

Flera fördelar med att dela upp Vattenfall

Svenska Dagbladet den 29 augusti 2013

Offentliga företag (statliga och kommunala) är viktiga aktörer på den svenska energimarknaden. De senaste nedskrivningarna av Vattenfalls tillgångar har åter skapat debatt om lämpligheten av att staten äger energibolag. Samtidigt förs en diskussion om de kommunala energibolagens roll och förutsättningar, inte minst till följd av att dessa bolag är föremål för särskild lagstiftning.

En ny SNS-rapport "Energimarknaden, ägandet och klimatet" belyser hur ägandet påverkar bolagens drivkrafter att utnyttja marknadsmakt, att investera i kvalitets- och miljöförbättringar, att företa riskfyllda investeringar med mera. En insikt är att offentligt ägande är värdefullt på marknader med svag konkurrens eller där det finns andra marknadsmisslyckanden, men inte annars.

Rapportens utgångspunkt är att privat näringsverksamhet normalt syftar till att skapa så stor vinst som möjligt. Lagen har samma utgångspunkt: aktiebolag måste ange i bolagsordningen om verksamheten ska ha andra syften än att ge vinst till ägarna. Vinstmaximering medför att företag utnyttjar all laglig marknadsmakt, exempelvis genom att höja priserna och begränsa utbudet. I förlängningen ger marknadsmakt försvagade incitament att investera i förbättrad kvalitet och miljö. Enligt denna teori kommer företaget även att ta till alla tillgängliga lagliga medel för att begränsa nya konkurrenters inträde på marknaden.

Även stat och kommuner har förstås användning av vinsterna från sina energibolag för att finansiera de offentliga utgifterna. Samtidigt representerar politikerna, som står bakom dessa bolag, invånarna och lokala företag som drabbas negativt av eventuella prishöjningar och lokala miljöproblem. De folkvalda politikerna kan därför tänkas ha starkare kundfokus när de fastställer riktlinjerna för statliga och kommunala företag, vilket leder till att de offentliga bolagen har ett svagare intresse av att höja priserna och är mer benägna att investera i miljö och kvalitet.

Sammanblandning av politik och affärer riskerar i stället leda till underprissättning och överinvesteringar, att bolaget används i syften att täcka över sysselsättningsproblem eller för att finansiera olönsam verksamhet. Även offentliga företag har dessutom incitament att begränsa inträdet av nya konkurrenter, inte minst för att skydda egna arbetsplatser.

Problemen förstärks av att kommuner och stat går i borgen, eller upplevs som garant, för bolagens upplåning. Lånekostnaderna sjunker därmed till följd av att affärsrisken lämpas över på invånarna. Det finns därför en uppenbar fara att offentliga bolag tar för stora affärsrisker. En kritik mot Vattenfalls uppköp av Nuon har varit just att affären var för riskfylld. Ett annat exempel kan vara de kostsamma kommunsatsningarna på att producera etanol i Norrland.

Även privata företag gör naturligtvis felsatsningar. Men en avgörande skillnad är att det privata ägandet är helt frivilligt. En missnöjd aktieägare kan till exempel snabbt avsluta sitt ägande genom att sälja sitt innehav på börsen. Invånarna, som får sägas vara de egentliga ägarna av de offentliga bolagen, kan endast avsluta ägandet genom att flytta. Att utkräva politiskt ansvar för misslyckade satsningar kan vara svårt – speciellt om de ansvariga har hunnit lämna politiken dessförinnan.

Invånarna är "inlåsta" i det offentliga ägandet och måste förlita sig på att de folkvalda politikerna har intresse och kompetens att hantera de offentliga bolagen i invånarnas bästa intresse.

Incitamenten att överinvestera, riskbenägenheten och det inlåsta ägandet innebär att offentlig affärsverksamhet bör begränsas. Den är befogad endast på marknader med svaga förutsättningar för fungerande konkurrens, som eldistribution och fjärrvärme (eller viss vård- och omsorgsverksamhet för att ta ett annat relevant exempel), eller där det finns andra marknadsmisslyckanden, till exempel lokala miljöproblem. Här kan offentliga företag med ett lokalt kundperspektiv spela en viktig roll. På konkurrensmässiga och annars välfungerande marknader är emellertid vinstdrivande privat affärsverksamhet att föredra.

Ansvar för de kommunala bolagen ligger till stor del på kommunfullmäktige som bestämmer ändamålet med verksamheten och utser styrelsemedlemmarna. Motsvarande är det regeringen som ansvarar för de statliga bolagen. Därför är det den politiska ledningen som måste skapa tydliga målsättningar för verksamheten, ange hur företagets strategier bidrar till att skapa bestående värden för invånarna och arbeta för att dessa målsättningar uppfylls.

Ansvariga politiker måste även kritiskt värdera vilken affärsverksamhet de offentliga bolagen ska satsa på, och särskilt vad gäller värdet av att befinna sig på marknader med förutsättningar för välfungerande konkurrens. En naturlig tanke vore att (del-)privatisera konkurrensutsatt verksamhet. Detta skulle för Vattenfalls del kunna innebära att man delar upp verksamheten i ett nätbolag i statlig regi och ett produktions- och handelsbolag öppet för privat ägande. På så kan invånarna själva bestämma om de vill vara medägare. Samtidigt får de som har förtroende för bolagen möjlighet att utöka sitt ägande.

THOMAS TANGERÅS

docent, programchef för "Elmarknadens ekonomi" vid Institutet för Näringslivsforskning