget att hela tiden se till att de får förräntning på det kapital de satt in. Dels har detta visat att både samhällets och privatas intressen har kunnat mötas och det är en mycket intressant koppling. Varför skulle man inte kunna gå samma väg med energibolaget? Att man alltså får in privata intressenter som kan medverka och säkerställa att bolaget kan utvecklas på ett positivt sätt, samtidigt som samhället kan vara med och se till att verksamheten inte urlakas avseende den grundläggande idén om säkerheten för elkollektivet. Grundaffären tror jag kommer ligga kvar, med det tänker jag på transiteringssystemet. Det finns fler verksamheter inom entreprenadområdet man kan hitta andra former för. Ett exempel finns i Svenljunga där man jobbat konsekvent med att lägga ut verksamheter på entreprenad som ett sätt att stimulera det lokala näringslivet. Bland annat har de avyttrat sin fjärrvärmeverksamhet, och de har fått betalt genom låg arbetslöshet.

Respondenten anser att det är väldigt viktigt att höja produktiviteten för att på så sätt få mer för pengarna. Det kan vara positivt för bolagets långsiktiga utveckling. Respondenten tror att tiden är mogen för att hitta en sån lösning. Respondenten ser inga hinder för att man exempelvis skulle kunna sälja ut 49% eller 51% av det kommunala elbolaget. Kommer det in en privat intressent i ett sånt här bolag och investerar kapital för att bolaget skall kunna ta nästa steg, så vill de kanske känna att de har ett reall inflytande, dvs. majoritetsägande. Det kanske inte finns en majoritet att avyttra bolaget i sin helhet men detta kanske kan vara en möjlig öppning, en politiskt möjlig öppning. När det däremot gäller de andra verksamheterna så har jag, som oppositionsråd, föreslagit att vi skall sälja ut dem.

Den socialdemokratiska majoriteten vill konkurrensutsätta mellan femton till tjugofem procent av verksamheten medan oppositionen säger full konkurrensutsättning av verksamheten. Är det så att verksamheten inte är konkurrensmässigt stark skall den enligt respondenten drivas i privat regi. Där kan man, enligt respondenten, identifiera att det finns en skiljelinje i politiken avseende hur man vill agera. Respondenten menar att det inte är något självuppfyllande ändamål att driva i privat regi, snarare att pröva hur effektiv verksamheten för att därigenom kunna öka produktiviteten. Respondenten varnar för att det finns en risk att den kommunala organisationen har en tendens att försöka försvara sin egen verksamhet. Den kommunala organisationen upplever att de inte kan klara sig utan vissa funktioner, medan respondenten menar att dennes uppgift är att se till att få så mycket som möjligt för de skattemedel som sår till förfogande.

Intervju – Ordförande i kommunalt elbolag 1

Affärsmässiga grunder

Elbolagets styrelse måste vara ganska självständig samtidigt som den hela tiden måste veta att den informerar lagom mycket till den politiska ledningen som måste vara uppdaterad och veta vad som händer. Det finns inga hemliga protokoll, men bolaget har heller inte alls samma uppmärksamhet som en nämnd från massmedia. Att bolaget konkurrerar med privata företag har inte varit uppe som en separat fråga i kommunalfullmäktige under respondentens tid som ordförande. Entreprenadverksamheten är en sån liten omfattning än så länge samt att man har varit väldigt försiktig. Det gäller att balansera så att man verkligen är försiktig, för annars får man direkt kritik för att man går in och tafsar på privata marknaden. Respondenten menar att man som politiker är väldigt angelägen om att stötta det privata näringslivet samt att bygga upp de små och medelstora företagen och deras möjligheter att fungera i kommunen. Respondenten menar att det finns en samstämmighet inom politiken över att man inte på något sätt får försvåra för andra delar av näringslivet. Omfattningen hittills av entreprenadverksamheten tror respondenten inte har varit några problem. Respondenten har lång erfarenhet av kommunal verksamhet och är av den uppfattningen att det sköts väldigt seriöst inom kommunen. När det gäller små entreprenadverksamheter tycker respondenten kanske inte att elbolagen skall gå in och konkurrera.

Företagsekonomiska perspektivet

Det största bekymret för elbolaget är möjligheten att agera självständigt ekonomiskt. Bolaget är bundet av moderbolaget som ger de ekonomiska förutsättningarna. Dels talar man om vilken avkastning som bolaget skall lämna till kommunen. Dels sätter de också borgensramarna för elbolaget, och det, menar respondenten, är egentligen det som har varit det största bekymret. Det hämmar investeringarna och utvecklingstakten för bolaget. Respondenten anser att de har en ganska stor självständighet och att kommunalfullmäktige har ett högt förtroende för deras sätt att sköta bolaget. Respondenten är positiv till entreprenads utveckling, men menar att det är viktigt med lagom balans. ”Man måste ha fingertoppskänsla”.

Respondenten kan inte se någon del där elbolagets entreprenadverksamhet inte kan konkurrera med den privata marknaden. Det är en bedömningsfråga. Sker det övertramp hela tiden har respondenten en annan ståndpunkt. Politikernas roll i det kommunala bolaget är att hela tiden väga kommunnyttan mot lönsamheten till skillnad mot att det varit ett helt privat bolag. Respondenten menar att man är mer fristående i styrelsen än ifall de suttit i en nämnd men även i nämnden var man i stort överens över partigränserna om målen. I styrelsen för bolaget märker du väldigt lite av partipolitiken. Respondenten menar att man har en stor enighet i frågorna och att om det skulle bli övertramp i entreprenadverksamheten, och man börjar uppleva att småföretagarna reagerar eller näringslivet går på våra politiker, kommer det upp på styrelsebordet.

Bilaga 2

Samarbete över kommungränser

Respondenten tror på ett ökat samarbete. Det gör man ofta redan på verksamhetsnivå. Ett exempel kan vara debiteringssystem. Respondenten menar att elbolagen kommer att utveckla vissa bitar tillsammans med andra kommuner. Politikerna satsar på att öka den kommunala samverkan totalt och då är det inte så konstigt om man gör det även på bolagssidan. Det ser respondenten som en normal utveckling. Respondenten tycker att det är bättre med samarbete än att grannkommunerna skall konkurrera med varandra. Elbolagen är små och då får man dra nytta av varandra.

Privat och/eller kommunalt ägande

Respondenten menar att elbolaget måste vara en ren inkomstkälla åt kommunen, en liten mjölkko. Sköts bolaget bra och ger avkastning så är det bra för kommunen. I den här kommunen har man politiskt sagt att en utförsäljning av de kommunala bolagen inte är aktuellt, snarare vill man utöka verksamheten, exempelvis genom utbyggnad av fjärrvärmenätet och värmeverken. Detta med separata affärsområden inom entreprenadverksamheten är relativt nytt och respondenten tror inte att alla är riktigt medvetna om att man har organiserat om bolaget. Kommer detta upp till ytan och man upplever att det inte är konkurrens på rätt nivå, är det klart att man hellre får sälja av dessa verksamheter än hela bolaget. Det är ju en kombination av politik och affärsetik, givetvis. Men så länge bolaget är lönsamt kommer man inte driva frågan att sälja ut.

Intervju – Kommunalråd 2

Affärsmässiga grunder

Respondenten menar att om man ser historiskt på hur man byggt upp den infrastrukturella verksamheten i vårt samhälle, finner man bland annat elförsörjningen och järnvägen. Man ser självklart att elförsörjningen är en samhällsfunktion för att samhället skall fungera. Rent ideologiskt ser respondenten det som att invånarna byggt upp det här och då skall också invånarna ha gott av det. Det finns allt för många exempel där man avvecklat den här typen av verksamheter och det inte varit till medborgarnas fördel. Respondenten menar då att det finns något annat som styr än vad priset skall vara. Det är kanske det man kallar för konkurrensutsättning. Respondenter anser, att vad gäller produktion av el i dag, om man nu ser till Sverige, så finns det tre parter som har cirka åttio procent av marknaden. ”Var finns konkurrensen då?” Även inom den styrda distributionssidan kan man, enligt respondenten, idag fråga sig vad det är för konkurrensutsättning. Kommunen har bättre förutsättningar än privata företag att ta stora investeringar om man skall låna upp pengar. Det är naturligtvis en risk men det är det för privata företaget också. Respondenten menar att om det går fel är det i båda fallen i slutändan kollektivet som får betala, så det finns egentligen ingen skillnad. Problemen med att kommunerna äger företag som konkurrerar på affärsässig grund är att om det händer någonting med ett företag som är kommunalt, till skillnad från ett privat, så anses det mycket värre, och det kan man fråga sig varför?

Företagsekonomiska perspektivet

Respondenten anser att kommunens energibolag i viss mån, i och med att det finns privata aktörer som driver samma verksamhet, går mot det företagsekonomiska perspektivet. Vad gäller att man inom entreprenadverksamheten själv gör underhåll och bygger ledningar är det en avvägning man får göra. Det beror på vad det är för nät man har och är det stora investeringar så tror respondenten att man oftast har det under upphandling. Huvudsakliga uppgiften som i dag finns i kommunens energiverk, är att underhålla befintligt nät, röja samt eventuellt försörja nytillkomna abonnenter man el. Respondenten ser inga problem med att elbolaget även jobbar med nyanläggningar då det är bra att även den kompetensen finns hos de som sköter underhållet. Det strider inte mot varandra på något sätt. Respondenten ser det inte som någon stor omfattning för elbolaget del idag. Den kapaciteten har man inte idag. Om man idag skulle etablera ett bostadsområde så blir det på upphandling när det gäller själva anläggningsarbetet. Om kunskapen hos kommunens elbolag funnits att till exempel underhålla trafikljusen och gatubelysningen så ser respondenten inget hinder att det skulle göras i kommunal regi men i dag görs det av ett privat företag. Ett problem för oss inom den offentliga verksamheten är att det idag inte finns tillräckligt stor kunskap att göra bra avtal och att göra riktiga upphandlingar så att det tjänar samhället i sig utan det blir en ren affärsdrivande verksamhet. Ju mer kommunen lämnar ut ju svårare får kommunen att styra så att det skall fungera i samhället i stort. Är det en offentlig verksamhet så är det till för medborgarna, då ska samhället stå upp för det. Men är det privat är man inte medborgare

längre utan en kund. Kommunen skall inte vara rädd för att lämna ut och konkurrensutsätta, men kommunen måste också ha en kunskap om hur man skall göra upphandlingar. Respondenten tycker inte att ägarstyrningen är byråkratiserad. Rent ägarstrukturellt så styrs bolagen av ett moderbolag som är underställt kommunstyrelsen medan den operativa delen ligger på bolagsstyrelsen som är relativt självständig. Bolaget får inte göra investeringar utan att det är på en affärsässig grund. Och affärsässig grund i det här sammanhanget är att skall hålla en prisnivå som är konkurrenskraftig.

Samarbete över kommungränser

Respondenten är i grund och botten väldigt mycket för samarbete mellan kommunerna. Vad gäller elbolag så tycker respondenten att det är med själva distributionen och inköp av el man skall samarbeta.

Privat och/eller kommunalt ägande

Respondenten tycker inte att det finns någon anledning att avyttra de delar som man har i den kommunala verksamheten. Kommunens syfte är inte att äga bolagen i sig, utan att driva det på ett sådant sätt att det kommer medborgarna till godo. Respondenten tycker inte att delar av elbolaget skall säljas till privata aktörer. Antingen skall man ha det eller så skall man sälja det. Respondenten anser att man skall dela upp verksamheten i olika delar för att ha en tydlig styrning, men det finns ändå någonting som är gemensamt inom bolaget, och då skall bolaget inte vara beroende av andra parter utan självt ha den bestämmande rätten. I dagsläget kan respondenten inte se att det är aktuellt med en försäljning av kommunens elbolag och definitivt inte delar av det. ”Min uppgift som politiker är inte att bara göra affärer utan att tillhanda hålla bra service till ett rimligt pris”.

Intervju - Oppositionsråd 2

Affärsmässiga grunder

Respondenten anser att man måste ta reda på vad som är de privata intressena. Man får vara väldigt noga och se att här inte finns några företag som kan gå in och konkurrera i den här branschen. Entreprenadverksamheten får inte vara direkt i strid med det privata näringslivet. Respondenten menar att elbolaget måste vara väldigt klar över var man sätter ner foten. Är det någonting som är så unikt så att det skall ligga inom den kommunala sektorn, eller är det någonting som är så allmänt så att man bör låta andra aktörer sköta det hela?

På elsidan kan man säga att det är ganska unika tjänster man producerar. Det är inte bara el utan fjärrvärme också. Tanken är att man i framtiden vill förbränna sopor som skulle kunna användas för produktion av el för att bli ett komplement till övriga elmarknaden, som snarare är ett oligopol. Man kan ju tänka sig att kommunen i liten skala skulle producera el genom den nya tekniken med sopförbränningen för att på så sätt inte behöva vara så beroende av de tre stora elbolagen och därigenom öka konkurrensen på elmarknaden.

Att konkurrera med verksamheter som kan utföras av privata företag tycker respondenten är helt fel. Sådan verksamhet skall inte existera i ett kommunalt bolag. Absolut inte. Det skall vara det unika som ingen annan vill ta på sig. Respondenten tycker att kommunen inte skall arbeta med elentreprenadverksamhet.

Företagsekonomiska perspektivet

Grundinställningen är att man skall ha så lite kommunalt anställd personal som möjligt som sysslar med denna typ av verksamhet. Kommunen skall ha kärnverksamheter där man har folk anställda. För övrigt skall man köpa upp de tjänster som man för tillfället behöver. För många av de entreprenadverksamheter som finns är det bättre att köpa de tjänsterna på upphandling av privata aktörer. Annars blir risken att man, vid tillfällen då man har för lite att göra, dras in mot en annan verksamhet för att fylla ut tiden. Drar man på sig för mycket lönekostnader får kommuninvånarna ändå till slut betala det. Det är ekonomiskt fördelaktigare att köpa dessa tjänster på upphandling än att tillhandahålla dem själva.

Samarbete över kommungränser

Då verksamheterna ändå drivs kommunalt tycker respondenten att samarbete naturligtvis är bra. Det samarbetas alldeles för lite idag. Ett bra exempel på utökat samarbete är att man har diskuterat möjligheter att samarbeta med andra kommuner i ett spillvärmeprojekt. Respondenten välkomnar all form av samarbete över gränserna. Ambitionen finns där, men när man kommer ner till den verkliga nivån och påbörjar samarbete så det är inte enkelt.

Ju större område man jobbar med ju mindre sårbar är man på elentreprenadsidan. Samarbetet skall inte enbart gälla på elsidan, det behöver öka i hela verksamheten. Det samarbete man kommit längst med är möjligen näringslivsverksamheten, där man hjälper varandra med EU

projekt och annat. Det förekommer samarbete men det skulle kunna vara oerhört mycket mer om man vill ha det kostnadseffektivt.

Privat och/eller kommunalt ägande

Respondenten menar att en kommun måste sköta samhällsplanering vad gäller bland annat vatten och el. Det skulle vara lite svårt om det var olika privata bolag då man måste jobba ihop med de andra kommunala inrättningarna. Det finns så många kopplingar som skulle försvåra om man helt och hållet privatiserade. Det finns en väldigt nära koppling mellan olika bitar inom kommunen där man måste vara med och se till att man kan försörja, till exempel ett nybyggt bostadsområde, med el. Det är nog det som från första början var meningen med kommunala verksamheter. Att sälja ut behöver aldrig vara ett självändamål.

Vad gäller elbolagens entreprenadverksamheter tycker respondenten de skall bort helt och hållet. Elbolagen skall vara en form av beställare till de tjänsterna. Det finns verksamheter som kan avyttras. Det finns tidigare exempel inom vår kommun där vi kommit överens med politiska motståndare om att lägga ut kommunal verksamhet till privata aktörer.

Intervju - Ordförande i kommunalt elbolag 2

Affärsmässiga grunder

Respondenten anser att man bildat energiföretaget utifrån medborgarnyttan. Det var ingen annan som ville ta hand om den verksamheten så då blev det samhället som fick göra det. Då man väl byggt upp verksamheten och det nu blivit kommersiellt intressant, även för privata aktörer, finns det inget skäl för samhället att sälja av en tillgång som ändå genererar dels intäkt i form av avkastning till skattekollektivet, och dels genererar en samhällsnytta. Man har inte samma typ av avkastningskrav som privata marknaden så man kan hålla nere den allmänna prisnivån. På det viset skapar man både en avkastning till skattekollektivet i rena pengar och en samhällsnytta i form av en lägre prisnivå. Att i det läget göra sig av med tillgången känns huvudlöst. Skulle man däremot vända på situationen och det hade varit en privat aktör som hade ägt elbolaget och kommunen skulle gå in och köpa det, då ser steget väldigt mycket annorlunda ut för att det då skulle bli ett risktagande. Där tycker inte respondenten att kommunalt ägande fyller samma funktion. I situationen gällande elnät och fjärrvärme, där privata marknaden inte var intresserad att gå in för att det var för låg lönsamhet, tog samhället uppgiften utifrån ett samhällsperspektiv och gjorde dessa åtgärder.

Det är möjligt att det finns problem med att kommunen har bolag, men inte med den typen av bolag man normalt sett jobbar med i kommunala verksamheten såsom till exempel energibolag och renhållningsbolag. Dessa är ju i grunden skapade utifrån enbart samhällsnytta. Däremot kan respondenten förstå konflikter i situationer där man gått in och startat bensinmackar för att fylla nåt infrastrukturbehov på en marknad som från början varit konkurrensutsatt. Det beror på hur marknaden ser ut och har sett ut från början. På energimarknaden, särskilt då på elsidan där nätsidan ändå av naturlighet är en monopolverksamhet oavsett om det är privat eller offentligt, är det monopolverksamhet just där man existerar. Sker konkurrens med privata marknaden på marginalen, så ser respondenten inget problem med det. Elbolaget spelar på samma villkor. Lyssnar man på diskussionen tror många att bara för att det är ett kommunalt bolag så är det skattesubventionerat. Men så fungerar det inte, utan de kommunala bolagen är ute på marknaden och konkurrerar med de privata företagen på deras villkor, och om de konkurrerar på marginalen så gör elbolaget det. Det är en företeelse som gäller inom den privata sfären och varför kan inte kommunala, offentliga bolag, använda samma förutsättningar? Energibolagen, vad gäller lagstiftning, belastas med alla de nackdelar som konkurrensmarknaden har, och då förstår inte jag varför man inte skall få lov att använda de fördelar som den marknaden har, nämligen att få spela på marginalerna för att förbättra resultatet i slutändan. Skall man spela på den offentliga marknaden på samma villkor så skall man rimligtvis få både för- och nackdelarna, inte bara nackdelarna. Kommunen kan inte skjuta in pengar från annat håll så att man kan konkurrera, det finns ingen kommun som har råd med det. Så det är konkurrens på lika villkor och konkurrens är bra för utvecklingen. Då är det rimligtvis bra för både privata och kommunala bolag.

Det finns inga delar av entreprenads verksamhetsområde som respondenten inte tycker kan konkurrera med den privata marknaden. Inte i och med utgångspunkten att verksamheten

redan finns. Kommunen skulle aldrig starta ett bolag för att börja konkurrera på entreprenadverksamheten men i och med att man redan har bolaget så är frågan att man skall driva kommunala verksamheter på ett proffsigt sätt. Man kan inte medvetet gå och göra detta dåligt bara för att privata marknaden tycker att det är jobbigt att kommunala bolag konkurrerar med dem. Elbolaget skall givetvis se till att förvalta det uppdrag man fått på ett så bra sätt som möjligt, och det innebär att bolaget skall använda resurserna så effektivt som möjligt. Klarar man inte det skall man avveckla, men klarar man av att driva dem på ett bra sätt som genererar intäkter och bra resultat, skall man givetvis göra det, oavsett vem man konkurrerar med.

Företagsekonomiska perspektivet

Att agera utifrån det företagsekonomiska perspektivet gör egentligen varken eller. Respondenten kan bara konstatera att i det kommunala perspektivet så är lagstiftning och arbetsförutsättningar sådana att det är ogörligt att ha en annan form än bolagsformen. Det blev en självklarhet. Respondenten ser inget bekymmer i det i och med att det mervärde man skapar för invånarna i kommunen finns kvar oavsett driftsform. Skälet till att kommunen valde att gå över till bolagsform var att när kommunen gjorde upphandlingar så var det offentligt material så länge det drevs i förvaltningsform. Kommunen tog det första steget och bildade ett bolag bara för att sköta just vissa upphandlingar. Det är inte hållbart att sitta och förhandla samtidigt som konkurrenter kan läsa om det i lokaltidningen. Kommunen blev tvungen att göra ett särskilt bolag för det. När man sedan började känna tendensen på annat håll var det lättare att köra allt i bolagsform än att köra vissa verksamheter i bolag och vissa verksamheter i förvaltningsform. Det är ändå en verksamhet i en enhet och då var det mer logiskt att köra den i ett bolag.

Elbolaget har ett väldigt tydligt uppdrag som fullmäktige gett bolaget, anser respondenten. Inriktningen är att man skall tillförsäkra de här tjänsterna på ett prisvärt sätt. Sedan har bolaget från kommunstyrelsen ett uppdrag om hur avkastningen skall se ut. På det viset har bolaget ett väldigt tydligt uppdrag vad gäller vad ägarna vill ha ut av den här verksamheten. I bolagen har man, i motsats till förvaltningsverksamheterna, ett friare sätt att fungera vilket innebär att verksamheten har större befogenheter. De kommunala bolagen jobbar egentligen precis som man gör i ett privat bolag vilket bland annat innebär att VD: n har en mycket större roll än vad man har i en kommunalförvaltning. VD: n har en tydligare roll än vad en förvaltningschef har och styrelsens uppgift är mer på de övergripande frågeställningarna, medan allt som har med driften att göra ligger på bolaget. Gällande ägarstyrningen så styrs man inte i detaljer utan uppdraget styrs utifrån hur det ser ut och hur uppdraget fullföljs samt de rent övergripande principiella frågeställningarna, till exempel investeringsvolymerna. Hur organisationen skall se ut bestämmer bolaget. Bolaget har en tillräckligt fri roll eller snarare en lagom fri roll. Styrelsen har ändå, om man vill, möjlighet att vara aktiv i frågor som är viktiga, medan bolaget är de som har ansvaret för utförandet. På det viset tycker respondenten att man har en rollfördelning som fungerar väldigt bra. Men som i alla organisationer så fungerar en modell så bra som människorna tillåter den att göra. Det handlar kanske mer om vad det är för människor som sitter i bolagets och styrelsens ledning än hur man formaliserar detta i text.

Samarbete över kommungränser

Det finns ett visst samarbete idag mellan kommuner och det gör det även bland de privata bolagen. Sen om elbolagen skall samarbeta i mer fast form eller inte, det handlar mer om den enskilda åtgärden. Kan bolagen effektivisera verksamheten ytterligare så att det genererar en bättre avkastning eller på det viset kan hålla ner priserna, vilket i så fall skapar nytta för medborgarna, så är det klart att bolaget skall göra det. Men det förutsätter att det kan skapa en effektivare verksamhet på det sättet. Ett exempel där ökat samarbete kan vara positivt är jourverksamhet där korta avstånd mellan kommunerna bidrar till att man kan höja effektiviteten. Förr eller senare tror respondenten att man hamnar där, det är bara frågan om när och hur det kommer att se ut. Förutsättningen för ökat samarbete är att om bolaget kan göra saker bättre än idag så skall man öka samarbetet, annars skall man inte göra det.

Privat och/eller kommunalt ägande

Huvuddelen av entreprenadverksamheten är till för att göra jobb i den egna verksamheten, så utifrån det perspektivet ser respondenten inget skäl till att kommunen skall göra sig av med det. Respondenten ser heller ingen tendens inom socialdemokratien i kommunen att man skulle sälja av energibolaget. Det är inte entreprenadsidan som är själva kärnverksamheten, det är bara ett av flera verktyg som får det att fungera. Skulle kommunen hamna i det läget att entreprenadverksamheten inte tillför någonting så är det snarare så att kommunen kommer avveckla än att man går in i något samarbete med privata aktörer. I en situation där det inte fungerar så ser man antingen till att utveckla eller att avveckla. Respondenten har svårt att se att kommunen skulle sälja av delar i det läget utan då gjorde man sig nog av med helheten för att i så fall köpa på upphandling. Detta görs redan delvis idag.

Intervju 7 – Erik Helleryd Ordförande KFS

Affärsmässiga grunder och det företagsekonomiska perspektivet

Respondenten menar att möjligheterna överhuvudtaget för en kommun att ha kommunägda företag är reglerat i kommunallagen. Då skall man först ha klart för sig att ett kommunägt företag inte får göra någonting annat än vad en kommun får göra i sin helhet. Det innebär vissa begränsningar i den affärsmässiga verksamheten, och den går tillbaka till kommunallagen, vilket innebär att en kommun får inte ha affärsmässig verksamhet som ligger utanför det kommunala kompetensområdet. Elverksamhet, renhållning med mera, ligger inom det kommunala kompetensområdet, men det är inte så att de kommunägda företagen har någon speciell ”fil” att jobba inom, utan de skall alltid vara kommunala uppgifter. Det är naturligtvis så att de skall jobba på avreglerade marknader på lika villkor, men samtidigt måste man ha klart för sig att det måste finnas ett speciellt uppdrag och ändamål för en kommun för att ha ett eget kommunägt företag istället för att köpa från privatägda företag. Inte minst när det gäller elverksamhet och elhandel måste kommunen som ägare vara väldigt tydliga i varför man valt att ha ett bolag. Det är i ändamålsparagrafen i bolagsordningen som kommunfullmäktige skall styra hur bolaget skall få jobba. Då man kommit fram till att man vill ha ett kommunägt företag måste man ha samma förutsättningar som ett privat företag, och det har man inte, i de flesta fall, bland annat genom kommunallagens regionala begränsning. Det innebär då att i konkurrens med ett privat företag får man inte gå ut och konkurrera om ett jobb i en annan kommun och redan där har man en begränsning vad gäller konkurrensutsättning. Vi måste mer än tidigare slå fast ”våra tre S”: kommunens *Särart*, dvs. att det är en skillnad mellan kommunens och ett privat företag. Inom särart så ligger även *Samhällsnytta*, dvs. samhällsnyttan går före ekonomisk vinst. Det tredje S: et står för *Styrning*, ägarstyrning. Det är kommunen, som är ägaren till företaget, som vet vad företaget är till för och varför man skall finnas. Lyckas man inte med det skall man kanske inte ha ett kommunägt företag. Styrningen från kommunen blir bättre och bättre och Svenska kommunförbundet har drivit många projekt på temat. Man kan nog visa att styrningen fungerar. Väldigt många jobbar bra med det.

Respondenten anser att om entreprenadverksamheter konkurrerar med privata företag är okej, men det är viktigt att de går ut och konkurrerar på marginalen. Fara med att ha för stor del på den öppna marknaden är att man alltid kommer att få kritik för att man kan fylla på med skattemedel via ägartillskott till företaget. Det som jag tror att inte någon inom politiska partier tycker om är att man med skattemedel skall konkurrera ut privata företag.

Det har varit tradition bland de kommunägda energiföretagen att inte göra installationsjobb på elen inne i fastigheten. Då kommer vi in på en gränslinje, dvs. att då är det en annan facklig organisation som har hand om de anställda som installerar, elektrikerna. Det är väldigt få kommunägda företag som går över den gränsen.

Vi hade tidigare i Stockholm Stad ett kommunalt företag som hade en egen liten grupp med utbildad personal för att vid upphandling kunna konstatera vad som var riktig bemanning osv., och jag tror att det är en väldigt bra modell för ett kommunalt bolag med lite större volymer. Det är bra med lagen om offentlig upphandling (LOU), men om inte förhandlingarna är

kompetenta har du ingenting att sätt emot vid en förhandling. Då har inte kommuninvånarna vunnit någonting på LOU.

Ur ett perspektiv, sett från Bryssel, är man fullständigt häpnad över hur mycket vi öppnade upp den svenska elmarknaden år 1996 och framåt. När vi öppnade upp så kunde fransmän, tyskar ta för sig så mycket det bara gick. I det perspektivet kan man kanske tycka att avregleringen gått väldigt fort. Mycket har ju lett till att vi inte fått privatisering av elmarknaden, vi har fått ett förstatligande, svenskstatliga Vattenfall, finskstatliga Fortum, delvis norskstatliga Statkraft och Graninge som ägs av franskstatliga EDF. Vi skall nog komma ihåg att när vi säger att vi privatiserat den svenska elmarknaden så har vi faktiskt, som sagt, förstatligat. Det är svårt att veta om man gått för fort eller inte. Man gör små ”strandhugg” och förändrar utvecklingen vilket ändå så småningom leder till förbättringar.

Samarbete över kommungränser och med privata bolag

Respondenten tror att dessa olika former av samarbete/samägande kommer att öka. I takt med att man behöver gå ihop, bli större enheter, så tror han att också de privata bolagen kommer att vara med. Framför allt om du har en ägarfördelning, 51% privat ägande, så att du öppet kan konkurrera på marknaden enligt övriga bolags spelregler. Baksidan med den ägarformen kan vara att kommunledningen inte tycker att de kan styra som de vill. Det är ett beslut som måste tas i fullmäktige. Detta konkurrensalternativet skulle man göra mer av, men tyvärr har det inte fungerat. Två exempel på samarbete som nu utvecklas för att effektivisera verksamheten är att skapa fler och fler tekniska verk där Linköping är ett exempel. Man låter mycket av sin kommunaltekniska verksamhet ligga inom ett och samma bolag. Det kan vara energi, renhållning, vatten mm. Som finns inom samma kommun. Den andra trenden som man ser är att man går ihop över kommungränserna, och det gäller framförallt renhållningen. Då bildar man ofta interkommunala bolag som har förankring över kommungränserna. Detta har skett mycket i Skåne och framförallt händer det på vattensidan. En vattenanläggning behöver inte, i motsats till exempelvis sjukhus, ligga centralt mitt i kommunen, utan kan ligga någonstans mellan kommuner.

Privat och/eller kommunalt ägande

Respondenten tror att om tio år kommer det att vara relativt likt dagens kommunala ägande av det skälet att den här utförsäljningstendensen som fanns inom kommuner med kommunägda energibolag, har stoppat upp. Det är inte så givet för privata köpare att ge de pengarna det kostar idag. För några år sedan kunde man betala vad som helst från Sydkraft för all verksamhet man köpte upp. Jag tror just nu inte att det kommer att hända så jättemycket på utförsäljningen av energibolag. Det kommer att vara ganska stabilt.