

Styrning av kommunala energibolag – vilka verktyg använder ägaren?

Saija Karnisto-Toivonen

Avhandling Pro gradu

Fakulteten för samhällsvetenskaper och ekonomi: Offentlig förvaltning

Åbo Akademi

Handledare: Sari Pikkala

Våren 2021

Till pappan som flög till himlen som en ängel.

Du är min hjälte.

ÅBO AKADEMI – FAKULTETEN FÖR SAMHÄLLSVETENSKAPER OCH EKONOMI

Abstrakt för avhandling pro gradu

Ämne: Offentlig förvaltning	
Författare: Saija Karnisto-Toivonen	
Arbetets titel: Styrning av kommunala energibolag – vilka verktyg använder ägaren?	
Handledare: Sari Pikkala	Handledare:
<p>Kommunallagen ändrades 2017 och efter förändringen fick koncernens övervakning ännu större roll. I kommunerna förvaltas stora dottersammanhang och bolag utan att de förtroendevalda har direkt kontroll för dem. Kommunfullmäktigen och -styrelsen har endast styrningsroll när det gäller att förvalta aktiebolagen och de behöver organisera styrningen på ett effektivt och flytande sätt. Antal kommunala bolag har ökat rejält under senaste årtionden och därför också ägarstyrningens betydelse är ännu viktigare. För kommunen är det inte likgiltigt hur koncernen övervakas och styras utan det kan ha betydliga risker och påverkan också till kommunens ekonomi. Därför är det viktigt att kommunerna satsar på bra ägarstyrning och utvecklar ägarstyrningens processer.</p> <p>I avhandlingen koncentreras till fem olika kommuner Björneborg, Kouvola, Vasa Salo och Riihimäki för att veta, hurdana är de verktyg som kommunerna använder att aktivt styra sina koncernbolag. Energibranschen valdes för dess storlek och viktighet för energin kan tänkas en av de service nödvändiga för moderna samhället. Energibranschen är attraktiv också för privata investerade och skapar betydliga ekonomiska vinster också för kommuner och är därmed intressant objekt för undersökning. Ytterligare till ägarstyrningens verktyg tas reda på hur kommunerna förverkligar den politiska styrningen i bolagen. Sker det genom respektive bolagens styrelser eller har kommuner några andra metoder för det?</p> <p>Avhandlingens data har samlats från de respektive kommuners skriftliga dokument som förvaltningsstadgor, budgeter, koncerndirektiven och strategier. Data har analyserats genom att jämföra kommunernas dokument och de beslut som har fattats inom senaste åren. Vide analysen är varje kommuns position som ägare och maktanvändare placerat på ett fyrfällt som var presenterat i den teoretiska bakgrunden. För att få veta hur politiska styrningen sker har respektive energibolagens styrelseledamöters bakgrund genomgått från offentliga källor samt tagit titt på vad kommunerna förutsätter från ledamöter.</p> <p>I analysen förekom att kommunerna har mera likheter med än skillnader ägarstyrningen. Detta beror tydligen på att verksamhetsmiljön och lagstiftningen är liknande oberoende på kommunen. Största skillnader förekom vid maktdelegering och målsättning kommunerna bestämmer för koncernbolagen. Alla kommuner har valt politiska ledamöter, som är ofta också åtminstone fullmäktigeledamöter, till bolagens förvaltning som ger politiker i kommuner direkt väg för att styra bolagen. Bara ett fåtal styrelsemedlemmar är vald för sin expertis. I framtiden ska ägarstyrningens roll tydligen växa samtidigt när kommunernas ekonomi och verksamhetsmiljö ändras. Kommunerna är tvungna att utveckla sin ägarstyrning samt lägga märke till hurdana beslut tas gällande styrelsen och koncernövervakningen.</p>	
Nyckelord: kommuner, ägarstyrning, energibolag, förvaltningsstadga, koncerndirektiv, aktiebolag, ägarpolitik, kommun, ekonomi,	
Datum: 15.3.2021	Sidoantal: 76
Abstraktet godkänt som mognadsprov:	

Innehåll

1 Inledning och bakgrund	6
1.1 Inledning	6
1.2 Frågeställning och syfte	7
1.3 Struktur av kommunkoncern.....	7
1.4 Vad är kommunala bolag?	8
1.5 Definition av ägarstyrning	10
1.6 Energibranschens särprägel.....	10
2 Tidigare forskning och ägarstyrningens regelverk.....	12
2.1 Bolagens uppgifter och övervakning	12
2.2 Fyra infallsvinklar till ägarstyrningen och ägarens maktposition	13
2.3.2 Ägarens maktanvändning varierar	15
2.3 Bra ägarstyrning hjälper bolagen växa.....	17
2.4 Regelverket för kommunala bolag	18
2.4.1 Ägarstyrning i kommunallagen.....	18
2.4.2 Förvaltningsstadgan och koncerndirektivet	20
2.4.3 Aktiebolagslagen ger ram till bolagens förvaltning	21
2.2.4 Kommunens verksamhet på marknaden och bolagiseringsskyldigheten	23
2.3 Verktyg för ägarstyrning.....	25
2.3.1 Målsättning i strategi och budget	25
2.3.3 Formning av styrelsen.....	27
2.3.4 Kommunens åsikt innan beslutfattandet	29
3 Metod och datainsamling.....	31
3.1 Val av kommuner och tidsbegränsning.....	31
3.2 Datainsamlingsmetod och databearbetning	32
3.4 Analys och tolkning	32
3.5 Validitet och reliabilitet	34
4 Empiri	35
4.1 Ägarstyrning i kommunstrategi, budget och miljöprogram.....	35
4.1.1 Björneborg	35
4.1.2 Kouvola.....	36
4.1.3 Vasa.....	37
4.1.4 Salo	38
4.1.5 Riihimäki.....	38
4.2 Förvaltningsstadgan	39

4.2.1 Björneborg	39
4.2.2 Kouvola.....	39
4.2.3 Vasa.....	40
4.2.4 Salo	41
4.2.5 Riihimäki.....	42
4.3 Koncerndirektivet i olika kommuner	42
4.3.1 Björneborg	42
4.3.2 Kouvola.....	45
4.3.3 Vasa.....	49
4.3.4 Salo	51
4.3.5 Riihimäki.....	53
4.5 Energibolagen i respektive kommuner	55
4.5.1 Pori Energia Ab.....	56
4.5.2 KSS Energia Ab.....	58
4.5.3 Vasa Elektriska Ab.....	59
4.5.4 Salon Kaukolämpö Ab	60
4.5.5 Riihimäen Kaukolämpö Ab	61
4.6 Kommunstyrelsens och koncernsektionens protokoll.....	61
4.6.1 Björneborg	61
4.6.2 Kouvola.....	62
4.6.3 Vasa.....	62
4.6.4 Salo	63
4.6.5 Riihimäki.....	64
5 Analys	65
5.1 Målsättning i strategier, budgeter och miljöprogram varierar	65
5.2 Förvaltningsstadgor liknar varandra	69
5.3 Är koncerndirektiven det viktigaste dokument?	71
5.4 Styrelsen – politiska eller professionella?.....	72
5.5 Andra observationen om ägarstyrning i valda kommuner	74
5.6 Kommunernas maktposition och ägarstyrning	75
6 Slutsatser	78

KÄLLFÖRTECKNING

1 Inledning och bakgrund

1.1 Inledning

Tisdagen 3 december 2019 avgick Finlands statsminister Antti Rinne från sin tjänst. Rinne fattade sitt beslut efter diskussion om arbetskonflikt inom Posti som pågått i flera veckor. Mitt intresse för ägarstyrning vaknade ordentligt, när staten fumlade med sitt monopolbolag Posti. Diskussionen om Posti gällde företagets planer att ändra lönesättningen för de anställda som jobbade på sorteringen. Detta skulle ha minskat de anställdas inkomster betydligt. Dåvarande statsminister Antti Rinne blandade sig i personalens lönediskussioner, som absolut inte hör till de politiska borden i Finland. All förvirring ledde först till ägarstyrningsminister Sirpa Paateros avgång bara några dagar innan Antti Rinne avgick. Trots att staten har en lång historia som ägare, var styrningen inte heller tydlig eller bra och politikerna tog en sådan operativ roll som inte är lämplig. Situationen med Posti fick mig att fundera ägarstyrningen i kommunerna, som har en hel del olika bolag i sina koncerner.

Offentliga sektor är bra på att skapa nya metoder och system för bättre verksamhet, men några av de metoder som skapats fungerar bättre på papper än i verkligheten. Sådan verksamhet ofta kontrolleras av tjänstemän och politikernas roll är liten. Politiker skapar regelverk som tjänstemän inte binder sig till. Bra ägarstyrning och förvaltning kräver mera resurser såsom kunskap, tid och koncentration av både politiker och tjänstemän. Det kräver även tillit mellan politiker och tjänsteman för att kunna fungera ordentligt. (Christensen & Læg Reid 2003, s. 821-822)

Det kommunala ägarskapet skiljer sig på ett märkbart sätt från de privata, där ägaren ofta är investerare, som förväntar vinster till sina investerade pengar.

Emeritusprofessor Pentti Meklin har forskat i kommunal ägarstyrning som en del av Kommunförbundets Arttu2 -forskningsprogram. Han definierar det kommunala ägarskapet att vara principiellt ägarskap av alla invånare. Då behöver man vara extra noggrann med hur makten och pengarna används i bolagen. Invånares skattepengar samlas inte in för investeringar i olika bolag, utan först och främst som betalning för olika kommunala tjänster. Man kan räkna ut invånarnas del av egendomen, men invånarna kan inte sälja ut sin del av bolagen. (Meklin 2018 s. 3)

I Mecklins observation ser jag det viktigaste för bra ägarstyrning vara att de kommunala bolagen ägs av alla invånare i kommunen under denna tidpunkt. Därför

är det också viktigt att bolagen styrs aktivt av de demokratiska valda representanterna, ifall verksamheten har sådana påverkningar som påverkar invånarnas vardagliga liv. Styrning är viktigt också på ekonomisk planering, för all kommunens egendom skall finnas i kommunkoncernens bokslut. Utan styrning kan ett enskilt bolag försämra kommunens ekonomiska status och orsaka problem. Om ett bolag hamnar i en dålig ekonomisk situation, kan det i värsta fall falla i kommunens händer och kräva stora investeringar för att bolaget ska klara sig. För att undvika sådana situationer, ska hela koncernen förvaltas ordentligt.

Kommunerna måste i varje situation också värdera sin egendom och dess vikt i kommunens nuvarande situation. Detta gäller förstås både bolagen och annan egendom. Principen vid ägarskapen varierar beroende på den politiska syn som beslutfattare representerar. När politiska partier och tänkare spelar en viktig roll i kommuner, kan målet vara så stort ägarskap som möjligt eller så litet som möjligt. Politiker till vänster och höger har olika syn på kommunernas utveckling. (Ranki 2012, 2. 45-46).

1.2 Frågeställning och syfte

Syftet med denna undersökning är att forska i kommunernas metoder och organisering av ägarstyrningen i energibolagen. I undersökningen vill jag svara på följande frågor:

1. Vilka verktyg använder kommuner i sin ägarstyrning och med hurdana regleringar styrning förverkligas?
2. Hur sker politiska styrningen i kommuner: genom politiska styrelsen i bolagen eller genom strikt målsättning och kontroll?

1.3 Struktur av kommunkoncern

Kommunkoncernen består av kommunen själv, samkommuner t.ex. sjukvårdsdistrikt och olika bolag kommunen äger delvis eller helt. Kommunallagen 1 kap. 6§ definierar kommunkoncernen på följande sätt ”En sammanslutning där kommunen har bestämmande inflytande enligt 1 kap. 5 § i bokföringslagen (1336/1997) är kommunens dottersammanslutning. Kommunen och dess dottersammanslutningar bildar en kommunkoncern. Det som i denna lag föreskrivs om kommunens dottersammanslutningar tillämpas även på stiftelser som kommunen har

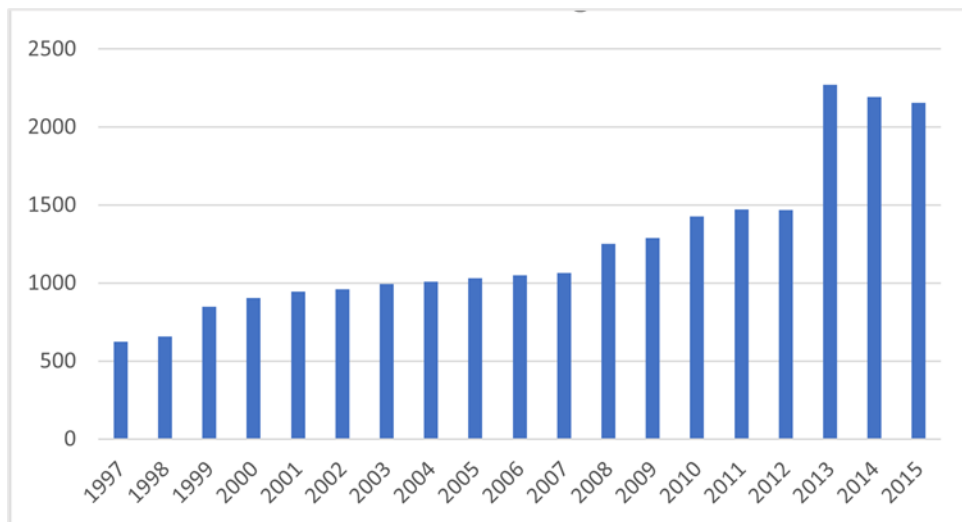
bestämmande inflytande över.” Att bara se koncernen genom bokföring är inte tillräckligt men det ger svaret på frågan varför kommunerna måste koncentrera sig på ägarstyrningen. Alla aktörer i koncernen påverkar kommunkoncernens bokslut och kan vara möjliga risker för kommunens ekonomi. Kommunkoncerner är stora helheter, som kräver tydlig planering och styrning.

Kommunen är ansvarig för invånarnas tjänster som till exempel social- och hälsovård och utbildning samt infrastruktur. Dessa tjänster kan produceras av olika aktörer som finns med i koncernen. Kommunens uppgifter kommer från kommunallagen 2 kap 7§: ”Kommunen sköter de uppgifter som den har åtagit sig med stöd av självstyrelsen och organiserar de uppgifter som särskilt föreskrivs för den i lag. När uppgifter ska organiseras i samarbete med andra kommuner, föreskrivs det om detta genom lag (lagstadgat samarbete). Kommunen kan med stöd av avtal även åta sig att sköta andra offentliga uppgifter än sådana som hör till dess självstyrelse.”

Kommunens ansvar över sin verksamhet är stor och lagen ger kommuner betydligt med utrymme att organisera sin verksamhet självständigt. Detta gör att kommunerna och kommunkoncernerna skiljer sig från varandra.

1.4 Vad är kommunala bolag?

Antal kommunala bolag har ökat rejält under de senaste årtiondena. Detta presenteras i figur 1. Det finns över 2000 kommunala bolag i Finland och de har mer än 45 000 anställda. (Kommunförbundet 2020) Kommunala bolag finns i många olika branscher som energi, vatten, avfall, fastighetsservice, mat- och städningsservice. EU-lagstiftningen har påverkat bolagiseringen i kommunerna och delvis har antal bolag ökat under tvång i branscher där det finns marknad och konkurrens.



Figur 1: Antal kommunala bolag 1997-2015.

I de kommunala bolagen finns stora kapital och egendom som förvaltas utanför det demokratiska systemet. De kommunala bolagen kan vara viktiga också för kommunens ekonomi, om dividend fås från bolagen eller kommunen säljer sina aktier. Kommunala bolag spelar stor roll i invånarnas liv och beslut gällande t.ex. prissättning eller investeringar som görs i nätverken kan påverka på samma sätt som skatthöjning eller avgifter i kommunala tjänster. Om kommunen inte övervakar och styr bolagen får de leva sitt eget liv utan inblandning och t.ex. höja priser eller göra investeringar utan överenskommelse med kommunen.

Kommunerna lever utmanande tider. Ekonomin har blivit sämre och besparingar görs på vardagliga tjänster. Samtidigt har kommunerna bolagiserat delar av verksamheten. Bolagisering har i historien kanske varit en ideologisk fråga, men nuförtiden har kommunerna också varit tvungen att göra det på grund av Europeiska unionens reglering över förbjudna statliga stöd. ”Enligt Europeiska unionens lagstiftning är statliga stöd till företagsverksamhet i regel förbjudna (fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget, artikel 107.1). Offentligt stöd som beviljas ett företag kan ge företaget sådan ekonomisk fördel jämfört med andra konkurrerande företag att det kan snedvrída funktionen av och konkurrensen på den inre marknaden (Arbets- och näringsministeriet).” Lagstiftningen i Finland ändrades på grund av denna reglering och först och främst var energisektorn i kommunerna bolagiserad.

1.5 Definition av ägarstyrning

På grund av den stora ekonomiska påverkan och roll som de har i invånarnas vardagliga liv är det viktigt att kontrollera kommunala bolag. Enklast kan man definiera ägarstyrning som ägarens maktanvändning i bolagen. I kommunallagen (2015/§46) definieras ägarstyrning: ”Ägarstyrning avser åtgärder genom vilka kommunen som ägare eller medlem medverkar i förvaltningen och verksamheten i ett bolag eller annan sammanslutning.” När ett bolag styrs, påverkas alltså till bolagens förvaltning och bolagen är under demokratisk kontroll. Men om kommunen inte lägger märke till sina bolag eller sammanslutningar, kan man fråga om den offentliga egendomen och verksamheten är oåtkomlig till demokratin? Den andra viktiga lagen bakom är aktiebolagslagen, som också kommunala bolag ska följa.

Ägaren har olika sätt att arrangera ägarstyrning och olika verktyg som kan användas i sina bolag. ”ABL (Aktiebolagslagen) tillhandahåller ett antal verktyg för ägarstyrning av bolag, vilka är följande: bolagsordningen, hur styrelsen ska utses, val av revisorer och bolagsstämma. ABL anger även villkoren för styrelsens och VD:s arbete, samt hur ansvarsför-delningen mellan styrelse och VD ser ut. Till grund för styrningen av bolaget är, enligt ABL, bolagsordningen. Där anges bland annat syftet med den verksamhet som bedrivs i bolaget, således för kommunala bolag det kommunala ändamålet med verksamheten (som alltså är stipulerat i KL). Det är också där man preciserar hur eventuell vinst ska hanteras. Det kommunala ändamålet med verksamheten fastställs av kommunfullmäktige, som är det organ som beslutar i ägarfrågor i kommunen. (Erlingsson m.fl. 2014, s. 20) Fullmäktige beslutar om principerna för ägarstyrningen och om koncerndirektivet. Styrelsen svarar för ägarstyrningen i kommunens verksamhet. Koncernledningen svarar för koncernstyrningen, dvs. ägarstyrningen, som genomförs i kommunkoncernen och att koncernövervakningen ordnas i enlighet med det fullmäktigen har beslutat om. Till koncernledningen hör kommunstyrelsen, kommundirektören eller borgmästaren och andra myndigheter som anges i förvaltningsstadgan. (Kommunförbundet 2018)

1.6 Energibranschens särprägel

Kommuner äger betydliga del av olika energibolag i Finland. I fjärrvärmens är delen över 90% och i elproduktion 15 %. (Kommunförbundet 2020, s. 6) Detta betyder att

kommunernas ansvar är stort både ekonomiskt och sociologiskt. Bolagen ansvarar för kritisk verksamhet och operation utan störning är viktigt för samhällets skull.

”Kommunala företag har stora möjligheter att avvika från den kvalitets- eller innovationsnivå som är förenlig med vinstmaximering. Det beror på att det är svårt för utomstående att avgöra om den observerade nivån är just vinstmaximerande. Exempelvis behövs detaljerad information om hur kunderna värderar höjd kvalitet eller bättre produkter, något som inte bolagen eller ens kunderna nödvändigtvis har. Vi förväntar oss därför att kommunala energibolag levererar en annan grad av kvalitet, till exempel när det gäller leveranssäkerhet, och uppnår en annan innovationsgrad än privata energibolag även när kravet är att verksamheten ska drivas med vinstsyfte. (Lundgren m.fl. 2013, s. 102)”

Energibolagen är eftersökta aktörer också från utsäljningsperspektivet, för att de har fasta marknader och möjligheter att öka vinsten. Det finns mera och mera kommuner som tänker på att sälja delar av s energibolag för privata ägare. Detta gör energibranschens ägarstyrning särskilt intressant. I Sverige har framför allt nätverken varit till försäljningar under de senaste åren. Detta kan inte ses endast positivt från konkurrensens perspektiv, utan mer koncentration av ägarskap, som kan också orsaka problem med att kontrollera prissättning och konkurrens, om det finns endast få ägare. ”De senaste åren har vi sett en hel del utförsäljningar av kommunala nätbolag. De flesta bolag som köpts upp har förvärvats av någon av de tre stora aktörerna Vattenfall, Fortum eller E.ON. Ökad ägarkoncentration på nätsidan innebär att prisreglering av nätverksamheten försvåras. En stor utmaning för den ansvariga myndigheten är att bedöma om den intäktsram som de enskilda nätbolagen lämnar in är skälig, bland annat eftersom det är svårt att utvärdera nätbolagens kostnader och den kvalitet de erbjuder. Möjligheten att utvärdera företagen ökar om det finns ett urval av nätbolag att jämföra med. Det blir svårt för ett nätbolag att försvara en hög intäktsram om det samtidigt finns en rad nätbolag som under likartade förutsättningar kräver en betydligt lägre intäktsram. (Lundgren m.fl. 2013s. 109 ” Situationen i Finland är liknande och det är bara några få företag som köper ut kommunala energibolag. Denna utveckling stödjer mitt val att koncentrera mig på energibolagen i denna avhandling.

2 Tidigare forskning och ägarstyrningens regelverk

För att svara på de ställda frågorna i denna uppsats koncentrerar jag mig mer detaljerat på tre studier. Penttilä m.fl. har studerat kommunala bolag med perspektivet av olik lagstiftning. Forskningen ger bra perspektiv på de svårigheter som finns med att kombinera aktiebolag och demokratisk beslutsfattning. Det finns också intressant forskning från andra nordiska länder, bland annat Sverige och Norge, som kanske är några steg framför Finland med bolagiseringar och ägarstyrning. Aktiv ägarstyrning påverkar både kommunens och bolagens verksamhet och ekonomi. I tidigare forskning finns det intressanta observationer över ägarpolitikens roll i kommuner.

2.1 Bolagens uppgifter och övervakning

Möjligheten till bolagisering har gett kommunerna friheten att organisera sina tjänster på ett nytt och kanske också effektivare sätt. Det är inte alltid tydligt vad kommuner förväntar från sina bolag utan bolagen kan ha fungerat många år utan att veta ägarens vilja eller målsättning. Om kommunen bestämmer att bolagisering är lösningen bör de ha en klar vision varför bolagiseringen görs. Det kan vara oklart för kommunen hurdana mål överhuvudtaget kan sättas, hurdana ekonomiska mål och hur man kan ta hand om produktiviteten. Kommunen måste också övervaka sina bolag. (Penttilä m.fl. 2015, s.75)

Enligt aktiebolagslagen är det bolagens uppgift att skapa vinst till ägaren om bolagens uppgifter har inte bestämts mer i detalj i bolagsordningen. Det är en vanlig situation att kommuner har accepterat bolagsordningar som inte har specifika uppgifter i sig. Frågan är om beslutsfattare är medvetna om att vinsten kommer att vara bolagens uppgift om ingenting annat har bestämts. Penttilä m.fl. (2015, s. 77) påstår att ägarstyrningens nivå inte är speciellt hög om man inte ens förstår betydelsen av att ta ställning till bolagens uppgifter.

Att skapa vinst till ägare kan vara rätt målsättning till bolagen som är i konkurrens. Sådana kan t.ex. vara de kommunala energibolag eller bolag som producerar fastighetstjänster på marknaden. Då kan tänkas att kommunen vill förstärka sin ekonomiska situation genom att ha välmående bolagen på marknaden. Att vara effektiv är viktigt också i bolagen som producerar tjänster för själva kommunen. Mat- eller städtjänster kan vara sådana där kommunen har bolagiserat verksamheten

för att vara mer effektiv och sänka kostnader, men inte fört bolagen direkt på marknaden. Men för bolagen, som inte är på marknaden, utan existerar för att stödja kommunens verksamhet och inte producera tjänster till kommunen, skulle det vara nödvändigt att bestämma andra uppgifter. Sådana bolag är t.ex. kommunala näringsbolag vilkas uppgift kan vara t.ex. att locka nya företag till kommunen och hjälpa kommunen att växa. (Penttilä m.fl. 2015, s 83)

När kommunkoncernernas verksamhet blir mer komplicerad och antalet bolag ökar bör kommuner lägga betydligt mer märke till ägarstyrningen. Kommunerna ska fastställa hur ägarstyrningen och övervakning förverkligas med ordentliga målsättningar. Det räcker inte längre att kommunen en gång om året vid bokslutet konstaterar om allting har gått bra eller inte. När kommunallagen ändrades 2015 Ägarstyrningens betydelse understryks i förändring av kommunallagen 2015. Därför finns det verktyg och metoder i lagen vad kommuner kan använda i ägarstyrning. Ägarstyrningen måste vara i takt med regelverket som kommer från andra lagar som styr bolagens verksamhet. Kommunen kan t.ex. inte styra på sätt som är i konflikt med aktiebolagslagen. (Penttilä m.fl. 2015, s 86)

2.2 Fyra infallsvinklar till ägarstyrningen och ägarens maktposition

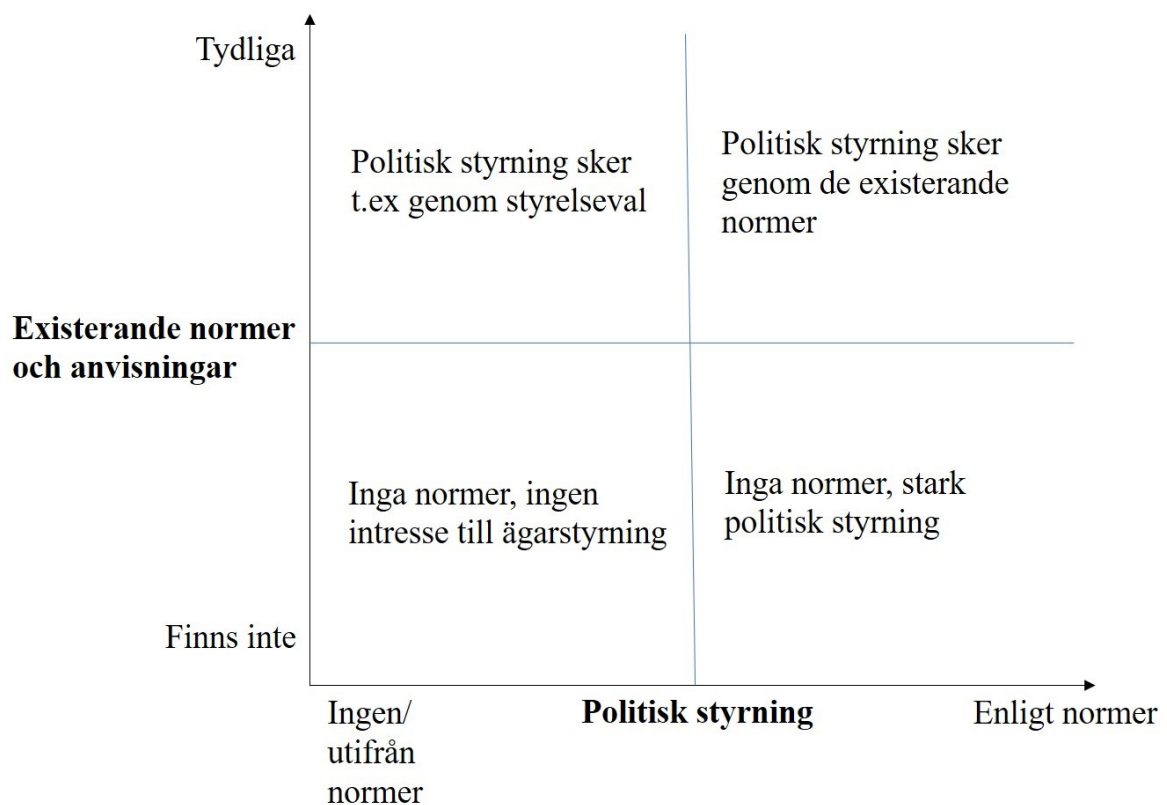
Trots att verksamhetsmiljön och branschen är liknande, kan ägarens maktposition och ägarstyrningens effektivitet variera beroende på ägarens egen aktivitet och tydlighet av ägarpolitiken. Aars & Ringkjøb (2011) och Lainema & Haapanen (2010) har likande tankar att ägaren kan placeras på ett fyrfält enligt sin tänkande om ägarpolitiken.

Aars & Ringkjøb (2011, s. 832-834) har studerat kommunal ägarstyrning i norska bolag och presenterar fyra olika sätt att styra bolagen. I praktiken kan de fyra sätten beskrivas som följs (figur 2):

1. De som har tydliga metoder och anvisningar till ägarstyrningen och den politiska styrningen sker genom existerande normer. Detta kan ses vara den bästa vägen att styra offentliga företag.
2. De som har anvisningar och metoder, men också strikt politisk styrning, som sker utifrån anvisningar. I sådana fall är det sannolikt att politiska representanter väljs som styrelsemedlemmar.

3. Den tredje formen är situationen där det inte finns anvisningar och former att styra kommunala bolag och politiker är inte heller intresserade av bolagens verksamhet. Bolagen saknar uppmärksamhet av sin ägare. I forskningen kallas sådan styrning fristående.

4. De kommuner som inte har anvisningar eller former, men politiker vill styra bolagen. Politiker ingriper sig i bolagens frågor då de ser att frågan är politiskt viktig och kan orsaka politiska förluster om man inte styr den mot rätt väg.



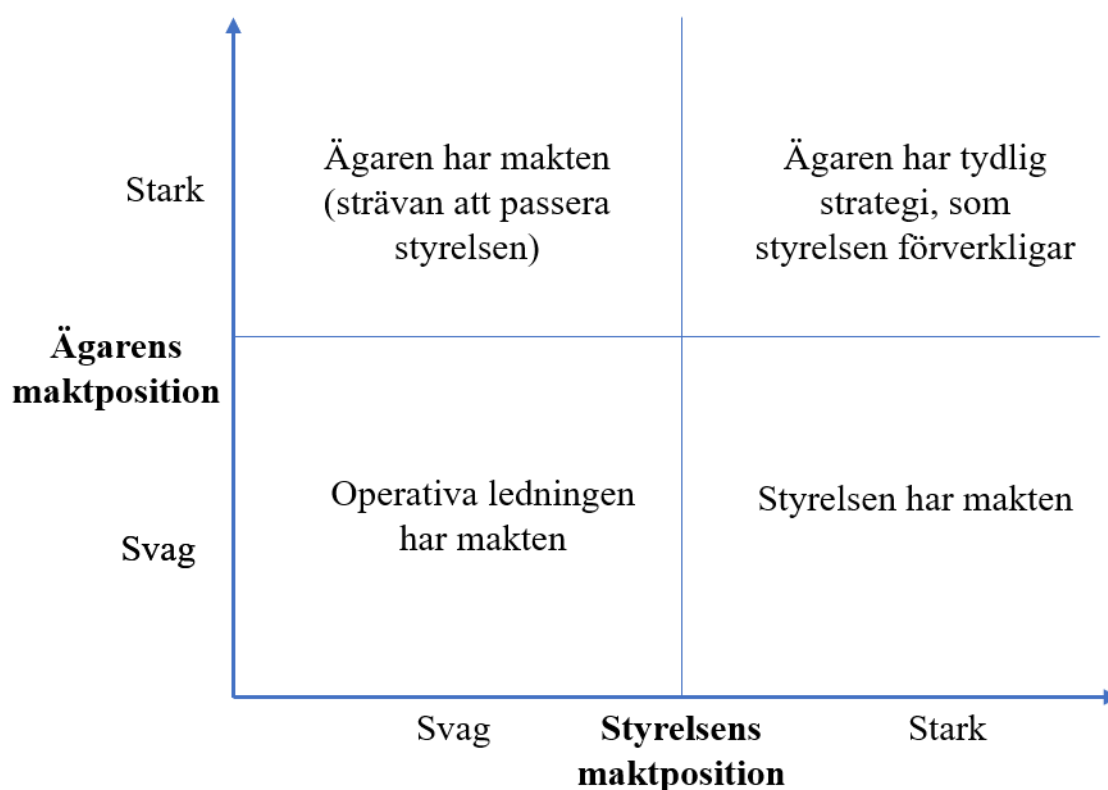
Figur 2: Fyra infallsvinklar till ägarstyrning

Det är kanske inte överraskande att en stor del av styrelsemedlemmarna i forskningen var på något sätt politiska. Det är hälften av medlemmarna som har politisk bakgrund åtminstone som partimedlem. Aars och Ringjöv upptäckte också att kommunernas attityd mot politiska representanter på styrelser varierade rejält. I några kommuner är attityden negativ och också andelen av politiska medlemmar mindre.

Några element till ägarstyrningen finns i lagen t.ex. krav av bolagsstämma, och kan därför inte bestämmas annorlunda. De elementen kan tänkas som ägarstyrningens minimumkrav till ägarstyrningen, men ibland är de allt som kommunen använder och har inte gjort mer detaljerade eller tydligare anvisningar. Politiker använder sannolikt ägarmakten vid styrelseutnämning då politiker kan påverka vem blir vald. Trots att många bolag är styrda med minimumkrav, är aktörerna redo att vara mer aktiva om den politiska situationen kräver det.

2.3.2 Ägarens maktanvändning varierar

I historien har kommunala bolag haft olika ägare. Ibland endast kommunen själv, men också privat kapital har varit med. Situationen med bolagen, där kommunen äger hela aktiestocken eller åtminstone majoriteten, är förstås lättare att styra än minoritetsägda bolag. Kommunen måste värdera sina bolag från en strategisk synpunkt och bestämma vilka företag de vill hålla fast vid. Detta strategiska val betyder att kommunen fortfarande har pågående intressen för bolagens existens. Lainema & Haapanen (2010, s. 43) betraktar ägarskapsturktur och dess fördelning med ett enkelt diagram. (Figur 3).



Figur 3: Ägarens och styrelsens maktposition enligt aktivitet

I fyrfältet kan man dela upp företagen i de fyra fälten där man ser hur makten kan delas mellan ägaren, styrelsen och ledningen. I bästa situationen har ägarna lagt märke till alla frågor som de ser som viktigast. Om ägaren inte är nöjd med styrelsens riktning att förverkliga ägarens vilja, kan ägaren byta ut styrelsen. I sådana fall är det sannolikt att det finns ägarens representanter i styrelsen. (Lainema & Haapanen 2010, s. 45) Sett ur den demokratiska dimensionen, borde alla kommunala bolag vara i fältet uppe i höger, där ägarens strategi och styrning är tydlig för styrelsen att förverkliga. Lättast att nå den optimala situationen finns i de bolagen kommunen äger till hundra procent. Troligen är situationen i alla kommuner inte så tydlig och den operativa ledningen eller styrelsen har större makt än vad som är ändamålsenligt ur kommunens perspektiv. Om kommunen har en svag ägarpolitik blir styrelsens makt större. Då borde kommunen lägga märke till styrelsens sammansättning och medlemmarnas expertis. Förstås kan man då fråga, om en kommun med svag ägarpolitik är kapabel att göra så. Av kommunens perspektiv är risken med svag ägarpolitik och en svag styrelse att makten i verkligheten ligger i den operativa ledningen, som själv kan bestämma riktningen bolaget styrs mot. Förstås kan den operativa ledningen också tänka på kommunens intresse, men först och främst måste de som alltid tänka på bolagens intresse innan kommunens eller kommunkoncernens. Lainema & Haapanen (2010, s. 47) skriver att när operativa ledningen eller bolagens styrelse har makten, blir ägarens möjligheter att styra svaga.

Lainema & Haapanen (2010, s. 44) fortsätter, att det fjärde fältet uppe i vänster är vanlig för små och medelstora företag, där styrelsen väljs, men den har ingen makt utan ägaren bestämmer över allting. Då blir de andra medlemmarnas roll i styrelsen konsultativ och de får ge deras opinion, men huvudägaren fattar själv alla beslut.

Desto mindre andel kommunen har i bolag och desto flera olika ägare det finns, desto svårare blir kommunens ägarstyrning. I dikotomin skulle fältet högst i höger kräva att alla ägare har samma strategi och intressen de vill förverkliga. Speciellt om det finns privat ägande med i bolagen, kan det vara svårt att hitta ett gemensamt mål. Lainema & Haapanen (2010, s. 49) tänker statens roll så, att om staten förutsätter allmänna sociala mål av sina bolag, borde det inte finnas andra ägare än staten. När bolagen har ytterligare ägare, är det enda målet bolagens intresse och lönsamhet.

Lainema & Haapanen (2010 s. 44) skriver om ägarens makt i bolagen. Det betyder inte att makten i bolagen är hos alla ägare, utan det kan också betyda att makten är hos majoriteten av ägarna. Det händer ofta så att några få av ägarna hittar varandra och är redo att fatta beslut i bolagen. De som då är i minoritet har svaga möjligheter att få sina åsikter hörda i verksamheten. Majoritetsägare kan även bestämma utan att sammankalla bolagsstämman, speciellt om de jobbar i bolaget. Kommunens enda chans är ett starkt aktieägaravtal. Antal ägare påverkar maktanvändningen i kommunala bolag, speciellt i bolagen där kommunen inte har majoriteten. Situationen där styrelsen har största makten kan bli det bästa sättet att förvalta bolagen, om ägarna inte hittar en gemensam strategi. I privata företag kan då krävas att styrelsemedlemmars ägande vore omfattande. Också stor makt som den operativa ledningen har kan vara motiverad i situationer där ägandet är diffust. Kommunens chans att kontrollera minoritetsbolagen ligger i starka aktieägaravtal, där det finns föreskrifter över användning av makt.

2.3 Bra ägarstyrning hjälper bolagen växa

Sedan 1970-talet har antal kommunala bolag ökat rejält. Bolagens samhällsekonomiska betydelse har samtidigt blivit stor och betydelsefull. Kommunala bolag är inte någonting nytt i samhället, trots att diskussionen om dem har vaknat inom de senaste åren. Det har funnits kommunala bolag i Sverige redan på 1800-talet och ännu ser man samma fördelar med bolagisering. ”Bland dessa brukar räknas att de ger tydligt resultatansvar, skapas större finansiell handlingsfrihet, ger kortare beslutsvägar och möjliggör en friare personalpolitik jämfört med den vanliga förvaltningsformen.” (Erlingsson & Thomasson 2020, s. 14)

I Sverige omsatte kommunala bolagen närmare 210 miljarder kronor (ungefär 20,1 miljarder euro), vilket är dubbelt mer än 1993. Detta betyder att kommunala bolag har allt större betydelse i hela kommunsektors ekonomi. Nästan 55 000 anställda jobbar i kommunala bolag. Kommunala bolag är ofta sådana som bär samhället: bostäder, energi- ja och värmebolag och vattenförsörjning. Under de senaste åren har också andra typer av bolag grundats och man kan undra, om det är meningen för kommuner att äga t.ex. hotell eller restauranger. (Erlingsson & Thomasson 2020, s. 15-16)

Den ekonomiska betydelsen förutsätter att kommunen satsar på sin ägarstyrning. Bolagisering ska inte betyda att politiker kastar ut sitt ansvar över till bolagens förvaltning. Aktiv ägarpolitik kan också betyda bättre omständigheter för bolagen att växa. Enligt Erlingsson & Thomasson (2020, s. 144) hade passivt ägarskap marginaliserat kommunala bolagens verksamhet och orsakat suboptimering och att resurser inte utnyttjas full ut. Å andra sidan har aktivt ägarskap lett till bättre resursutnyttjande och bolagen har varit en starkare del av kommunens utveckling. ”För att åstadkomma det krävs emellertid att kommunen tar ägarrollen på allvar och aktivt ser till att det finns rutiner och processer i såväl bolag som övriga delar av kommunen som säkerställer samverkan mellan de verksamheter som bedrivs i bolag respektive de verksamheter som bedrivs i förvaltningsreform. Det gäller oavsett om kommunen befinner sig i en förvaltande fas eller i en samhällsbyggande fas. Ägarstyrningen behöver med andra ord anpassas till såväl kommunens som det enskilda bolagets behov. Det innebär att en kommun med flera bolag kan ha olika relationer med sina bolag och även att kommunen över tiden kan behöva förändra formerna hur kommunens bolag styrs. (Erlingsson & Thomasson, 2020 s. 146-147)”

2.4 Regelverket för kommunala bolag

Som alla andra aktiebolagen är också kommunala bolag tvungna att driva sin verksamhet enligt aktiebolagslagen. Det finns inga undantag i lagen utan alla måste följa samma reglering. Det sägs ofta att med tanke på demokratin är det farligt att kommunala bolag kan gömma sig bakom aktiebolagslagen. En del av lagstiftningen kommer också från kommunallagen, som fastställer t.ex. ägarstyrning. I detta kapitel ser jag vilka regler som finns i kommunallagen och kommunernas förvaltningsstadgor gällande organiseringen av ägarstyrning och koncerndirektiv. Den enklaste sättet att beskriva relationen mellan de två lagarna kunde vara att i kommunallagen finns råd om hur en kommun ska fungera och aktiebolagslagen om hur bolagen ska driva sin verksamhet.

2.4.1 Ägarstyrning i kommunallagen

I kommunallagen definieras hur kommunen ska fungera och organisera sin verksamhet. Företagens verksamhet regleras också i aktiebolagslagen, vilket jag tar upp i kapitel 2.3. Ägarstyrningen har bestämts vara under kommunstyrelsens ansvar (Kommunallagen 39 §), men kommunfullmäktige har makten att fastslå principerna för ägarstyrningen (Kommunallagen 14 §). Fullmäktige har den strategiska rollen

som den också bör ha medan styrelsens roll är mer operativ. Kommunallagen 46 § säger att: ”Ägarstyrning avser åtgärder genom vilka kommunen som ägare eller medlem medverkar i förvaltningen och verksamheten i ett bolag eller annan sammanslutning. Åtgärderna kan åtminstone gälla avtal om bolagsbildning, bestämmelser i bolagsordningen, andra avtal, personval, anvisningar till personer som företräder kommunen i olika sammanslutningar samt annat utövande av kommunens bestämmande inflytande.”

I kommunallagen 47 § förutsätts att: ”Genom ägarstyrningen ska det ses till att kommunkoncernens fördel som helhet beaktas i verksamhet i kommunens dottersammanslutningar. Koncerndirektivet tillämpas på ägarstyrningen i kommunens dottersammanslutningar och i tillämpliga delar i intressesammanslutningar.” Som man ser gäller lagen också andra kommunala sammanslutningar än enbart bolagen. Sådana kan vara bland annat sjukvårdsdistrikten eller medlemskap i landskapsförbund. Trots att kommunen som ägare också kan styra andra aktörer, tror man ofta att ägarstyrningen bara gäller bolagen. De andra sammanslutningarna är ofta offentliga aktörer som måste vara öppna i förvaltningen, beslutfattandet och ekonomin. Detta skiljer sig från kommunala bolag, som måste fungera enligt aktiebolagslagen. En relevant fråga är om man verkligen kan styra bolagen och andra sammanslutningar på samma sätt?

Till sist definieras i 48 § av kommunallagen om koncernledningen: “Till kommunens koncernledning hör kommunstyrelsen, kommundirektören eller borgmästaren och andra i förvaltningsstadgan angivna myndigheter. Koncernledningens uppgifter och befogenhetsfördelning fastställs i förvaltningsstadgan. Koncernledningen svarar för genomförandet av ägarstyrningen i kommunkoncernen och för ordnandet av koncernövervakningen, om inte annat bestäms i förvaltningsstadgan.”

Från ägarstyrningsperspektivet måste man alltid komma ihåg att aktiebolagslagen företräder kommunallagens reglering. I kommunala bolag måste man följa aktiebolagslagen och den sätter ramar inom vilka ägarstyrningen ska ske. Det är självklart att man inte kan ge sådan ägarstyrning som strider mot aktiebolagslagen. Samma gäller bolagsordningen som bolagen ska följa oberoende av vilken ägarstyrning de får. Bolagsordningen är en av de viktigaste vägledarna för att styra kommunala bolag. Att ändra bolagsordning kan vara ett viktigt verktyg för ägaren,

om bolagen inte annars gör som ägaren vill. För kommunen och de kommunala beslutfattarna ska det vara tydligt och klart, att alla beslut i bolagen ska fattas enligt bolagsstämman. Kommunen har själv inga möjligheter att bestämma för bolagen. Inte ens koncernens intresse som helhet bemyndigar kommunen att fatta beslut som inte åtlöder aktiebolagslagen. (Ruohonen m.fl. 2017 s. 148)

2.4.2 Förvaltningsstadgan och koncerndirektivet

Enligt kommunallagen ska alla kommuner ha förvaltningsstadga som har godkänts i stadsfullmäktigen. I stadgan delar man ut makt och plikter samt bestämmer över kommunens organisation. Man kan säga att förvaltningsstadgan är kommunens viktigaste norm och kommunen kan inte fungera utan den. I kommunallagen definieras grunden till stadgan. Många kommuner har byggt sin förvaltningsstadga enligt Kommunförbundets utkast, som där visas alla relevanta punkter stadgan ska innehålla. I 90§ av kommunallagen definieras att stadgan ska innehålla behövliga bestämmelser som delegering, organens sammanträden och organ och ledning samt skötsel av ekonomin och intern kontroll och riskhantering. Ägarstyrningen är en del av ledningen och hur den är organiserad samt delegeringen av ansvar.

Utöver förvaltningsstadgan måste alla kommuner ha koncerndirektivet, som ger mer detaljerad information om kommunens ägarpolitik. Som framgår i kapitel 2.1 finns det krav i lagen om vad koncerndirektivet åtminstone ska innehålla. Följande bestämmelser ska finnas (Kommunallagen 47§):

- ”1) planeringen och styrningen av kommunkoncernens ekonomi och investeringar,*
- 2) ordnandet av koncernövervakningen, rapporteringen och riskhanteringen,*
- 3) informationen och tryggad rätt för kommunens förtroendevalda att få upplysningar,*
- 4) skyldigheten att inhämta kommunens åsikt före beslutsfattandet,*
- 5) koncernens interna tjänster,*
- 6) sammansättningen och utnämningen av styrelserna för kommunens dottersammanslutningar,*

*7) en god förvaltnings- och ledningspraxis i kommunens
dottersammanslutningar”*

I koncerndirektivet definierar kommuner vanligen också hur kommunernas dotterbolag och andra samfund värderas i koncernen. Andra samfund och bolag kan vara viktigare ur en strategisk synpunkt än de andra t.ex. boende och energi är branscher som borde definieras som strategiska bolag.

2.4.3 Aktiebolagslagen ger ram till bolagens förvaltning

Kommunala bolag, som alla andra aktiebolagen, måste följa aktiebolagslagen, som ger grunden till bolagens verksamhet. Konflikter kan uppstå mellan kommunallagen och aktiebolagslagen, men bolagen ska alltid fungera enligt aktiebolagslagen. När politiker motstår bolagiseringar i kommuner, är skälen ofta mindre tillgång till bolagens förvaltning, eftersom det inte längre är bara politiska beslut, hur verksamheten ska ordnas och fungera, utan ekonomiska med bolagens intresse som prioritet.

Aktiebolagens syfte är att skapa vinst till sina ägare. Bolagen kan ha andra mål också, men de måste nämnas i bolagsordningen. Trots att aktiebolag ska tänka på ägarens intresse, är de ekonomiskt, organisatoriskt och juridiskt självständiga enheter. Att de är oberoende projicerar strakt på aktiebolagens organisering och beslutsfattande. Enligt aktiebolagslagen ska alla bolag ha bolagsstämma, styrelse och revisor. Om aktiekapitalet är över 80 000 euro ska bolagen också ha en verkställande direktör, som även kan finnas i mindre bolag, men då bestäms det i bolagsordningen eller styrelsen kan fatta beslut om det. Eventuellt kan bolagen också ha förvaltningsråd som en del av förvaltningen. Förvaltningsråd finns typiskt i bolagen ägda av staten. I kommunala bolag finns inte förvaltningsråd och därför har de inte tagits med i analysen. (Hirvonen m.fl. 2003 s. 87-88)

Bolagsstämman använder högsta makten i ett aktiebolag och representerar ägarens röst. I kommunala bolag är bolagsstämman ett av ägarstyrningens viktigaste verktyg. Om 100% av ägarna sammanträder kan ägarens makt användas när som helst. Om kommunen äger bolag ensam, kan bolaget styras relativt fritt också emellan bolagsstämmor. Trots att bolagsstämman är den högsta i hierarkin, kan den inte bestämma om alla bolagens ärenden, utan aktiebolagslagen definierar strikt ansvar till alla organ. Bolagsstämman kan avskeda styrelsen och därför kan det tänkas att

ifrån en annan synpunkt har bolagstämman de facto den ytterst makten i bolagen. Bolagstämman kan också råda styrelsen, men råden kan inte vara så detaljerade att styrelsens självständiga position är hotad. Styrelsen kan inte heller kräva att utsätta sina beslut till bolagsstämmans värdering. Om styrelsen bestämmer att införa enskilda frågor till bolagsstämman, bör inte koncentreras på innehållet utan enbart acceptera eller förkasta styrelsens förslag. Den operativa makten i bolagen har alltid styrelsen. (Hirvonen m.fl. 2003, s. 89-90)

Enligt aktiebolagslagen ska ägaren ha tillräcklig information om bolagens ekonomiska situation och verksamhet för att ägarintressen kan förverkligas. Å andra sidan kan bolagens intresse skilja sig från ägarens intresse och vilja. Därför har man stiftat i lagen om rätt till tillgång till information. Först och främst ska aktieägaren få behövd information av offentliga dokument, såsom bokslut, som måste vara tillgängliga till ägarna. Ägaren kan också fråga om bolagens tillstånd på bolagstämman och styrelsen eller verkställande direktören är skyldig att svara. Styrelsen kan förstås inte svara på sådana frågor, som innebär att avslöja affärshemligheter. Styrelsen är tvungen att värdera ifall ägarens fråga är ställd av rätta skäl och inte bara för att förverkliga enskilda ägares intresse. Om styrelsen inser att informationen inte kan ges, måste beslutet motiveras till revisorer inom en månads tid. (Hirvonen m.fl. 2003, s. 97)

Styrelsen är aktiebolagens viktigaste organ, som har ansvar över bolagens förvaltning och som representerar bolaget. Alla sådana plikter och ansvar hör till styrelsen som enligt lagen inte hör till bolagsstämman. Detta understryker styrelsens roll i organisationen. Styrelsen ska organisera den operativa ledningen och förvaltningen samt garantera bolagens möjligheter att fungera. Av den stora makten följer också det stora ansvaret som styrelsen har. Medlemmar i styrelsen kan hamna i personligt ansvar för bolagens skulder och verksamhet, om bolagen inte leds ordentligt. I större bolag bör finnas åtminstone tre medlemmar i styrelsen. Styrelsemedlemmars mandatperiod definieras i bolagsordningen. I lagen finns det ingen förordning över detta. Styrelsemedlem kan avgå från styrelsen när som helst under mandatperioden och behöver inte motivera beslutet. Medlemmar kan bli avskedade från sina positioner utan speciell motivering. (Hirvonen m.fl. 2003, s. 102-105)

I större aktiebolag måste finnas verkställande direktör enligt lagen. Trots att lagen inte kräver det, finns det ofta verkställande direktörer även i de mindre bolagen. Oftast är det styrelsen som väljer direktören, men också förvaltningsrådet kan ha makten när det kommer till valet. Val av verkställande direktören kan aldrig göras på bolagsstämman. Bolagen och direktören gör ledarskapsavtalet, som definierar direktörens ansvar, lön och övriga detaljer om arbetsförhållandet. Verkställande direktören har ingen avskedsskydd och hen kan bli uppsagd av styrelsen utan uppsägningstid. Om det inte finns ett giltigt skäl för uppsägningen, kan bolagen vara skyldigt att betala lönen för en viss period. (Hirvonen m.fl. 2003, s. 112-113)

Verkställande direktörens roll är totalt annorlunda än tjänstemäns i den vanliga kommunala verksamheten. Detta är bra att komma ihåg om man tänker på att bolagisera kommunal verksamhet och överföra personalen till det nya bolaget.

2.2.4 Kommunens verksamhet på marknaden och bolagiseringsskyldigheten

Många kommunala bolag är i konkurrens med privata företag och i värsta fall kan orsaka att privata företag går i konkurs. Kommunala bolag har säkra verksamhet för de har bakom sig organisationer som fungerar med skattepengar. I Sverige har man undersökt kommunala bolagens konkurrenskraft i förhållande till de privata i branscher där de kommunala bolagen existerar för att skapa vinst. I forskningen upptäcktes att knappt hälften av privata företag såg de kommunala bolag som konkurrenter. Speciellt prissättningen sågs vara ett skäl för osund konkurrens. De företagen som svarade på undersökningen tänkte att de kommunala bolagen sätter priser lägre än de privata. Desto fler konkurrenter fanns inom branscher desto mindre ansågs kommunala bolag som hot. (Lundbäck m.fl 2015 s. 38)

För att undvika osund konkurrens har kommunen bolagiseringsskyldighet i vissa fall. I kommunallagen 126 § sägs: ” När en kommun sköter uppgifter enligt 7 § i ett konkurrensläge på marknaden ska den överföra skötseln av uppgifterna till ett aktiebolag, en andelslag, en förening eller en stiftelse (*bolagiseringsskyldighet*). I samma paragraf sägs situationer där bolagiseringsskyldigheten inte gäller. Kommuner behöver inte bolagisera om verksamheten gäller tjänster, som de producerar för medborgarna enligt lagen, till exempel social- och hälsovård och skolor. Bolagiseringsskyldigheten gäller inte heller för verksamhet som är i naturligt monopol till exempel vattenverk. När kommunen har verksamhet som är i konkurrens med privata företag måste prissättningen vara jämförbar med

marknadsprisen. (Kommunallagen 128§) Kommunerna har bolagiseringsskyldigheten efter som Europeiska unionen har tolkningar som gäller statsbidragens reglering. EU anser att kommunens möjlighet att vara i konkurrens med privata företag inte är en hälsosam situation. Kommuner kan inte gå i konkurs och har vissa fördelar gällande beskattningen, som ledde till att lagstiftning om bolagiseringsskyldigheten antogs. Problemet var också att kommuners prissättning inte var speciellt transparent och det var inte möjligt att skilja kassaflöden från kommunernas annan budget. Kommunerna får inte ha en ohälsosam ställning på marknaden. Konkurrens- och konsumentverket bevakar konkurrensneutraliteten (Penttilä ml. 2015 s. 24)

I Finland antogs den nya lagstiftningen år 2013 efter att EU kommissionen hade anmärkt om saken. I regeringens proposition (RP32/2013) till riksdagen med förslag till lag om ändring av kommunallagen står: "Kommunallagen ska enligt förslaget ändras så att kommuner i regel ska överföra en uppgift till aktiebolag, andelslag, föreningar eller stiftelser när den sköts i ett konkurrensläge på marknaden. Vissa uppgifter ska enligt lagen inte anses vara sådana att de sköts i ett konkurrensläge på marknaden. De rör sig främst om kommunernas lagstadgade uppgifter, uppgifter som utförs i samverkan med andra och uppgifter som utgör monopol. Vissa undantag införs också från bolagiseringsskyldigheten. Kommunerna ska även fortsättningsvis kunna vara marknadsaktiva i liten utsträckning och även när det uttryckligen är möjligt med stöd av en speciallag. Vidare kommer kommunerna med stöd av undantagsbestämmelsen att kunna producera stödtjänster för dottersamfund som ingår i kommunkoncernen och tjänster kopplade till anställningen för anställda hos dottersamfundet och också mer generellt för anknutna enheter. När en kommun producerar sådana varor eller tjänster som undantaget avser i ett konkurrensläge på marknaden ska prissättningen vara marknadsrelaterad."

För bolagiseringsskyldigheten har kommunerna varit tvungna att bolagisera sina energibolag. De fungerar öppet i konkurrens med privata företag och säljer sina tjänster också till företag och även invånare av andra kommuner.

Bolagiseringsskyldigheten rör t.ex. försäljning och produktion av el, men bolagen har inte ensamrätt till nätverksverksamhet. Många energibolag har varit aktiebolag redan innan kommunallagen ändrades för deras verksamhet kan ha varit relativt stort.

Fördelen med bolagisering är att bolagen kan fokusera på sin egen grundläggande

uppgift utan att vara inblandad i kommunens verksamhet i allmänhet. När bolagisering används rätt och styrs ordentligt fungerar den bolagiserade tjänsten både effektivt och enligt kommunens målsättning. Det finns också situationer då bolagisering är rationellt för att minska skatter. T.ex. kommunens energibolag har goda vinster, men vattenbolaget har pågående underskott. Då kan möjligheter till olika skatteavdrag påverka så att bolagiseringen är ett bättre sätt att ta hand om en god ekonomi. (Penttilä ml. 2015, s. 35) Om kommunen får professionell och god ledning till sina bolag kan de utvecklas till framgångsrika. Då kan företagen vara till märkbar nytta i kommunens ekonomi också genom dividend som delas ut. Utmaningen är att de förtroendevalda i kommunfullmäktigen inte har direkt påverkan inom bolagens verksamhet och då blir det situation där offentlig verksamhet inte länge förvaltas demokratisk. Till invånare kan det se komplicerad ut och beslutfattandet är inte längre så öppet som i kommunen själv.

2.3 Verktyg för ägarstyrning

När kommunallagen ändrades år 2015 blev det en paragraf till som behandlade kommunala bolag och ägarstyrning. Det har ändrat på verksamheten och tänkandet i kommunfältet. När lagstiftningen dessutom har förordning över konkurrensneutralitet, har kommunerna varit tvungna att tänka om sin förvaltning. Antalet kommunala bolag har ökat under de senaste åren och det beror delvis på behovet att optimera serviceproduktionen och delvis på krav av bolagiseringsskyldigheten, som är aktuell om kommunen utövar verksamhet i en konkurrenssituation. (Ruohonen m.fl 2017 s. 1) För att förstå bättre den komplicerade operationsmiljön kommunala bolag har, i följande kapitel tas en närmare titt på metoder för målsättning och olika verktyg för ägarstyrning.

2.3.1 Målsättning i strategi och budget

Varje kommun måste ha en strategi sägs i kommunallagen. I strategin fullmäktigen bestämmer om de långsiktiga målen till kommunens ekonomi och verksamhet. Ägarpolitiken borde värderas minst en gång i varje mandatperiod. Ägarstyrningen sker genom principer och ramar som är bestämt vid målsättningen. En linjedragning kan vara till exempel hurdana bolag kommunen överhuvudtaget äger. (Ruohonen m.fl. 2017 s. 152). Normalt uppdaterar kommunerna sin strategi en gång per fullmäktigens mandatperiod. Detta händer ofta direkt efter kommunalvalet, då den nya fullmäktigen börjar sitt jobb.

När kommunen börjar uppdatera strategin måste verksamhetsfältet analyseras först och reda ut de strategiska alternativen. Man måste vara noggrann med sin analys, för kommunens verksamhet är strikt reglerad i lagstiftningen och rörelsefriheten är därför begränsad. I princip har kommunen många förpliktelser och den kan inte bara bestämma att göra någonting annat imorgon. Detta är den grundläggande skillnaden mellan kommuner och privata företagen, som har mera möjligheter att anpassa sina processer och verksamhet. När kommunen bestämmer om sin strategi, måste den välja tyngdpunkter för kommande år. Näringspolitiken kan vara ett motiverat val, men kommunen borde också tänka på de ekonomiska och organisatoriska möjligheterna och begränsningarna som kanske har effekter när strategin förverkligas. Om strategiska val inte görs, blir strategin troligen bara ett till papper i mappen och det är omöjligt att använda strategin som en karta mot framtiden. Många kommuner uppföljer sin strategi med hjälp av resultatkort, som visar vilka kamper kommunen måste vinna, vilka faktorer är de viktigaste och hurdana mål kommunen har i sin årliga verksamhet. (Virtanen & Stenvall 2019, s. 104-105)

Kommunernas skicklighet i strategiskt tänkande varierar, eftersom de politiska representanterna är inte är homogena och deras bakgrund och kunskaper är olika. Att kunna tänka analytiskt och strategiskt borde man ha översikt av den stora helheten och miljön kommunen befinner sig i. Om politiker koncentrerar sig enbart på små och operativa frågor, blir det omöjligt att hitta strategiska mål kommunen ska sträva efter. Kommunens ägarpolitik är framför allt en strategisk fråga, där politiker i fullmäktigen de facto inte ens har någon operativ roll. Operativ roll i ägarstyrningen hör till kommunstyrelsen eller koncernsektionen.

När kommunen utvärderar sin strategi, kan det vara aktuellt att fundera på om kommunen faktiskt har något intresse att vara med i sådan verksamhet och bolag, vilkas tjänster kommunen kunde upphandla på marknaden. Vid en strategireform kan det också vara nödvändigt att gå igenom de bolag där kommunen äger en minoritet och utvärdera om egendomen alls är nyttigt för kommunen. Kommunen ska utvärdera, hurdana bolag kommunen har, t.ex. om kommunen vill ha bolag som fungerar som anknutna enheter måste man vara medveten om att dessa bolag har väldigt begränsade möjligheter att fungera på marknaden, men kommunen kan upphandla av dem utan konkurrensutsättning. Det är strategiskt viktigt att evaluera verksamheten ur många perspektiv. Man ska alltid fatta beslut från hela koncernens

intresse som kan vara svårt att definiera på grund av kommunernas politiska dimension och olika ambitioner. Man strävar efter kommunkoncernens intresse som helhet för att vara stark i sin ägarpolitik, för en kommun ska alltid styras som helhet inklusive dotterbolag och andra samfund. (Ruohonen m.fl. 2017, s. 153-154)

Kommuner sätter sina strategiska mål årligen vid budgeteringen. Att acceptera kommunens budget hör till fullmäktigen som är också det högsta organet som bestämmer över strategin. Trots att kommunens strategi görs för en längre period, vanligtvis för fullmäktigens mandatperiod, kan kommunen sätta mer exakta mål vid varje budget. Sådana kan vara t.ex. förväntningar av dividend som kommunala bolag delar ut eller andra mer operativa frågor som inte är med i strategin. Strategin och budgeten är fullmäktigens enda sätt att styra bolagens verksamhet för den egentliga ägarstyrningen hör till statsstyrelsen eller i några fall till koncernsektionen.

2.3.3 Formning av styrelsen

Pågående diskussion om offentlig förvaltning gäller ofta effektivitet och offentliga organisation ses ofta som ineffektiva. Denna ineffektivitet tycks ofta vara ett skäl bakom bolagiseringar och privatiseringar. Staten och kommuner har märkbar egendom i olika bolag som de äger. Borisova m.fl. (2012 s. 2918) har undersökt hur offentligt ägarskap påverkar i företagens corporate governance. Som resultat hävdar de att statligt ägarskap försämrar corporate governance i bolagen. När offentlig ägare kommer med i bolagen handlar det inte längre bara om att maximera bolagens värde. Ägaren kan också minska styrelsens makt och förstärka verkställande direktörens roll genom att styra direkt den operativa ledningen. Den offentliga ägarens intresse kan vara annorlunda än företagets intresse. Samma situation kan uppstå också i kommunen om bolagens intresse skiljer sig från kommunens. Då blir de ännu viktigare hur styrelsen formas.

I tidigare kapitel framkommer det att styrelsens roll i kommunala bolag är hög. I historien har styrelsemedlemmar blivit vald enligt politiska beslut. Efter valet har partierna bestämt om platser till olika organ inom kommunen samt till styrelser i olika bolag. Det har inte lagts betydlig vikt på representanternas kunskaper inom branschen eller företagsekonomi – medlemskap i ett visst parti har varit tillräckligt. Efter kommunallagen förnyades år 2015, blev också kravet om styrelseledamöters bakgrund striktare. Kommunallagen 47§: ”I sammansättningen av styrelserna för

kommunens dottersammanslutningar ska en med tanke på sammanslutningens verksamhetsområde tillräcklig sakkunskap om ekonomin och affärsverksamheten beaktas.” Förstås kan kommunallagens text tolkas på många sätt, men i princip ska styrelsemedlemmar ha kunskap över bolagens bransch.

Att välja bolagens styrelse och andra beslut som gäller personal, till exempel val av verkställande direktör är verktyg för ägarstyrning. Om kommunen misslyckas med detta och styrelseledamöter saknar expertis om ekonomin och om bolagens bransch, är det för kommunen mindre chans att få extra ekonomisk nytta av bolagen. Att få nytta i konkurrens på marknaden kräver det också att de ansvariga i förvaltningen är experter. Paragraferna i kommunallagen är lite motsatt varandra: å andra sidan borde kommunerna använda stark ägarstyrning, men å andra sidan lyfter man fram styrelsens expertis. Kommunen kan samordna de två målen med bra ägarpolitik, men då kan ägarstyrningen inte vara för aktivt. Medel som begränsar bolagens ledning att sköta sitt jobb borde inte användas i ägarstyrningen. (Ruohonen m.fl. 2017, s. 151)

Kommunernas koncerndirektiv kräver vissa egenskaper av ledamöter i dotterbolagens förvaltning och styrelse. Koncerndirektivet kan till exempel förutsätta att styrelseledamöterna alltid ska vidarebefordra bolagens intresse och vara redo att rapportera om verksamheten till organen (stadsstyrelsen eller nämnden), om utredning krävs. Alla som är representanter för kommunen i olika bolagen borde också övervaka kommunens intresse i styrelsearbetet. Detta krav kan ses vara direkt motsatt till kraven att övervaka bolagens intresse. Koncerndirektivet kräver också att ledamöter ska lägga märke till koncernens intresse i sin helhet, för dotterbolagens och koncernens intresse är inte vanligtvis i konflikt med varandra. (Koncerndirektiv för Salo s. 6) Om det finns en konflikt mellan aktiebolagslagen och koncerndirektivet, följer man lagens paragraf. Man måste alltid komma ihåg att också de kommunala aktiebolagen är tvungna att följa samma lag som alla aktiebolagen. Lagen skyddar bolagens affärshemligheter som kan vara viktigt när bolagen är i konkurrens på marknaden, men vara svårt från synvinkeln av ägarstyrning och kommunens rätt att få nödvändig information.

Kommunala bolag skiljer sig från varandra. Det finns bolag vilkas mål är inte vinsten utan tjänsteproducering till kommunen. Då kan det vara motiverat att ha omfattande politisk representation i styrelsen. Om bolaget är i konkurrens på marknaden, måste

andra egenskaper ha större vikt. I koncerndirektivet vore det bra att ha en förordning hur bolagens verksamhet på marknaden ska observeras. Större kommuner har noggranna regler hurdana egenskaper styrelseledamöter i bolagen borde ha. I koncerndirektivet är det bra att ha tydliga regler också om jämlikhet mellan kön och oberoendet av styrelseledamöter. Styrelseledamöter bör alltid väljas koordinerat och leta efter möjliga nya ledamöter till bolagens styrelse. (Ruohonen m.fl 2017, s. 213-214)

Styrelsen borde övervaka bolagens intresse, men kommunerna som ägare kan också tänka annorlunda. Det politiska tänkandet kan påverka styrelsevalet: ”Som ett led i att försöka minska detta glapp och stärka dialogen och återkopplingen mellan kommunen och bolaget är det vanligt att kommunfullmäktige väljer att föreslå politiker som ledamöter till de kommunala bolagen. Även om det är vanligt att politiker utses till ledamöter i kommunala bolag, och att sammansättningen av styrelsen speglar valresultatet, har ledamöterna i en bolagsstyrelse enligt ABL en skyldighet att fatta beslut i enlighet med vad som är bäst för bolaget. De kan dessutom hållas personligt ansvariga om bolaget skadas. Som ledamot i en bolagsstyrelse får man således inte låta politiska kopplingar eller ideologiska övertygelser styra vilka beslut man fattar. Som styrelseledamot har man en lojalitetsplikt mot bolaget att alltid verka för bolagets bästa. Detta påverkar också vilka möjligheter en styrelseledamot har att rapportera tillbaka till andra folkvalda politiker i fullmäktige eller partigrupper vad som diskuterats under styrelsemötena eftersom viss information, om den offentliggörs, skulle kunna skada bolagets affärsverksamhet (Erlingsson m.fl 2014, s. 23)”

2.3.4 Kommunens åsikt innan beslutfattandet

En av de viktigaste verktyg för ägarstyrning är att uttala stadens åsikt innan beslutfattandet i dotterbolagen. Situationen där åsikten ska uttalas presenteras vanligtvis i koncerndirektivet. Vem får uttala sig för kommunen bestäms i förvaltningsstadgan och har förevisats i kapitel 2.2. När åsikten borde bes varieras lite beroende på kommunen. Vanligtvis åsikten uttalas i frågor som förmåner till ledningen, val av verkställande direktör, stora investeringar, position som anknuten enhet eller märkbara lån eller garantier. I princip vill kommunerna säkra sin egen position som ägare och inte låta dotterbolagen verka utan strikt övervakning. Uttal av åsikt innan beslutfattande säkrar också att demokratin har sin roll också i kommunala

bolag. Det kan löna sig att ta med reglering om att åsikten måste vara skriftlig för att undvika missförstånd efteråt. För att kommunen kan forma åsikten måste den få alla dokumenten som gäller frågan. Detta betyder att dotterbolagen måste göra planering och budgetering innan åsikten frågas. Dokumenten, som innehåller affärshemligheter, ska markeras tydligt, så kommunen vet, vilka dokumenten kan presenteras t.ex. till alla fullmäktigeledamöter. Genom att fråga kommunens åsikt på förhand försäkras man att kommunkoncernens intresse i helhet blir värderad. Obligationen att anskaffa åsikten är ofta verkställande direktörens ansvar, ibland har styrelseordföranden i bolag ansvaret. Kommunens åsikt är inte bindande för bolagens ledning, som kan i alla situationer fatta det beslutet som förverkligar bolagens intresse. Problem kan uppstå om kommunen bestämmer att byta ledningen om beslut fattats emot kommunens åsikt. (Ruohonen m.fl. 2017, s. 207)

3 Metod och datainsamling

För att undersöka kommuners ägarstyrning ska jag använda kvalitativ jämförande design med några fall. Undersökningen är i princip en kvalitativ analys över respektive kommuns dokument. För att utveckla teorin har man accepterat fallstudiedesign också för studier som innehåller data av ett fåtal fall, inte bara ett. (Bryman s. 105)

3.1 Val av kommuner och tidsbegränsning

Jag ska fokusera min analys av ägarstyrning i fem olika kommuner. I min analys vill jag ta reda på hur kommunerna har organiserat sin ägarstyrning och hurdana verktyg dom använder. Kommunens roll i sina bolags styrning kan variera beroende på aktivitet eller politisk makt i kommunen eller kan det? Det vill jag analysera i min forskning.

Jag ska fokusera min forskning i fem olika städer och på deras energibolag: Björneborg, Vasa, Kouvola, Salo och Riihimäki. Dessa fem städer har jag valt för de speciella avdrag de har gällande ägarskap av sina förteg. Björneborg och Kouvola äger sina energibolag till hundra procent och har liknande politisk fördelning i fullmäktige. Vasa har sålt en liten del av sitt energibolag till privata ägare och det blir intressant att se hur detta påverkar ägarstyrning och kommunens, speciellt politikers, roll. Alla tre redan nämnda har koncernstruktur också i energibolagen så det är intressant att analysera hur kommunens styrning når dotterbolagen eller når det alls. Salo äger också sitt energibolag själv, men den intressanta delen blir när man går lite djupare i verksamheten. Energibolagen äger, tillsammans med ett lokalt avfallsbolag, ett ekokraftverk i Salo som heter Lounavoima. Stora kapital är anknutet till kraftverket som är långt borta från demokratins händer. Koncernsektionen i Salo har bara fyra medlemmar, som kan t.ex. bestämma över kommunens åsikt innan märkbara investeringar görs. Den sista kommunen Riihimäki har sålt 49% av sitt energibolag till privata ägare. En fråga är ifall en så pass liten majoritet påverkar styrningen och har kommunen gjort kompromisser med sin ägarpolitik efter privata ägare kom med.

För att koncentrera på energibolagen och de fem kommuner ser jag att det är en fördel för de är alla annorlunda kommuner och strukturer i koncernen varierar. Alla har samma verktyg att använda för sin styrning. Energibolagen är stora och viktiga

också för kommunens ekonomi och har en stor roll i invånarnas vardagliga liv. Komplicerade koncernstrukturer inom dotterbolagen kan vara en nackdel för undersökningen för kommunen kan inte styra det direkt. Det är möjligt att man inte hittar någonting skriftligt i kommunens dokument om dem.

Jag har begränsat tidpunkten till år 2019 och 2020. Ägarpolitiken har diskuterats mer de senaste åren på grund av ändringen av kommunallagen år 2017. Många kommuner har börjat med mer aktiv ägarpolitik för endast några år sedan, därför ser jag de två åren motiverad för noggrannare analys. För att se till om kommuner har givit styrning utanför bolagsstämmor ska protokoll av kommunstyrelsen och koncernsektionen genomgå.

3.2 Datainsamlingsmetod och databearbetning

Jag ska göra en kvalitativ innehållsanalys över kommunernas beslut om ägarstyrning. För att kunna analysera kommunernas ägarpolitik, samlar jag in data från öppna källor där kommunernas dokument finns. Data består av kommunernas strategier, budgeter för år 2020, koncerndirektivet och årsberättelser av respektive energibolag samt offentliga källor för att undersöka styrelseledamöters bakgrund dvs. politiskt parti, utbildning och jobbhistoria. Ytterligare ska data samlas om miljöprogrammen, efter som energibolagen spelar en viktig roll när kommunen siktar mot sina mål i kampen mot klimatförändringen.

Undersökningens data består av olika faktorer som påverkar kommunens verksamhet som ägare. Målsättningen görs på flera olika nivåer och också detaljeringen är annorlunda. Den vardagliga ägarstyrningen skiljer sig från det strategiska perspektivet. Därför ska data organiseras enligt källan de är samlat ifrån och en kommun i taget presenteras.

3.4 Analys och tolkning

Eftersom data är insamlat från olika dokument ska jag analysera och tolka skillnader och beröringspunkter mellan olika kommuners ägarpolitik. I analysen ska det tolkas om metoder och målsättning varierar enligt kommun eller har kommuner olika tänkande över målen de vill nå med sin ägarpolitik. En viktig del av analysen är också strategierna och deras innehåll om koncernbolagen. Ses bolagen så pass viktiga i kommunerna att man har valt att säga någonting om dem i kommunens

strategi eller har man inte nämnt bolagen alls? Ägaren bör koncentrera sig på den strategiska nivån och lämna detaljerna till bolagens operativa ledning och styrelse. Detta kommer att forma en del av analysen, det vill säga att undersöka om kommunerna är aktiva ägare, men inte verkar med beslut som faktiskt hör till bolagens ledning.

Organiseringen av koncernledningen varierar i olika kommuner och i analysen ser jag också på hur organiseringen påverkar styrningen. Om kommunen har en koncernsektion, hurdan makt har givits till den och vad får styrelsen ändå bestämma över? Analysen om maktindelning är klar och ändamålsenlig och kommer att gå in i avhandlingen. Om kommuner med samma struktur med koncernledning har bestämt annorlunda över maktindelningen, syns det märkbart varför det andra sättet skulle vara ett bättre sätt av organisering? Det blir även intressant att se, om någon kommun har kommit upp med styrningsmetoder som inte nämns i kommunallagen eller andra regelverk, men går ändå bra att använda.

Alla valda kommuner äger åtminstone majoriteten av sina energibolag och därmed har kontroll över bolagen. En del av analysen formas av en genomgång av respektive bolagens styrelseledamöters bakgrund och ställning till den politiska apparaten i kommunerna. Är de valda kandidaterna rent politiska representanter eller har man också valt några styrelseledamöter för sin expertis, är en viktig fråga att besvara. Om medlemmarna är rent av politiska, finns de alltid en möjlighet att partiets samt kommunens styrning inte är transparent och demokratisk, utan händer i kulisser.

Det som jag själv var lite orolig för i analysen är objektiviteten, för att jag känner Salo bättre än de fyra andra kommunerna. Tack vare litteraturen är det inte en så stor rädsla längre och jag hoppas också hitta några kritiska punkter i min avhandling över Salo. Larsen (2009, s. 15): ” Det är viktigt att tänka på att bakom all forskning finns människor med skilda erfarenheter, värderingar och attityder och annat som hör det subjektiva till. Det är svårt att lägga sådant helt åt sidan när man forskar.

Erfarenheter och värderingar har betydelse för vilket angreppssätt man väljer, hur man formulerar sina frågeställningar, och det kommer också att i viss utsträckning påverka hur man tolkar svaren. Det är alltså omöjligt att vara helt objektiv när man sysslar med forskning. Objektivitet är ändå bra som ideal, även om det är ouppnåeligt.”

3.5 Validitet och reliabilitet

När det gäller validitet och reliabilitet av fallstudien ska man tänka på hur överhuvudtaget ett eller fåtal fall kan vara representativa för att dra mer generella slutsatser. Slutsatser på avhandlingen gäller inom valda ramar. Det är viktigt att man inte tänker sig att man kan dra några slutsatser att använda på basis av andra fall. (Bryman 2018, 99)

Enligt min åsikt är den valda datainsamlingsmetoden samt den tänkta analysen ett bra sätt att forska det valda temat, det vill säga ägarstyrning i kommuner. Det är tydligt att resultaten inte kan användas när man tolkar andra kommuners ställning med ägarstyrning för variablerna utanför de undersökta kommunerna varierar.

4 Empiri

I detta kapitel går genom det empiriska materialet insamlat från offentliga källor av respektive kommuner och energibolagen. För ägarstyrningen är komplex helhet kan det finnas fortfarande dokument som borde ha tagits in till vidare undersökning, men i avhandlingen har begränsningen varit obligatorisk. Olika dokument presenteras en kommun i taget för att vara så enkel som möjligt.

4.1 Ägarstyrning i kommunstrategi, budget och miljöprogram

Första principer i kommunens ägarpolitik kommer från strategin. Strategin och den årliga budgetens mål är fullmäktigens sätt att ge sin åsikt inom ägarstyrning. I praktiken har fullmäktige ingen roll i den mer operativa verksamheten. När strategin koncentrerar sig på större linjer, definierar den årliga budgeten målen för ekonomin och verksamheten till hela koncernen inklusive dotterbolagen och andra sammanslutningar. Energibolagen har en viktig roll för kommunernas miljöstrategi och kamp inför klimatförändring. Därför beaktas också innehållet i kommunernas miljöprogram i detta kapitel.

4.1.1 Björneborg

Björneborg vill växa hållbart och ha goda nätverk. I Björneborgs strategi (s.3) står att ekonomin och ägarstyrningen ska vara ansvarigt och långsiktigt samt förverkliga koncernens intresse. Björneborg har också strategiska program, som styr verksamheten och förvaltningen, men ägarpolitiken nämns inte i dem.

I budget 2020 (s. 16) sätter Björneborg mål till hela koncernen. Den viktigaste uppgiften av aktiv ägarpolitik är att försäkra att de strategiska målen blir uppnådda i ett långt perspektiv. I stadens ägarpolitik ska ägarskap stöda organiseringen av tjänster, stadens ekonomi eller andra sociala mål staden har. I längre perspektiv ska allt ägarskap producera ekonomisk eller operativ nytta till staden. I budgeten finns också råd, hur koncernbolagen ska gå till väga med sin ekonomi och lånebehov.

Pori Energia Oy är ett av de strategiska bolagen kommunen äger. I budgeten 2020 (s. 17) har ställt följande mål till bolagen:

Mål 1: Avkastning på investering minst 5,0%

Mål 2: Rörelsevinst minst 13,0%

Mål 3: Antal koldioxidsfri produktion ökar till 60% vid 2025. Målen mäts med tre års medelvärde.

Mål 4: kundernas kostnader av elavbrott är maximum som Energimyndigheten rekommenderar.

Mål 5: Noll olycksfall i arbetet.

Björneborg är med i HINKU-verksamheten och har satt ambitiösa mål i sin egen verksamhet gällande miljön och klimatförändringen. Trots det har staden inte nämnt Pori Energia speciellt i sina miljö- och klimatrekommendationer. Hinku-verksamheten erbjuder information, kunskap och verktyg för kommuner om hur man bygger ett klimatsmart Finland. Över 70 kommuner är med i nätverket. (www.hiilineutraalisuomi.fi)

4.1.2 Kouvola

Kouvola vill växa och vara en stark stad också i framtiden. Stadens ägarskap ska vara till nytta för alla invånare och i strategin lyftas också fram dotterbolagens mål, som ska sättas och följas i stadens vardagliga förvaltning. (Strategi av Kouvola, s. 22)

I budgeten 2020 koncernrisker har analyserats och mål till koncernledningen sätts. Dotterbolagen och andra sammanslutningar förväntas att utdela dividend nästan 10 miljoner euros. Största dividend kommer från KSS Energia Oy, som är el- och värmekoncern ägd av staden. Budgeten (2020, s. 85) ger följande mål till KSS koncernen:

Mål 1: Avkastning på investeringar minst 15%

Mål 2: Soliditetsgrad minst 35%

Mål 3: Dividend 2020 minst 8 miljoner euro

Mål 4: Medelvärden av kundförfrågningar 8,80

Mål 5: Säkerheten av el- och värmeleveransens avbrott, maximum 0,5 h/kund

Mål 6: Växthusgasutsläpp minskar 10% per år fram tills 2030

Mål 7: Användning av förnybara energikällor minst 75%

Mål 8: Frekvens av olycksfall i arbetet per miljon arbetstimmar mindre än 10,8

Mål 9: Sysselsättning av två långvarigarbetslösa eller andra i svår situation i arbetsmarknaden

I Kouvolas miljöprogram har det bestämts att KSS Energia har en viktig roll när man utvecklar energieffektiviteten i stadens fastigheter och möjliga finansieringar till dem. Kouvola vill också utveckla det intellektuella elnätverket och ser KSS Energia som en viktig partner. (Miljöprogram av Kouvola 2030, s. 25)

4.1.3 Vasa

I sin strategi vill Vasa vara Europas ledande stad inom energibranschen. Kommunen vill ha flexibel och snabba processer för beslutfattandet så att kommunen kan locka till sig företag. Vasa vill vara en attraktiv stad som är en plattform för olika företag och stötta företagen i att bygga nätverk med varandra. I sin strategi har Vasa inget konkret mål för sin ägarpolitik eller koncernbolagen.

I budgeten har staden ställt mål till varje dotterbolag och samt vissa element, som berör hela koncernen. Vasa vill att alla dottersammanslutningar ska följa stadens exempel med klimatprogram och vill försäkra sig om stadens ekonomiska situation som ägare i bolagen. Fullmäktigens makt syns i paragrafen i budgeten där det står (Budget av Vasa 2020, s. 24): ”Med ägandet eftersträvas ett produktivt sätt att genomföra service och av det förutsätts motsvarande kostnadseffekter som av modersammanslutningen. För ägandet sätts produktivitets-/verkningsmål samt ställs i mån av möjlighet avkastningskrav med en uppföljning av förverkligandet som är aktiv och snabbt reagerar på avvikelser. För ägandet görs regelbundet en utvärdering av funktionsdugligheten och genomförandet av uppgifterna ekonomiskt och verkningsfullt. Man lösgör sig från oändamålsenligt ägande och häver överlappande funktioner.”

För koncernen Vasa Elektriska (stadens ägarandel 99,9%) har staden givit två mål (Budget 2020 s. 26-27).

Mål 1: Under planperioden (3 år) delar bolaget ut minst cirka 50 % i dividend av sitt resultat och minst cirka 13 000 000 euros årligen.

Mål 2: Genomförande av energi-och klimatprogrammet enligt ägarens beslut.

I Vasas klimatprogram (2019, s. 22) sägs det: ”Även i utvecklandet av koncernbolagen beaktas stadens nya strategi, samt energi- och klimatprogrammet

som ska verkställa den, på så sätt att staden i samarbete med dessa utarbetar ett åtgärdsprogram som inriktas på koldioxidutsläppen. Med tanke på kontinuiteten är det viktigt att klimatarbetet garanteras tillräckliga resurser och att klimatperspektivet tas med i all verksamhet och beslutsfattandet.”

4.1.4 Salo

Salo har byggt sin strategi genom spetsprojekten som kommunen ska vidareutveckla i sin verksamhet. I strategin finns det inte omnämmande av ägarstyrning eller dotterbolag överhuvudtaget, men i det strategiska spetsprojektet med kretsloppsekonomiparken finns Lounavoima, som är delvis ägd av Salon Kaukolämpö, det kommunala värmebolaget. (Strategi av Salo, s. 20)

Salo har inte satt gemensamma mål, som skulle beröra alla dotterbolagen, men staden har gett varje dotterbolag sina egna mål. Salon Kaukolämpö är stadens energibolag och har följande mål i budgeten 2020 (s. 68):

Mål 1: Att producera värme utan avbrott.

Mål 2: Växthusgasutsläppen minskar.

Mål 3: Fullkomlig utnyttjande av avfall i värmeproduktionen tillsammans med Lounavoima och Sydvästra Finlands Avfallsservice

4.1.5 Riihimäki

I Riihimäkis strategi Riihimäki finns ingen omnämning om ägarstyrning, men staden har formulerat strategiska program, som stöder strategin. Ägarpolitiken har sitt eget program, där staden har dragit stora linjer i sin ägarpolitik t.ex. när staden köper eller säljer sin egendom. (Strategin av Riihimäki)

Riihimäki äger sitt värmebolag tillsammans med Heat Holdings Oy (Aberdeen Standard Investments) och staden har majoriteten, sammanlagt 51% av bolagens aktier. Mål för verksamheten sätts i stadens budget 2020 (s. 70):

Mål 1: Mängd av egen produktion 5%

Mål 2: Låg avbrottstid.

Mål 3: Alla nya byggnader nära nuvarande värmenätverk ska välja fjärrvärmesystem

Mål 4: Nytt reservvärmecentrum 2030

Mål 5: Välmående personal och minskade sjukfrånvarodagar

Mål 6: Växthusgasutsläppen minskar

Mål 7: Dividend mellan 3,5–4 miljoner euros

4.2 Förvaltningsstadgan

Ansvar och makten har fördelats i förvaltningsstadgan och de olika organens makt varierar. I följande kapitel presenteras respektive ansvar över koncernledningen och ägarstyrningen. Städerna har många gemensamma bestämmelser i sina stadgor och skillnaden kommer från ansvarsfördelningen. Några har behållit ansvaren uppe i kommunstyrelsen, några har gett mera ansvar till koncernsektionen eller stadsdirektören.

4.2.1 Björneborg

Björneborg har ingen koncernsektion. Makten är centraliserad till stadsstyrelsen som har principiellt samma ansvar som koncernsektionerna i de andra kommunerna. Björneborgs stadsstyrelse har elva ledamöter. Koncernledningens ansvar definieras i förvaltningsstadgan 25§. Stadsstyrelsen har ansvar över ägarpolitiken, ägarstyrningens principer och koncerndirektivets utveckling samt organiseringen av ägarstyrning. Stadsstyrelsen bestämmer hur jobbet mellan koncernledningen delas. Fyra gånger om året avger styrelsen en rapport över bolagens verksamhet och ekonomi till fullmäktigen. Styrelsen har också skyldigheten att utvärdera ägarstyrningens framgång och driva en utomstående revision en gång för varje mandatperiod. Revisionen ska gå igenom med stadsfullmäktigeordföranden. Styrelsen utnämner representanter till dotterbolagens styrelse och uttalar stadens åsikt innan beslutfattandet. I samma paragraf står det att stadsdirektören har makten att utnämna representanter till bolagsstämmor och ge dem den anvisning som behövs. Sektordirektörerna koordinerar de bolag som enligt stadsstyrelsens beslut finns under deras ansvar.

4.2.2 Kouvola

Koncernsektionen i Kouvola har sju ledamöter och föredragning hör till den biträdande stadsdirektören och utvecklingsdirektören. (Kouvolas förvaltningsstadga, 7§) Denna lösning skiljer sig från de andra städerna där ansvaret hör till stadsdirektören. När man jämför Kouvola med Vasa och Björneborg kan man se

likheter mellan kommunerna. I Kouvola är koncernsektionens ansvar mindre än i Vasa och stadsstyrelsen har en större roll. Liksom Björneborg ansvarar också Kouvolas styrelse för ägarpolitiken, ägarstyrningens principer och koncerndirektivets utveckling samt organisering av ägarstyrning. Stadsstyrelsen bestämmer hur jobbet mellan koncernledningen delas och ger årligen rapporter om bolagens verksamhet och ekonomi till fullmäktigen. Styrelsen har också skyldigheten att värdera ägarstyrningens framgång och driva en utomstående revision en gång under mandatperioden. Revisionen ska gås igenom med fullmäktigeordförande. Koncernsektionen i Kouvola har ansvar att utnämna ledamöter till dotterbolagens och dottersammanslutningens styrelser och ge dem anvisningar som anses nödvändiga. Också ledamöter i bolagsstämmor utnämns av sektionen. Stadsdirektören och biträdande stadsdirektören ska påverka koncernbolagens verksamhet och förvaltning med ägarpolitiska verktyg man har till sitt förfogande. Utvecklingsdirektören ansvarar för ägarstyrningen av näringsbolag Kouvolan Innovaatit Oy. (Kouvolas Förvaltningsstadga §18)

4.2.3 Vasa

Fullmäktigen i Vasa beslutar om principer i ägarstyrning och accepterar koncerndirektivet samt fattar beslut om försäljning av kommunala bolag. Fullmäktigens roll är strategisk och den har ingen operativ makt. Till stadsstyrelsens makt hör att godkänna koncernstyrningens verksamhetsstadga och fastställa den dottersamfunds- och intressesamfundsspecifika arbetsfördelningen för de tjänsteinnehavare som hör till koncernledningen. Till stadsdirektören ger förvaltningsstadgan (15§) ett visst ansvar: ”följa med det egna verksamhetsområdets organs och tjänsteinnehavares verksamhet och upprätthålla kontakterna till det egna verksamhetsområdets koncernsammanslutningar”. I Vasa har koncernsektionen, som har sju ledamöter, ett stort ansvar över stadens ägarpolitik. Enligt förvaltningsstadgan för Vasa stad (s. 15-16) har koncernsektionen följande uppgift:

- ”1. svarar för stadens ägarstyrning och utövandet av ägarstyrningens befogenheter*
- 2. svarar utöver stadskoncernen för beredningen av och anvisningar för stadens mål som ställs på samkommuner, intressesamfund, andelslag, stiftelser och föreningar*

- 3. uttalar stadens åsikt före beslutsfattandet i de ärenden som koncerndirektivet kräver och ger vid behov utlåtande till dottersammanslutningar om deras ekonomiplaner och budgeter*
- 4. utvärderar årligen hur ägarstyrningen lyckats med tanke på kommunkoncernens fördel som helhet, riskhanteringen och förfarandena samt låter utföra en extern utvärdering en gång per fullmäktigeperiod samt behandlar resultaten och slutledningarna av utvärderingen i samråd med stadsfullmäktiges och -styrelsens presidium*
- 5. utövar beslutanderätt som hör till aktieägare i det fall att beslut fattas utan att bolagsstämma hålls*
- 6. uppgör förslag i ärenden som gäller bildande av bolag och andra sammanslutningar, köp och försäljning av aktier och andelar samt bildandet av stiftelser*
- 7. beslutar efter bildandet om sådana ändringar som ska göras i delägaravtal och andra motsvarande handlingar som inte står i strid med fullmäktiges beslut*
- 8. framlägger krav på ordnande av specialrevision*
- 9. utser ombud till bolagsstämmorna och stadens ombud till de sammanslutningars möten, där staden har yttranderätt och ger dem de handlingsdirektiv som ägarstyrningen förutsätter.”*

4.2.4 Salo

Salo har i koncernsektionen fyra ledamöter: stadsstyrelseordföranden, båda viceordförandena och ytterligare en ledamot. Fullmäktigeordförande har endast en rådgivande röst i sektionen. Föredragning av koncernsektionen hör till stadsdirektören. (Salos förvaltningsstadga §8) Jämfört med de andra stora städerna har Salo koncentrerat makten ganska tydligt till styrelsens tre ordförande. Koncernsektionen har ansvar över att uttala stadens åsikt före beslutfattandet om koncernbolagens verksamhet som anses vara en viktig del av sektionens ansvar. Salo har givit koncernsektionen styrningsrollen som i andra städer hör till styrelsen eller tjänstemän trots att alla principer bestäms i styrelsen och även i fullmäktige. Stadsstyrelsen i Salo har relativt samma ansvar som i Björneborg och Kouvola

förutom de två viktiga rekommendationerna som nämns ovan. Tjänstemännens roll är också liknande som i de andra städerna. (Salos förvaltningsstadga §24)

4.2.5 Riihimäki

Riihimäki, som är betydligt mindre än de fyra andra städerna, har delat ansvaret för ägarpolitiken mellan stadsstyrelsen och stadsdirektören. Stadsstyrelsen har makten att uttala stadens åsikt innan beslut fattas och att utnämna representanter till bolagsstämmor samt styrelseledamöter till dotterbolagen. Stadsdirektören har ansvar för styrning i enskilda frågor där stadens intresse så förutsätter. Stadsdirektören måste rapportera till styrelsen direkt efter sådan styrning. (Riihimäkis förvaltningsstadga 83§)

4.3 Koncerndirektivet i olika kommuner

Koncerndirektivet ger kommunens organisation verktyg att styra koncernen som en helhet. Detaljerna i kommunernas koncerndirektiv varierar, men alla fem valda kommuner har koncerndirektiv som uppfyller lagens minimikrav som presenterades tidigare i kapitel 2.2. I detta kapitel tas mer detaljerad syn på koncerndirektiv och regler undersöks, som gäller stadens åsikt innan beslutfattandet, värderingen av olika dotterbolag som strategiska enheter och val av bolagsstyrelsen.

4.3.1 Björneborg

Koncerndirektivet i Björneborg definierar Pori Energi som strategiskt bolag. Strategiska bolag har för sin storlek, omsättning eller branschen stor betydelse för kommunens verksamhet. Stadsstyrelsen bestämmer vilka bolag som är strategiska. (Björneborgs koncerndirektiv 2017, s. 4) Koncerndirektivet i Björneborg definierar olika aktörers detaljerad ansvar samt de fall när kommunen måste bli hörd innan beslutfattandet. I detta kapitel presenteras de delar av koncerndirektivet, som är grundläggande för avhandlingens teman. Ytterligare till de presenterade teman finns det på koncerndirektivet också reglering över personalpolitik, finansiering, garantier, riskhantering, upphandlingar, koncernbokslut och internövervakning. För ovannämnda teman är inte i fokus i denna avhandling, ska det inte presenteras närmare.

Koncernledningens, bolagens styrelses och VD:s ansvar

Stadsdirektören och ägarstyrningsdirektören har rätt att delta i dottersammanslutningarnas styrelsemöten. Koncerndirektivet ger regler över bolagstämman t.ex. hur långt innan ska datum tillkännages till kommunen. Stadsstyrelsen ger sin åsikt till sin representant i bolagsstämman när styrelseledamöter till olika bolag väljs. Alla styrelser i dottersammanslutningarna är rekommenderade att ha minst fyra möten årligen. (Björneborgs koncerndirektiv s. 7-8)

Björneborg har bestämt i koncerndirektivet att styrelseledamöter väljs varje år om stadsstyrelsen inte bestämmer någonting annat. Trots att bolagstämman väljer styrelseledamöter är det stadsstyrelsens beslut som är betydande. Man sätter krav för de valda kandidaterna att de har tillräckligt goda förutsättningar att vara med i respektive bolagens förvaltning. Styrelsen ska formars enligt jämlikhetslagens krav att ha åtminstone 40% av båda könen i sig om det inte finns väl argumenterad skäl att göra annars. Styrelseledamöter ska förbinda sig till koncerndirektivet. (Björneborgs koncerndirektiv, s. 9-10)

Koncerndirektivet (s. 10) understryker styrelsens och styrelsemedlemmarnas ansvar. Det sägs att styrelsen har kollektivt ansvar om beslut som tas och ansvaret gäller även om man inte har varit med på mötet. Dessutom betonas att styrelseledamöterna måste vara oberoende av dotterbolaget. Oberoende äventyras t.ex. om en styrelseledamot har varit anställd av enheten under de senaste tre åren, har ett befintligt uppdrag- eller anställningsförhållande med ett dotterbolag eller arbetar för en direkt konkurrent till enheten. Oberoende äventyras också om en make eller släkting till en styrelseledamot i den nedåtgående eller stigande linjen påverkas av något av ovanstående.

Styrelseordförande ansvarar för styrelsen verksamhet och förmåga att fatta beslut samt övervakar hur VD klarar sig i sin position. Det har nämnts att ordföranden måste se till att koncerndirektivet följs i bolagen och att kommunens ägarpolitiska mål beaktas och förverkligas. Den valda ordförande ska ha tillräckliga kunskaper och förmåga för att kunna leda styrelsen. (Koncerndirektivet av Björneborg, s. 11) Som ordföranden har också VD:n nämnda ansvar i koncerndirektivet. Det sägs att VD:n leder bolaget i praktiken enligt de råd och strategier styrelsen har givit. VD:n ska ge styrelsen denna information som är nödvändigt för att driva sin position.

Koncerndirektivet kräver att alla VD:n ska ha VD-avtal där definieras mer detaljerad plikt och ansvar. Innan avtalet underskrivs ska styrelsens ordförande be om stadsstyrelsens åsikt om det. (Björneborgs koncerndirektiv, s. 12)

Koncerndirektivet (s. 13) sätter också gränser till belöningen i dotterbolagen samt och ger vägledning om personalersättning.

Kommunens åsikt innan beslutfattande

I Björneborg ska kommunens åsikt bes innan beslutfattande när bolaget fattar viktiga beslut. VD:n har ansvaret att be åsikten och respektive styrelseordförande ska se till att åsikten har blivit bet enligt koncerndirektivet. Kommunens åsikt måste höras i följande fall:

- *en betydande expansion av verksamheten eller en betydande investering i relation till verksamhet och ekonomi*
- *ändring av bolagsordningen eller liknande*
- *betydande förändringar i gemenskapens idé eller aktivitet*
- *aktieemission eller annan förändring av kapitalstrukturen*
- *sälja verksamheten eller en betydande del av den*
- *förvärv, försäljning, avyttring av viktiga tillgångar eller rättigheter (inklusive immateriella rättigheter), hyresavtal, överlåtelse eller ingående av ett betydande kontrakt*
- *betydande upplåning eller säkerhet för egen eller annans skuld*
- *fusioner som fusion, uppdelning, bildande av ett dotterbolag eller deltagande i ett annat i företaget*
- *konkurs eller likvidation av tillgångar*
- *en stor personalpolitisk fråga och val av VD*
- *ett beslut som väsentligt påverkar företagets resultat eller riskposition*
- *en väsentlig förändring av redovisningsprincipen*
- *avtal mellan företaget och en aktieägare i företaget eller en medlem i bolaget och styrelse när*
- *avtalet avser annan verksamhet än gemenskapens normala verksamhet eller ingås på ovanliga villkor.*
- *samt ändring av sådana avtal eller de rättigheter som följer av sådana avtal avsägelse*

- *andra frågor som är viktiga för företaget och / eller huvudägaren*

Åsikten ska beskrivas skriftligt och i god tid innan den slutliga beslut fattas. I koncerndirektivet understryks att bolagens styrelsens ansvar för sina beslut existerar trots kommunen som ägare har gett sin opinion och åsikt till frågan. (Björneborgs koncerndirektiv, s. 14)

Rapportering till ägaren

Det har bestämts över rapportering till ägaren från dottersammanhangen. De ska ge rapporter över sin verksamhet halvårsvis. I rapporten ska ges minimum följande information:

- *planerad total volym av tjänsteproduktion (huvudleveranser) vid tidpunkten före rapporteringspunkten*
- *det faktiska beloppet och prognosen för helåret*
- *delårsbokslut från årets början till rapporteringstidpunkten (budgeterat + faktiskt resultat)*
- *uppskattning av bokslut*
- *en funktionell granskning av genomförandet av handlingsplanen, avvikelser och avhjälpande åtgärder*

Samma information bör finnas i årsrapporteringen. Stadsstyrelsen har rätt att be rapporter även oftare om det är nödvändigt. (Björneborgs koncerndirektiv, s. 15)

4.3.2 Kouvola

Koncerndirektivet i Kouvola är uppdelat i två delar: koncerndirektivet och god förvaltning. I första delen definieras ägarstyrningens principer och i den andra detaljer för förvaltningen och ansvar i koncernsammanhangen. I koncerndirektivet finns inget inlägg över vilka bolag kommunen ser som strategiska. Koncerndirektivet gäller alla dottersammanhangen och målet är att standardisera ledningen och styrning samt göra det mer systematiserade och jämlik. (Koncerndirektivet av Kouvola, s. 3) Som Björneborg (se kapitel 4.41) har också Kouvola beslutat om reglering som inte är i fokus av denna avhandling.

Koncernledningens, bolagens styrelsens och VD:s ansvar

Kouvola har bestämt över koncernledningens ansvar i sin förvaltningsstadga som är behandlat i kapitel 4.3.2. I koncerndirektivet koncentreras till ansvar som hör till

styrelseledamöter och VD:n i dottersammanhang. För styrelseledamöter förutsätts vissa färdigheter att bli vald. Man ska känna till bolagens bransch, förstå över ekonomi, intern kontroll, riskhantering, god bolagsstyrning och personalledning. Serviceområdet av ekonomi dokumenterar och samlar information över hurdana behov bolagen har. Kommunen letar också efter kandidater utanför koncernen för att garantera olika kompetens. De som är kandidater till styrelsen, måste skicka CV till kommunen för att deras bakgrund och kunskaper kan värderas. (Koncerndirektivet av Kouvola, s. 8) De valda ledamöterna borde ha tillräcklig tid för styrelsearbete och därför sägs det i koncerndirektivet (s.9) att man kan ha maximum tre olika styrelseplatser.

Belöningen av styrelsearbetet bestäms i bolagstämman enligt principer som koncernsektionen årligen bestämmer och de ska rapporteras årligen på det viset bokföringslagen förutsätter. Bolagen måste informera kommunen innan information över märkbara frågor publiceras. Med denna garanterar kommunen att den kan följa lagens skyldighet att informera sina invånare. (Koncerndirektivet av Kouvola, s. 9) Stadsdirektören, verkställande stadsdirektören och annan auktoriserad ledamot har rätt att delta i bolagsstämman. Information om bolagstämman och respektive dokumentär ska skickas till kommunen för koncernsektionens handling en månad innan bolagsstämman hålls. (Koncerndirektivet av Kouvola, s. 10) Bolagsstämman väljer styrelsen enligt proposition som kommunens koncernsektion har gjort. Jämlikhet mellan kön ska beaktas såsom nämnt i lagen. Styrelsens arbetsperiod är det som sägs i bolagsstämman, men kommunens styrning ges till fullmäktigeperiod. Detta betyder att man inte behöver bestämma över styrelseledamöter varje år i koncernsektionen om ändringar inte sker. Om styrelseledamoten lämnar sin position under mandatperiod har styrelsen ansvar att välja nya ledamoten fram till slutet av perioden. (Kouvolas koncerndirektiv, s. 12)

Styrelsens ansvar har definierats detaljerad i koncerndirektivet och är följande (Kouvolas koncerndirektiv, s. 12-13):

- *ansvarar över bolagens administration och ordning (styrelsens allmänna befogenhet)*
- *beslutar om företagets strategi och övervakar strategins genomförande*
- *väljer och säger upp verkställande direktören*

- *fastställer verkställande direktörens anställningsvillkor och godkänner det skriftliga VD-avtalet*
- *ansvarar för principerna för riskhantering och övervakar deras genomförande*
- *godkänner rekommendationer om god styrning och ledning*
- *godkänner budgeten*
- *beslutar om ovanliga, principiella och långtgående åtgärder med hänsyn till omfattningen och kvaliteten i bolagens verksamhet*
- *beslutar om företagets angelägenheter enligt lag eller bolagsordning eller bolaget*
- *övervakar den dagliga företagsledningen under verkställande direktörens ansvar så att styrelsen har tillräcklig och uppdaterad kontroll över ledningens uppgifter och ansvar och företagets interna tillstånd*
- *utvärderar verksamheten årligen*
- *säkerställer att verkställande direktörens auktoritet är definierad tillräckligt klart och skriftligt*
- *företräder bolaget och skriver företagsnamn, såvida inte annat anges i bolagsordningen*
- *kallar till årsstämman och förbereder ärenden som ska diskuteras och bestämmas vid årsstämman*
- *väljer styrelsens ordförande, såvida inte såvida inte annat anges i ordern eller beslutas på annat sätt vid val av styrelse.*

Styrelseordförandes ansvar finns också i koncerndirektivet. Hen ska se till att styrelsemöten hålls vid behov och att dokumentär till mötet är tillräckligt och i tillgänglig för ledamöter i god tid innan mötet. Ordföranden övervakar VD i sitt arbete och vid behov representerar tillsammans med VD:n. (Kouvolas koncerndirektiv, s. 13) I Kouvola är det valfritt att ha ett VD-avtal. VD:n i bolagen ska enligt koncerndirektivet leda bolagens administration och daglig verksamhet enligt strategi, organisera bokföring och förbereda styrelsens möten. Ytterligare finns det några detaljer, som har nämnts i koncerndirektivet (s. 14):

- *säkerställer att bolagets handelsregisterinformation är uppdaterad*
- *säkerställer att bolagets aktie- och aktieägarlistor är uppdaterade*

- *är ansvarig för verksamheten och företräder bolaget, bolagets kreditkort får endast beviljas till verkställande direktören och vid behov till en annan person, men inte till styrelseledamöterna.*

Sådana personer ska inte väljas i styrelsen som möjligen har konflikt med bolagens intresse. Ledamöter ska vara myndiga och bolagens VD kan inte väljas till styrelsen. (Kouvolas koncerndirektiv, s. 15)

Kommunens åsikt innan beslutfattande

I Koncerndirektivet (s. 8) finns detaljerade lista över i vilka fall bolagens VD eller styrelseordförande ska be om kommunens åsikt innan beslutfattandet. Verkställande stadsdirektören har makt att ge åsikten eller efter egen övervägning fråga också över politiska opinion av koncernsektionen. Kommunens åsikt måste höras i följande fall:

- *grundande eller upplösning av ett dotterbolag*
- *förändringar i företagens koncept, verksamhet eller juridiska struktur samt förändringar som är ekonomiskt betydelsefulla*
- *modifiering av verksamhet så att sammanhanget kan förlora sin status som närstående enhet i förhållande till kommunen baserat på upphandlingslag eller rättspraxis*
- *styrelsens förslag till vinstfördelning inför årsstämman*
- *ändring av bolagsordningen och regler*
- *urval och ersättning av VD och andra förändringar*
- *företagens personalincitamentsprogram och möjliga förändringar*
- *förändring av kapitalstrukturen*
- *betydande investeringar som inte nämns i företagens del av stadens budget*
- *investeringar som inte är relaterade till eller endast indirekt relaterade till den faktiska aktiviteten och deras finansiering*
- *köp av fastigheter och företag*
- *teckning av aktier, om köp och ägande av aktier inte specifikt tilldelades företaget*
- *försäljning, leasing, överföring eller pantsättning av egendom eller rättigheter (inklusive immateriella rättigheter) som är relevanta för verksamheten*

- *betydande upplåning och utlåning samt tillhandahållande eller modifiering av garantier eller andra betydande ekonomiska förpliktelser som är bindande för företag och beviljande av kapitallån*
- *användning av derivatinstrument*
- *avtal mellan företaget och aktieägare eller styrelseledamot som ingår i företagets ordinarie verksamhet eller ingås på ovanliga villkor, ändring av sådana avtal och avstående från avtalsrätter*
- *avtal av principiell eller ekonomisk betydelse och långtgående förändringar i verksamheten*
- *betydande personalpolitiska lösningar, urval och ersättning till VD eller motsvarande samt introduktion och modifiering av prestationsbonussystemet*
- *val eller ersättning av ett kollektivavtal inom gemenskapen*
- *urval och byte av pensionsföretag*
- *överföring av företagets tillgångar till konkurs och likvidations- eller omorganisationsförfarande*
- *nedläggning, försäljning eller överföring av betydande företag som har en ekonomisk inverkan på koncernkoncernen*

Rapportering till ägaren

Styrelsen i bolagen måste övervaka att verksamheten har fungerande ledningssystem och regelbunden rapportering som motsvarar verksamhetens omfattning och betydelse. Bokföringen ska organiseras så att det möjliggör koncernbokslutets upprättande. I koncerndirektivet presenteras vad koncernbokslutet ska innehålla. Koncerndirektivet innehåller inte detaljerade reglering över hur ofta rapporter till ägaren görs. (Kouvolas koncerndirektiv, s. 15)

4.3.3 Vasa

Koncerndirektivet i Vasa är betydligt kortare än motsvarande dokument i Björneborg och Kouvola. I direktivet sägs tydligt att kommunfullmäktige fastställer operativa och ekonomiska mål samt beslutar om bildande av dottersammanhang.

Stadsstyrelsens koncernsektion svarar för koncernledningen och koncernövervakningen. Koncernsektionen får ge råd också till ledamöter som fullmäktigen har valt till sin position i dottersammanhangen. Vasa har inte nämnt strategiska bolagen i sitt koncerndirektiv. (Vasas koncerndirektiv, s. 3)

Koncernledningens, bolagens styrelses och VD:s ansvar

Vasa har koncernsektionen som svarar för koncernledningen tillsammans med tjänsteledningen. Koncernledningen övervakar koncernbolagens verksamhet och ekonomi. Den operativa ledningen i koncernbolagen har ansvar för den vardagliga verksamheten och rapportering till koncernledningen. I koncerndirektivet finns inget specifikt ansvar för VD:n eller bolagens styrelse, utan man talar bara om koncernbolagens ledning. (Vasas koncerndirektiv, s. 4)

Koncernsektionen beslutar om kommunens representanter i bolagens styrelse. Ledamöter väljs för ett år i taget. Koncernsektionen får yttra sig över antalet styrelseledamöter med beaktande av bolagsordningen. Det är motiverad att välja fem till sju ledamöter till styrelsen, men i allra minsta bolagen är antalet tre. Det är viktigt att de valda ledamöterna har tillräckliga kunskap och erfarenhet som kompletterar varandra. Också tillräcklig tid att delta i styrelsearbetet och kännedom över bolagens bransch nämns i koncerndirektivet. När ledamöter nämns ska jämställdhetslagen beaktas. (Vasas koncerndirektiv, s. 4-5)

Kommunens åsikt innan beslutfattande

Vasa har beslutat att kommunens åsikt innan beslutfattande är inte en tvångsmässig administrativ åtgärd, men kommunens röst önskas bli hörd med större beslut som tas i bolagen. Det sägs i koncerndirektivet att kommunen ska informeras över märkbara beslut innan bolagen har tagit dem. Det är respektive styrelseordförande som har ansvar att se till att kommunen har fått informationen och detta måste skrivas ner till protokoll i styrelsemöten där beslutet tas.

Kommunens åsikt ska bes åtminstone i följande situationer (Koncerndirektivet av Vasa, s. 4):

- *betydande expansion av bolaget eller försäljning av bolaget eller en betydande del av bolaget, inklusive etablering av ett dotterbolag*
- *investeringar som är betydelsefulla för verksamheten och förvärv eller avyttring av viktiga tillgångar eller rättigheter eller ingående av ett annat betydelsefullt avtal,*
- *ändring av bolagsordningen eller liknande, såvida inte ändringen är teknisk eller på annat sätt mindre*

- *betydande förändringar i kapital- och ägarstrukturen*
- *betydande upplåning och utlåning eller tillhandahållande av säkerheter*
- *överföring av tillgångar till konkurs eller likvidation*
- *en stor personalpolitisk fråga, val och ersättning till verkställande direktören eller motsvarande samt införande eller modifiering av ett prestationsbonusprogram;*
- *avtal mellan bolaget och en aktieägare eller mellan bolaget och en styrelseledamot eller verkställande direktör, där avtalet avser annan verksamhet än enhetens vanliga verksamhet eller görs på ovanliga villkor.*
- *alla andra händelser som väsentligt påverkar bolagets resultat och risk*
- *andra frågor som är viktiga för bolaget*

Rapportering till ägaren

Dotterbolagens styrelse ska se till att kommunen har tillräckliga information över bolagens ekonomi och verksamhet för att övervaka koncernens övergripande intresse. Kommunen och dotterbolagen förhandlar om rapporterings detaljer och därför nämns de inte i koncerndirektivet. Beslut om investeringar, lån och andra viktiga ekonomiska frågor kan förberedas med kommunens ekonomidirektör. Stadsstyrelsen kan bevilja koncernlån för dottersammanhangen. (Vasas koncerndirektiv, s. 6)

4.3.4 Salo

Koncerndirektivet i Salo är giltig i alla sammanhang där kommunen har dominerande ställning. Detta betyder att kommunen äger över 50% av bolaget eller på annat sätt har majoritet av röster i förvaltningen samt har rätt att nämna ledamöter till styrelsen. (Koncerndirektivet av Salo, s. 4) Direktivet (s. 5) understryker att dotterbolagen och andra sammanhang ska förvaltas enligt existerande lagen och ägarpolitiken kan inte vara i konflikt med lagen.

Koncernledningens, bolagens styrelses och VD:s ansvar

Stadsfullmäktigen beslutar om ägarpolitikens linjer, ger årliga mål för ekonomi och verksamhet samt beslutar om koncerndirektivet. Ansvaret för koncernledningen hör

till stadsstyrelsen som har också rätt att nämna de tjänstepersoner som hör till koncernledningen. Salo har koncernsektion vilket ansvar och arbete har reglerats i förvaltningsstadgan som har diskuterats i kapitel 5.3.4. Stadsdirektören samt andra tjänstepersoner svarar för förberedelse och övervakning av koncernbolagen. Stadsdirektören beslutar om koncerngruppen som består av tjänstepersoner. (Salos koncerndirektiv, s. 5)

Stadsstyrelsen eller nämnda tjänstepersoner beslutar om nämning av ledamöter till bolagsstämmor. Om ansvaret är inte tydlig har stadsdirektören rätt att nämnda ledamoten. Inbjudan till bolagsstämman skickas till kommunens registrator, men inget tidskrav finns i koncerndirektivet. (Salos koncerndirektiv, s. 6)

De styrelseledamöter som väljs till bolagens styrelse borde ha tillräckliga ekonomiska kunskaper och förståelse över branschen. De valda ledamöterna måste agera i bolagens intresse och följa också ägarens strategiska mål. VD:n kan inte vara ledamot i styrelsen. Vid belöningen av styrelseledamöter följs i princip detta som har beslutats om belöningen i kommunens organ. (Salos koncerndirektiv, s. 6)

Kommunens åsikt innan beslutfattande

Kommunens åsikt ska bes i god tid innan den slutliga beslutet fattas. Ansvaret för att be om åsikten hör till styrelseordförande eller VD. Åtminstone i följande fall måste ägaren höras (Salos koncerndirektiv, s. 6-7):

- *bildande av ett dotterbolag*
- *ändring av bolagens affärsidé*
- *modifiering av verksamhet så att gemenskapen kan förlora sin status som närstående part gentemot kommunen baserat på upphandlingslagstiftning eller rättspraxis,*
- *ändring av bolagsordningen och reglerna*
- *förändring av kapitalstrukturen*
- *betydande investeringar i termer av verksamhet*
- *fastigheter och förvärv*
- *teckning av aktier om köp och ägande av aktier inte specifikt anförtrotts företaget*
- *investeringar som inte är relaterade till eller endast indirekt relaterade till den faktiska aktiviteten och deras finansiering*

- *förvärv, försäljning, uthyrning, överlåtelse eller pantsättning av egendom eller rättigheter (inklusive immateriella rättigheter) som är relevanta för verksamheten;*
- *betydande upplåning och utlåning samt tillhandahållande eller modifiering av garantier, garantier eller andra betydande ekonomiska förpliktelser som är bindande för företaget,*
- *avtal mellan företaget och aktieägare eller styrelseledamot som ingår i enhetens ordinarie verksamhet eller som ingås på ovanliga villkor, ändring av sådana avtal och avstående från avtalsrätter*
- *avtal av principiell eller ekonomisk betydelse och långtgående förändringar i verksamheten*
- *betydande personalpolitiska beslut, val av VD eller motsvarande, ersättning, införande av prestationsbonussystemet och förändringar*
- *ett vinstfördelningsförslag som ska läggas fram till årsstämman om det avviker från företagets vanliga vinstfördelningspraxis*
- *överföring av bolagens tillgångar till konkurs-, likvidations- eller omorganisationsförfaranden.*

Rapportering till ägaren

För märkbara investeringar eller andra ekonomiska beslut ska dotterbolag diskutera med ägaren. De större bolagen ska ha tillräckligt noga strategi för att stöta sin verksamhet. Bokföringen ska organiseras så att koncernbokslutet kan dras.

Koncernbolagen rapporterar till stadsfullmäktigen kvartalsvis och bokslut ska vara färdig och skickat till ägaren till slutet av februari. Det måste ingå till årsredovisning hur de mål stadsfullmäktigen har beslutat om, har förverkligats under åren. (Salos koncerndirektivet, s. 8)

4.3.5 Riihimäki

Koncerndirektivet av Riihimäki har accepterats i stadsfullmäktigen och direktivet ska behandlas också i bolagens förvaltning. Koncernledningen formas av stadsstyrelsen, stadsdirektören och respektive tjänstepersoner nämnt i förvaltningsstadgan.

Koncernledningen svarar för övervakning och riskhantering av koncernen (Riihimäkis koncerndirektiv, s. 3-4)

Koncernledningens, bolagens styrelses och VD:s ansvar

Stadsfullmäktigen beslutar om ägarpolitikens principer och ger detaljerade mål till kommunkoncernens sammanhang. Stadsstyrelsen svarar för verkställande av ägarpolitiken samt nämner ledamöter till bolagsstämmor. Enligt politiska partiers förslag nämner stadsstyrelsen ledamöter till bolagens styrelse. Stadsstyrelsen kan styra bolagen genom att ge sin opinion och råd till ledamöter i bolagsstämman eller i bolagens styrelse. Stadsdirektören svarar för övervakning av dottersammanhang och rapporterar till stadsstyrelsen vid behov. (Koncerndirektivet av Riihimäki, s. 5)

Inbjudan till bolagsstämman skickas till kommunens registratur, men inget tidskrav finns inte i koncerndirektivet. (Koncerndirektivet av Riihimäki, s. 10)

Ledamöter i bolagens styrelse borde ha tillräckliga kunskaper om branschen och ekonomi samt tid att delta i styrelsearbetet. Ledamöter ska vara från olika bakgrund. Jämställdhetslagen ska följas vid nämning av styrelse och det borde finnas både kvinnor och män i dem. Alla som blir valt till styrelsen borde ha aktiv kontakt med koncernledningen och kommunen rekommenderar att styrelseledamöter deltar i certifierad utbildning för styrelsearbetet. (Koncerndirektivet av Riihimäki, s. 10)

Kommunens åsikt innan beslutfattande

Koncernsammanhangens VD eller styrelseordförande måste be om kommunens åsikt innan beslutfattande. Ordföranden måste se till att information om åsikten blir skrivit ner till mötesprotokoll. Åsikt måste bes i god tid innan den slutliga beslut tas och åtminstone i följande fall (Koncerndirektivet av Riihimäki, s. 9):

- *betydande affärsutvidgning eller betydande investering (mer än 20% av balansomslutningen)*
- *ändring av bolagsordningen eller liknande*
- *etablering av ett dotterbolag, såvida det inte är en teknisk och ekonomisk lösning relaterad till normal verksamhet*
- *förändring av bolagens idé*
- *förändring av bolagens verksamhet eller ställning i förhållande till kommunen baserat på rättspraxis*
- *nyemission eller annan förändring i kapitalstruktur*
- *försäljning av verksamhet eller en väsentlig del av den*

- *förvärv, såvida det inte är en fastighetsföretagstransaktion ökad skuld eller tillhandahållande av säkerheter personalpolitisk lösning*
- *val av VD. För bostads- och fastighetsbolag söks en preliminär förståelse från teknisk chef*
- *en väsentlig förändring av redovisningsprinciper*
- *en annan fråga som är viktig för bolaget*

Rapportering till ägaren

Koncernsammanhang ska rapportera över sin verksamhet årligen vid bokslutet. Om någonting märkbart händer med ekonomiska eller andra förhållanden i bolagens verksamhet och om ställda mål kan inte nås. Kommunen förutsätter att alla dottersammahang gör ekonomiskplanering för minimum följande tre år. Den första året av planering är nästa årets budget. Planering ska vara så detaljerad som möjligt för att ge ägaren tillräckliga information över bolagens utveckling under kommande år. Tidtabellen för inlämning av bokslutet bestäms i avdelning av ekonomiförvaltning. (Koncerndirektivet av Riihimäki, s. 8)

4.5 Energibolagen i respektive kommuner

För invånare spelar energibolagen viktig roll i vardagliga liv. För kommuner de bolagen är viktiga delar av kommunens ekonomi genom dividend som delas ut ur företagen. Den egendom kommunerna har knytan till energibolagen är märkbara och inte totalt kontrollerad av den demokratiska apparaten. Koncernstrukturen i energibolagen kan vara stora och kommunens styrning sträcker sig inte till alla dotterbolag. Som presenterats i tabell 2 finns det märkbara kapital och dotterbolagsnätverk i sammanhang med bolagen. I detta kapitel tas mer detaljerade syn till respektive energibolag och deras förvaltning samt några ekonomiska nyckeltal.

Tabell 2: Sammanfattning av energibolag i respektive kommuner.

	Strategisk bolag	Omsättning 2019	Antal styrelsemedlemmar	Antal dotter och intressebolagen	Kommunens innehav
Pori Energia	x	119,7 m€	7	1 (omsättning 26,1 m€)	100%
KSS Energia	x	75,8 m€	9	5 (sammanfattad omsättning 69,5 m€)	100%
Vasa Elektriska	x	119,8 m€	6	4 (sammanfattad omsättning 33,2m€)	99,9%
Salon Kaukolämpö	x	14,1 m€	5	1 (Kraftverk inte i bruk ännu)	100%
Riihimäen Kaukolämpö	x	12,4 m€	5	0	51%

4.5.1 Pori Energia Ab

Ekonomi och ägarskap

Björneborg äger 100 procent av Pori Energia. Bolagets omsättning år 2019 var nästan 120 millioner euros. Hela koncernen av Pori Energia består av moderbolaget Pori Energia och dotterbolaget Pori Energia Sähköverkot Ab. Omsättning av hela koncernen var 141,4 millioner euros. Koncernen hade 202 anställda. (Årsberättelse av Pori Energia Ab 2019, s. 5) Pori Energia grundades 2006 och sedan det har bolaget haft lån från kommun av Björneborg. År 2019 existerande lån var 104,9 millioner euros och räntorna på lån är marknadsbaserade. 50 miljoner av lånen är kapitallån, vars kapital och ränta betalas när företaget är i likvidation med lägre prioritet än andra borgenärer (Årsberättelse av Pori Energia 2019, s. 13) År 2019 delades ingen dividend ut ur bolaget. (Årsberättelse av Pori Energia Ab, 2019, s. 16)

Styrelse av Pori Energia

Styrelseledamöter av Pori Energia är Petri Lahtinen (ordförande), Martti Lundén (viceordförande sedan 8/2019) och medlemmar: Eija Hakala, Johanna Huhtala, Marketta Juntunen, Sonja Myllykoski, Tommi Salokangas. (Årsberättelse av Pori Energia Ab 2019, s. 7) Viceordföranden tills 8/2019 var Markku Tanttinen, som var tvungen att avgå från sin position för han hade publicerat styrelsens inre

diskussioner. Traditionellt partier har nämnt sina kandidater till styrelsen.
(<https://yle.fi/uutiset/3-11627418>).

Enligt kommunens webbplats

(<https://www.pori.fi/paatoksenteko/toimielimet/kaupunginvaltuusto/kokoomuksen-valtuustoryhma>) är Petri Lahtinen fullmäktigeledamot av samlingspartiet och har bakgrund som entreprenör. Viceordförande Martti Lundén och styrelseledamot Sonja Myllykoski är socialdemokratiska fullmäktigeledamöter

(<https://www.pori.fi/paatoksenteko/toimielimet/kaupunginvaltuusto/sosialidemokraatinen-valtuustoryhma>). Lundén är anställd av Björneborg kommun (Satakunnan kansa 9.6.2017) och har genomgått Handelskammarens utbildning för styrelseledamöter (<https://hhj.fi/fi-fi/hhj-nimikkeet/17/>). Sonja Myllykoski är speciallärare, vicerektor och entreprenör som talpedagog, som är också ordförande för grundskyddsnämnden samt medlem i landskapsfullmäktigen och fullmäktigen i församling av Björneborg. Den tredje socialdemokrat i styrelsen är Johanna Huhtala, som är medlem i tekniska nämnden och hon har magisterutbildning i socialpolitik. Arbetskarriär är vid socialsektors organisationer. (LinkedIn Profil av Huhtala)

Eija Hakala har tidigare varit fullmäktigeledamot för Vänsterförbundet, men var inte med i valet 2017 (Yle 2017 valresultat). Hon är fortfarande aktiv i lokal förening av Vänsterförbundet (<https://pori.vas.fi/tietoja/valtuustoryhma/>). Tommi Salokangas är fullmäktigeledamot av sannfinländare

(<https://www.pori.fi/paatoksenteko/toimielimet/kaupunginvaltuusto/perussuomalaisten-valtuustoryhma>) och har bakgrund som entreprenör i familjeföretaget. Hans utbildning är radio- ja tv-montör. (Salokangas webbplats). Marketta Juntunen är

suppleant i fullmäktigen för Kristdemokraterna och arbetar som barndoktor. (www.pori.fi) Lundén är den enda styrelseledamot som har deltagit (enligt offentliga källor) i ytterligare utbildning för styrelsearbetet. Hela styrelsen har politisk bakgrund.

4.5.2 KSS Energia Ab

Ekonomi och ägarskap

Kouvola kommun äger 100 procent av KSS Energia aktier. Bolaget grundades år 1992. KSS koncernen formas av moderbolaget KSS Energia Ab, dotterbolagen KSS Verkko Ab, KSS Lämpö Ab, KSS Rakennus Ab, Karhu Voima Ab ja Suomen Energia-Urakointi Ab. (<https://kssenergia.fi/avaintiedot>) Sammanfattad omsättning av koncernen är lite över 148 millioner euros av vilket 75,8 millioner kommer från modern. En märkbar del, nästan hälften, av koncernens omsättning kommer från de fem dotterbolagen. (Årsberättelsen av KSS Energia Ab 2019, s. 22) Koncernen har 256 anställda (Årsberättelsen av KSS Energia Ab 2019, s. 14). KSS Energia har sex millioner euros kapitallån från Kouvola kommun. Räntan till lånen är 6%. Lånet ska betalas år 2026. 2019 betalades tryggt 8 millioner euros dividend till ägaren. (Årsberättelse av KSS Energia Ab 2019, s. 20)

Styrelse av KSS Energia

KSS energia har nio styrelseledamöter, som är Jari Larikka (ordförande), Raimo Laine (viceordförande) och Sari Hyytiäinen, Kimmo Jokiranta, Kalevi Korjala, Marjatta Nykänen, Aimo Rautiainen, Tiina Solio och Paula Werning.

Ordförande Jari Larikka och styrelseledamot Marjatta Nykänen är fullmäktigeledamöter och ersättare i stadsstyrelsen för samlingspartiet (www.kouvola.fi). Larikka har tidigare varit riksdagsledamot och har utbildning av brandförman. Han äger också en restaurant i Kouvola med sin fru. (www.jarilarikka.fi) Marjatta Nykänen är pensionär som har tidigare jobbat som rektor och har mångsidig bakgrund i olika föreningar. (Kaakon viestintä valmaskin 2017) Viceordförande Raimo Laine och ledamot Paula Werning är fullmäktigeledamöter av Socialdemokraterna (www.kouvola.fi). Laine är pensionär och har jobbhistoria i pappersindustri samt medlem i tekniska nämnden. (Kaakon viestintä valmaskin 2017) Paula Werning är riksdagsledamot och har sjuksköterskas utbildning (Riksdagens webbplats 2021).

Sari Hyytiäinen är fullmäktige ledamot av de gröna och arbetar som lärare. Kimmo Jokiranta är fullmäktige ledamot av Centern och jobbar som jordbrukare. (www.kouvola.fi) Kalevi Korjala och Tiina Solio har ingen synlig politisk förbindelse. Korjala har arbetat som VD för Woikoski gasföretag

(<https://www.hs.fi/talous/art-2000002680487.html>). Solio är företagare med merkonom som utbildning. Hon är också förvaltningsrådmedlem i lokal andelsbank. (<https://www.op.fi>) Sju av nio styrelseledamöter har politisk bakgrund och två kan ses blivit vald som experter. I offentliga källor finns ingen uppteckning att någon av styrelseledamöter hade genomgått ytterligare utbildning för styrelsearbetet.

4.5.3 Vasa Elektriska Ab

Ekonomi och ägarskap

Vasa stad äger 99,9 procent av Vasa Elektriska. Minoriteten är ägd av privat personer. Vasa Elektriska koncernen formas av moderbolaget och dotterbolagen Vasa Elnäts, Oy RAVERA Ab samt intressebolaget EPV Energi och Smedsby Värmeservice Ab. 2019 var koncernens omsättning över 150 millioner euros av vilket 119 millioner ansvarade moderbolaget. Koncernen hade 150 anställda. Bolaget gav över 10 millioner av dividend år 2019. (Årsberättelse av Vasa Elektriska 2019)

Styrelse av Vasa Elektriska

Som medlemmar i Vasa Elektriska Ab:s styrelse fungerade Joakim Strand (ordförande), Miapetra Kumpula-Natri (viceordförande), Ivanka Capova, Hannu Laaksonen, Marianne Munkki och Marko Nylund. Styrelsen har fyra medlemmar med politiska bakgrund. Ordförande Joakin Strand är riksdagsledamot av SFP. Hans utbildning är juridikmagister. (Riksdagen 2021) Viceordförande Miapetra Kumpula-Natri är socialdemokrat och parlamentariker i Europaparlament. Hon är ingenjör och speciellt intresserad över klimatförändring och digitala marknader.

(www.miapetra.fi) Både Strand och Kumpula-Natri hör till Vasas stadsfullmäktige, där Strand är ordförande. Ivanka Capova är magister av pedagogik och livslång inlärning. Hon är fullmäktigeledamot av de Gröna. Den fjärde ledamot med politisk bakgrund är Marianne Munkki från samlingspartiet och fullmäktigeledamot. Hon har magisterutbildning från Tammerfors tekniska universitet och

De ytterligare två medlemmar har inte politisk knytning och är med för sin expertis. Hannu Laaksonen är elteknikprofessor vid Vasa universitet (www.univasa.fi). Marko Nylund är VD för Prevex och har lång karriär med energiföretag. (LinkedIn profil av Marko Nylund)

4.5.4 Salon Kaukolämpö Ab

Ekonomi och ägarskap

Salo kommun äger 100 procent av Salon Kaukolämpö (Fjärrvärmebolag). Omsättning år 2019 var tryggt 14 miljoner så bolaget är betydligt mindre än de tre nämnt ovan. Det intressanta är att Salon Kaukolämpö äger 50 procent av Lounavoima Kraftverk tillsammans med den lokala avfallsbolagen Sydvästra Finlands Avfallsservice. (Bokslut av Salon Kaukolämpö 2019, s. 1) Konstruktion av kraftverket kostade mer än 110 miljoner euros (www.lounavoima.fi), vilket är väldigt stort ansvar jämfört med bolagens omsättning. Salon Kaukolämpö har bara sex anställda och VD:n är deltid (Bokslut av Salon Kaukolämpö 2019, s. 3) Bolaget har 4,8 miljoner euros kapitallån av Salo kommun. För kapitallånet ingen dividend var betalt. (Bokslut av Salon Kaukolämpö 2019 s. 2)

Styrelse av Salon Kaukolämpö

Nuvarande styrelsen i Salon Kaukolämpö har både politiker och tjänstepersoner med i den I styrelsen hör Matti Varajärvi (ordförande), Kai Lammervo (viceordförande), Heljä Halme, Mikko Jussila, Anna-Kristiina Korhonen, Mika Mannervesi, Jonna Nyssönen. Heljä Halme skilje sig från styrelsen i september 2019 och Elina Seitz valdes in.

Anna-Kristiina Korhonen är Salos ekonomidirektör och Mika Mannervesi stadutvecklingsdirektör. Båda två hör till kommunens ledningsgrupp. Ordförande Matti Varajärvi var tidigare medlem i kommunfullmäktigen, men skilje sig under 2019 (Salon Seudun Sanomat 14.11.2019) Han är ingenjör och jobbar som key account manager i Ahlsell Oy, vilket säljer produkter till fjärrvärmebolagen. (Varajärvis LinkedIn profil) Kai Lammervo är jordbrukare och ersättare i fullmäktigen för Centern (<https://www.keskustasalo.fi/>). Mikko Jussila är företagare i jordbruk och blivit vald som representant av samlingspartiet (www.salo.fi). Elina Seitz är socialarbetare och fullmäktige ledamot av Kristdemokraterna (<https://salo.fi/kaupunki-ja-paatoksenteko/paatoksenteko/kaupunginvaltuusto/>). Den mest intressanta ledamot är Jonna Nyssönen (de Gröna), som är fullmäktigeledamot samt medlem av stadsstyrelsen och koncernsektionen. Hennes utbildning är diplomingenjör. (www.salo.fi) Nyssönen har dubbelroll där hon är också medlem i organ som styr värmeföretaget. Staden har organiserat utbildning för alla sina

representanter i dottersammanhagen, men utbildningen har inte varit obligatorisk. I offentliga källor finns inte, om styrelseledamöter av Salon Kaukolämpö har deltagit i utbildningen.

4.5.5 Riihimäen Kaukolämpö Ab

Ekonomi och ägarskap

Styrelse av Riihimäen kaukolämpö

Det finns fem ledamöter i styrelsen: Pertti Mäkelä (ordförande), Erja Hirviniemi, Mika Paloranta, Markku Ryymin och Kari Vilkmän. Mäkelä är fullmäktigeledamot av samlingspartiet och har bakgrund som företagare. Erja Hirviniemi är också med i fullmäktigen och representerar vänsterförbundet och har sjuksköterskas utbildning. Kari Vilkmän är socialdemokratisk fullmäktigeledamot och har utbildning av telefonmontör. (www.riihimaki.fi) Mika Paloranta är VD för Suomen Kaasuenergia och expertledamot (<https://suomenkaasuenergia.fi/kaasunjakelun-yhteystiedot/>). Expertledamot är också Markku Ryymin, som är VD för E-On. Han har bred erfarenhet över energibranschen. (LinkedIn profil av Ryymin) Offentlig information över ytterligare utbildning för styrelsemedlemmar finns inte.

4.6 Kommunstyrelsens och koncernsektionens protokoll

Ytterligare för de mål och beslut som tas i dokumenten som behandlats ovan, gör kommuner vardaglig ägarstyrning i kommunstyrelsen eller koncernsektion, vilka är de organ som ansvarar för ägarpolitiken. I detta kapitel går genom protokoll från 2019 och 2020 med syn på vilka beslut man har tagit gällande energibolagen.

4.6.1 Björneborg

Under 2019 och 2020 har Björneborg haft några beslut som har behandlat om Pori Energia.

- 21.1.2019 Har stadsstyrelsen beslutat om lånearrangemang där alla lån som kommunen har givit till bolaget är i sämre position än lån Europeiska investeringsbank har givit. Givet lån gällde stort investering Aittaluoto 2020, vilket är ett fjärrvärmekraftverk. Fullmäktigen fattade slutliga beslutet. (Stadsstyrelsens protokoll 21.1.2019, §23)

- 1.4.2019 har stadsstyrelsen gett råd till representanten i bolagstämman om ledamöter som ska väljas till bolagens styrelse samt val av revisorn. (Stadsstyrelsens protokoll 1.4.2019, §166)
- 30.9 har stadsstyrelsen gett råd till representanten i bolagstämman om ledamöter som ska väljas till bolagens styrelse. Extra bolagsstämman behölls för styrelseledamoten Markku Tanttinen fick avgå i mitten av perioden. (Stadsstyrelsens protokoll 30.9.2019, §529)
- 14.10.2019 har styrelsen gett utlåtande över kabelinstallering vilket är projekt av Pori Energia Sähköverkot, som är dotterbolag till Pori Energia.
- 7.4.2020 har stadsstyrelsen gett råd till representanten i bolagstämman om ledamöter som ska väljas till bolagens styrelse samt val av revisorn.
- 12.10.2020 behandlade stadsstyrelsen kommunens ägarpolitiska linjer. Den slutliga beslutet fattades i fullmäktigen. (Stadsstyrelsens protokoll 12.10.2020, §540)

Alla beslut som har gällt Pori Energia eller dotterbolagen har varit enhälliga.

4.6.2 Kouvola

Under 2019 har Kouvola haft några beslut som har behandlat om KSS Energia, men under 2020 det finns inga enskilda beslut.

- 19.3.2019 har koncernsektionen gett råd för bolagsstämman om styrelseledamöter, val av revisorn samt att koncerndirektivet ska behandlas i bolagsstämman. (Koncernsektionens protokoll 19.3.2019, §23)
- 18.11.2019 behandlade stadsstyrelsen om förändring av lånevillkor för kapitallånen och långsiktigt lån. (Stadsstyrelsens protokoll 18.11.2019, §390)

4.6.3 Vasa

Koncernsektionen i Vasa har behandlad rådgivning till bolagstämman för fem gånger under åren 2019 och 2020: två egentliga bolagsstämmor och tre extra.

- 9.4.2019 och 24.3.2020 behandlades egentliga bolagsstämman där bestämdes om styrelseledamöter och gjordes förslag för belöningen och val av revisorn. (Koncernsektionens protokoll 9.4.2019, §16 och 24.3.2020, §27)

- 23.5.2019 hålls koncernsektionen för extra bolagstämman där bolagsordningen borde ändras. Några beslut av stämman 9.4 togs endast i detta möte. (Koncernsektionens protokoll 23.5.2019, §57)
- 29.11.2019 och 2.12.2020 koncernsektionen behandlades om extra bolagsstämma där skulle bestämmas om ytterligare dividend för innevarande året. (Koncernsektionens protokoll 29.11.2019, §109 och 2.12.2020, §116)

4.6.4 Salo

Under senaste två år har koncernsektionen behandlat några gånger av hur VD positionen i fjärrvärmebolaget ska organiseras. Ytterligare har koncernsektionen hört aktuella frågor i företagen.

- 8.3.2019 hörde koncernsektionen vad som är aktuellt i företaget. I protokoll står inte närmare information över frågor som har behandlats. (Koncernsektionens protokoll 8.3.2019, §9)
- 8.4.2019 och 4.5.2020 tog stadsstyrelsen beslut om ägarens representativ till bolagsstämman och nämnd ledamöter till styrelsen. Annan styrning var inte given. (Stadsstyrelsens protokoll 8.2.2019, §162 och 4.5.2020, §176)
Ytterligare en ledamot till styrelse var nämnd på mötet 17.8.2020 (Stadsstyrelsens protokoll §297)
- Frågan över VD har behandlats första gången i mötet 17.12.2019 (koncernsektionens protokoll §53) då koncernsektionen bestämde att stadutvecklingsdirektör Mika Mannervesi och ekonomidirektör Anna-Kristiina Korhonen ska dela ansvaret. Nästa gången samma fråga behandlades på mötet 9.6.2020 (koncernsektionens protokoll §24= då styrelseordförande har givit förklaring hur VD positionen ska organiseras i framtiden. Det finns inte detaljer i protokollen. Sista gången koncernsektionen behandlade frågan var 27.11.2020 (koncernsektionens protokoll §47) då bolaget hade bett om kommunens åsikt till frågan. I protokoll finns inte, vad den aktuella styrningen hade varit.
- 20.1.2020 stadsstyrelsen har behandlat räntan får lån staden har givit till bolaget. Räntor på marknaden hade sjunkit så kommunen följde trenden. Det slutliga beslutet togs i fullmäktigen. (Stadsstyrelsens protokoll 20.1.2020, §12)

- För övrigt har koncernsektionen hör aktuella frågor om Lounavoima, som här dotterbolaget av Salon Kaukolämpö. (Koncernsektionens protokoll 23.1.2020 §3)

4.6.5 Riihimäki

Under åren 2019 och 2020 har stadsstyrelsen behandlat bara två gånger frågor som rör fjärrvärmebolaget.

- 11.2.2019 (stadsstyrelsens protokoll §48) nämndes kommunens kandidater till bolagens styrelse.
- 2.12.2020 bestämdes om koncerndirektivets tillämpning till värmebolaget. Riihimäki bestämde att koncerndirektivet inte behöver följas för det är i konflikt med aktieägaravtalet. Detta betyder t.ex. att bolaget inte längre behöver fråga om kommunens åsikt innan beslutfattande eller kommunens opinion över styrelsemedlemmar. (Stadsstyrelsens protokoll 2.12.2020 §431)

5 Analys

Kommunallagen (2015/§46) ger kommunerna skyldigheten att organisera sin ägarstyrning. Med god ägarstyrning påverkar man till koncernens bra förvaltning, minskar ekonomiska risker och förbättrar lönsamheten. De fem kommuner undersökt vid denna avhandling är alla annorlunda, men har vissa likheter med användning av olika styrningsverktyg. Kommunerna har mera likheter än skillnader i sina dokument som rör ägarstyrning och koncernövervakning. Det beror tydligen på att verksamhetsmiljön och reglering är identiska. Kultur i kommunernas förvaltning och kommunkoncernens storlek är variabel som kan påverka också till ägarstyrningen.

De två frågor jag försökte hitta svar genom empiriska materialen var:

1. Vilka verktyg använder kommuner i sin ägarstyrning och med hurdana regleringar styrning förverkligas?
2. Hur sker politiska styrningen i kommuner: genom politiska styrelsen i bolagen eller genom strikt målsättning och kontroll?

Det är tryggt att säga att alla kommuner har liknande verktyg de använder för ägarstyrningen. Det som skiljer kommunerna är detaljering och maktdelegering som är annorlunda beroende på kommunen. Frågan om politiska styrningen är mer månghörning och svårare att hitta svar till. I följande kapitel har analyserats kommunernas situation med ägarstyrningen. I analysen går genom likheter och skillnader mellan olika kommuner samt analyseras hurdan position olika kommuner har som ägare.

5.1 Målsättning i strategier, budgeter och miljöprogram varierar

Två ut av de fem kommuner nämner koncernbolagen och ägarpolitik i sin strategi. Björneborg och Kouvola, som syn vara mest detaljerade med sin styrning överhuvudtaget, har lyft fram ägarpolitiken. Båda två ser att ägarpolitiken måste nyttja invånare och koncern i ett långt perspektiv. De andra tre har inte varit så detaljerade med strategin utan valt bredare perspektiv där strategin innehåller näringspolitiska mål, men ingen direkt kopplad till ägarpolitiken. Salo har nämnt cirkulär ekonomi parken i sin strategi och den har direkt koppling till energibolagen

genom ekokraftverket. (Kapitel 4.1) Frågan är om ägarpolitiken inte ens har tänkt som strategisk fråga eller om den ses vara någonting mindre?

Att kommunerna är noga med att ta in ägarpolitiken eller enskilda bolag i strategin kan bero på olika faktorer. Antal koncernbolag och andra sammanhang kan vara så stor att det är omöjligt att komma överens om vilka är så pass viktiga att dem borde vara nämnt i strategin. Andra skälen är möjligen att diskussion om ägarpolitiken är någonting så nytt att beslutfattare inte har känt till ägarpolitikens viktighet när sista strategin gjordes. Att ägarpolitiken nämns inte i strategin är också ett politiskt val och kan vara medvetet val att fatta ett sådant beslut.

Alla fem kommuner har satt vissa mål i sina budgeter (Tabell 1). Antal och detaljering beror på kommunen, men överhuvudtaget finns det många liknande uppteckningar i budgeter. Endast Vasa är mer på ovannivå med sina mål och har satt bara minimumnivå av årlig dividend och mål till att klimatprogrammet ska förverkligas i energibolaget. Kouvola är sticker ut för de flera mål som kommunen har ställt i budgeten. Kommunen har båda stora strategiska och mindre, nästan operativa, frågor som kontrolleras genom målsättning i budgeten. Sådan är t.ex. *”Man sysselsätter två långvarigarbetslösa eller andra i svår situation i arbetsmarknaden”*. Målet i sig är kanske välargumenterad i kommun som Kouvola där arbetslösheten har varit hög efter pappersindustrins svårigheter, men som ägarens avsiktsförklaring till dotterbolagen, målet syns vara ganska detaljerad och på något sätt också politisk.

Fyra ut av de fem kommuner har nämnt maximumnivå till accepterat avbrott i produktion. Avbrotten kan påverka också ägarens verksamhet, om avbrottstiden börjar bli för långa eller för ofta. Men även om kommunens egen verksamhet skulle lida för avbrotten ser målen sådana som kommunerna har tagit direkt från respektive bolagens egen målsättning. Att ha avbrottstiden som mål till koncernbolagen kan ses vara operativ fråga och ägarens roll är i alla fall liten. Frågan som lyfter är vilka åtgärder kunde ägaren göra om målet inte nås?

Kommunernas miljöprogram är generella och tar inte till hänsyn energibolagen. Att välja så i miljöprogrammet kan vara smart för att undvika behovet att nämna alla möjliga koncernaktörer på något sätt. I stället har alla kommuner ställt krav på miljöfrågor vid målsättningen i budget. Kouvola, Salo och Riihimäki har ställt direkt

krav på att växthusgasavsläpp ska minskas, Björneborgs mål är att koldioxidfriproduktion ökar. Vasa hänvisar till kommunens miljöprogram som ska förverkligas också i koncernbolagen.

Björneborg och Kouvola har också lagt hänsyn till olycksfall som händer i arbetet. Riihimäki vill ha mindre sjukfrånvarodagar. Personalpolitiken är en operativ fråga och det är intressant att kommuner har tagit in personalpolitiska mål för deras koncernbolag. Trots att ett sådana mål kan finnas också i moderorganisationens personalpolitik är det kanske inte riktig en sådan strategisk fråga som borde finnas inom koncernbolagens mål som ägaren sätter. För ägarens mål inser jag det vara lite för detaljerad och skulle passa bättre till koncernbolagen själv. I bolagens verksamhet är det också möjligt att fatta nödvändiga beslut för att olycksfall inte händer och att personalen mår bra, men ägaren har ingen sådan möjlighet.

Alla kommuner har satt vissa mål till sina energibolag. Det kan ses som första steg att förverkliga ägarstyrning. Om målen saknades, saknades också bemärkt ägarstyrningens verktyg. Det finns variation mellan kommunernas målsättning, men också många likheter. Likheter är sannolikt att existera för operationsmiljön och politisk diskussion t.ex. om miljöfrågor är samma oberoende av kommun. Skillnader kan bero t.ex. på historien i kommunen eller politiska maktförhållanden som kan förklara innehållet av några enskilda mål.

Tabell 1: Kommunernas målsättning i budget 2020

Björneborg	Kouvola	Vasa	Salo	Riihimäki
<ul style="list-style-type: none"> • Avkastning på investering minst 5,0% • Rörelsevinst minst 13,0% • Antal koldioxidsfri produktion ökar till 60% vid 2025. Målen mäts med tre års medelvärde. • kundernas kostnader av elavbrott är maximum som Energi-myndigheten rekommenderar. • Noll olycksfall i arbetet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Avkastning på investeringar minst 15% • Soliditetsgrad minst 35% • Dividend 2020 minst 8 miljoner euro • Medelvärden av kundförfrågningar 8,80 • Säkerheten av el- och värmeleveransens avbrott, maximum 0,5 h/kund • Växthusgasutsläpp minskar 10% per år fram tills 2030 • Användning av förnybara energikällor minst 75% • Frekvens av olycksfall i arbetet per miljon arbetstimmar mindre än 10,8 • Sysselsättning av två långvarigsarbetslösa eller andra i svår situation i arbetsmarknaden 	<ul style="list-style-type: none"> • Under planperioden (3 år) delar bolaget ut minst cirka 50 % i dividend av sitt resultat och minst cirka 13 000 000 euros årligen. • Genomförande av energi- och klimatprogrammet enligt ägarens beslut. 	<ul style="list-style-type: none"> • Att producera värme utan avbrott. • Växthusgasutsläppen minskar. • Fullkomlig utnyttjande av avfall i värmeproduktionen tillsammans med Lounavoima och Sydvästra Finlands Avfalls-service 	<ul style="list-style-type: none"> • Mängd av egen produktion 5% • Låg avbrottsstid. • Alla nya byggnader nära nuvarande värmenätverk ska välja fjärrvärmes • Nytt reservvärmecentrum 2030 • Välmående personal och minskade sjukfrånvarodagar • Växthusgasutsläppen minskar • Dividend mellan 3,5–4 miljoner euros

5.2 Förvaltningsstadgor liknar varandra

Kommunernas organisering över koncernledningen varierar, men i alla fem kommuner har stadsstyrelsen och stadsdirektören sin roll i ledningen. Vasa, Salo och Kouvola har också koncernsektionen, som har ansvar över ägarstyrningen. I dessa kommuner är stadsstyrelsens roll mindre och koncernsektionen använder makt, som i Björneborg och Riihimäki hör till styrelsen. Salo har inte nämnt alla ansvariga i förvaltningsstadgan utan gett stadsdirektören möjlighet att utnämna fler ansvariga i koncernledningen. Riihimäki, som är den minsta av de fem valda kommunerna, har en smal koncernledning med bara stadsstyrelsen och stadsdirektören. Aktörerna i de olika kommunernas koncernledning har beskrivits i tabell 2.

Tabell 3: Ägarstyrningens ansvar i de valda kommunerna

	Stadsstyrelsen	Koncernsektion	Stadsdirektören	Ägarstyrningsdirektör	Andra ansvariga
Björneborg	x		x	x	sektordirektörerna
Kouvola	x	x	x		Biträdande stadsdirektören, utvecklingsdirektören
Vasa	x	x	x	x	Sektordirektörerna, ekonomi- och strategidirektören
Salo	x	x	x		Stadsdirektören har makt att utnämna ytterligare ansvariga.
Riihimäki	x		x		Inga andra ansvariga nämns i förvaltningsstadgan

Koncernledningen i de olika kommunerna varierar, men principiellt baserar strukturen sig starkt på stadsstyrelsen. Tre av fem kommuner har en koncernsektion, som hanterar sin del av ägarstyrningen. Stadsdirektörens roll är viktig i alla kommunerna, men antalet andra tjänstemän i koncernledningen varierar. Salo har gett stadsdirektören ansvaret att bestämma över ytterligare ansvariga enligt behov. Detta kan vara bra och en flexibel väg att förvalta ägarstyrningen, om behovet av expertis varierar vid olika tidpunkter. Ibland kan det vara motiverat att ha representanter med mer erfarenhet av landsköp och ibland mer expertis om lagstiftning. Dessa experter tillhör inte alltid den högsta ledningen i kommunen.

Vasa och Björneborg har en ägarstyrningsdirektör i koncernledningen.

Ägarstyrningsdirektören kan vara till stor hjälp för stadsdirektören i vardagliga frågor om ägarstyrning. Vasa har nämnt flera ansvariga än de andra kommunerna,

vilket beror troligen på den stora mängden olika typer av sammanslutningar, som behöver bli övervakade av staden. Riihimäki, som är den minsta av de fem kommunerna, har nämnt bara stadsstyrelsen och stadsdirektören. Om koncernstrukturen är liten och enkel, behövs inte en så bred koncernledning heller.

Förvaltningsstadgor bygger basis på organisering av ägarstyrning. Det är inte likgiltigt vad står i stadgan. Att politisk styrning vore möjligt också i praktiken kan man inte dela ut hela ansvaret till tjänstemännen utan de politiska organen ska hålla fast med makt. Maktindelning i förvaltningsstadgor svarar till frågan om politiker vill styra företagen eller har ansvaret delegerat till tjänstepersonalen. Största skillnaden mellan de respektive kommuner är, hur makten har delats mellan de förtroendevalda dvs. stadsstyrelsen, eventuell koncernsektionen och tjänsteorganisationen. De förtroendevalda har betydlig roll i ägarstyrning i alla fem kommuner. Bara Kouvola av de fem kommuner har delegerat makten att uttala kommunens åsikt innan beslutfattandet till tjänstemän. De fyra andra kommuner har behållit makten i stadsstyrelsen eller koncernsektionen. Att uttala kommunens åsikt innan beslutfattandet kan ses som en av de viktigaste verktyg ägaren i praktiken har att använda. Det är intressant detalj i ägarpolitiken att tjänsteorganisationen inte kan styra bolagen utan att höra politikers röst. Från demokratins perspektiv är politikers stark kontroll väl motiverad, men man kan förstås fråga om det finns frågor som på första hand borde tänkas mer pragmatisk än politisk. En sådan fråga kan vara t.ex. val av VD:n som i fyra kommuner hör till de besluten där ägarens opinion ska lyssnas.

Kommuner har skillnader hur kommunstyrelsens och koncernsektionens rättigheter har delegerats. Salo har behållit rätten att nämna bolagens styrelseledamöter vid stadsstyrelsen där koncernsektionen får uttala stadens åsikt innan beslutfattandet. Detta kan betyda att staden ser styrelsevalet som ett mer effektivt sätt att påverka till bolagens vardagliga verksamhet än vad stadens åsikt innan beslutfattandet är. Eller motivering kan vara annorlunda och inte ens tänkt genom ägarstyrningens perspektiv. Björneborg, som inte har koncernsektion, har delegerat makten mellan stadsstyrelsen och tjänsteorganisationen. Principiellt har stadsstyrelsen motsvarande ansvar än i Salo, men stadsdirektören i Björneborg får bestämma om representanter i bolagsstämmor.

Alla fem kommuner har bestämmelse att ägarstyrning ska utvärderas en gång i kommunfullmäktigens mandatperiod. Vid genomgående av kommunernas protokoll förekom att ingen av kommuner hade gjort utvärderingen innan slutet av 2020. Nuvarande mandatperioden tar slut i juni 2021 varpå kommunerna har några månader på sig att utvärdera ägarstyrningen. I förvaltningsstadgor eller de respektive kommunens koncerndirektiv står inte vad utvärderingen borde hålla i sig så kommunstyrelser och koncernsektionen har möjlighet att bestämma om innehållet. Bra fråga är om kommunerna borde på förhand bestämma de kriterier som används vid utvärderingen. Då vore ramen till arbetet redo och alla ansvariga visste vilka åtgärder utvärderas närmare.

5.3 Är koncerndirektiven det viktigaste dokument?

Trots att alla kommuner undersökt vid avhandlingen har använt olika verktyg för ägarstyrning kan man påstå att koncerndirektiven i sig är de viktigaste dokument som man har att använda för bra ägarstyrning. Det finns skillnader mellan kommuner hur strikta koncerndirektiven de har. Salo och Riihimäki har betydlig färre detaljer i koncerndirektiven än de andra tre kommuner har. Det kan bero på den faktum att Salo och Riihimäki har mindre koncernen som är lättare att styra också utan att bestämma om detaljerade plikter i koncerndirektiven. Alla kommuner har konstaterat i koncerndirektivet att direktivet gäller om inte lagen eller bolagsordningen säger annorlunda.

Att höra kommunens åsikt innan beslutfattandet innehåller liknande situationer i varje kommun. Ägaren vill behålla fast med beslut som värderas vara de allra viktigaste i koncernbolagen: VD-valet, stora investeringar, bolagens koncernstruktur, försäljning av verksamheten och ändringar i kapitalstruktur. Kouvola är den enda kommunen i undersökningen som har bestämt om att biträdande stadsdirektören för att uttala stadens åsikt. Hen kan, om ses nödvändig, fråga också stadsstyrelsens eller koncernsektionens opinion. I Kouvolas fall är det fråga om en stor tillit för en enskild tjänsteinnehavare att ha sådan makt. Vad händer om de förtroendevalda är inte nöjda med tjänsteinnehavarens beslut om styrningen, men frågan där styrningen har använts har redan avgjort enligt råd? Kommunal demokrati har verktyg att använda också efter tjänsteorganisationens beslut t.ex. rätt till intag, vilket kan då vara nödvändigt verktyg. Det som är överraskande med Kouvola är att samtidigt staden

har väldigt detaljerade målsättning i budget, har där bestämts sådan märkbar delegering.

I andra fyra kommuner är det stadsstyrelsen eller koncernsektionen som uttalar kommunens åsikt. Också det kans ses på något sätt problematisk från demokratins perspektiv. Är det verkligen så att de förtroendevalda i kommunfullmäktigen inte vill bestämma t.ex. om när bolagen försäljs? Förstås kan i förvaltningsstadgor begränsas sådan verksamhet och fastställa fullmäktigens roll när det gäller t.ex. försäljning av aktier. Troligen sådana beslut fattas alltid i kommunfullmäktigen, men enligt koncerndirektiven kunde det bestämmas utan fullmäktigens behandling. Då är nog frågan varför försäljning nämns överhuvudtaget under rubriken kommunens åsikt innan beslutfattandet, om det i alla fall är alltid fullmäktigens beslut.

I Björneborg och Kouvola har skrivits in till koncerndirektivet också ganska detaljerade ansvar för bolagens VD och styrelseordförande. Speciellt om bolagens styrelse är rent politisk och styrelseledamöter inte är professionella är det en bra lösning att ha nämnt ansvar bestämt. Björneborg, Kouvola och Vasa kräver också att bolagens styrelseledamöter utbildar sig för styrelsearbetet. Det sägs inte hur man kontrollerar om ledamöter de facto har genomgått någon utbildning relaterade till arbetet. För koncernövervakning kunde denna fråga är en av de indikatorer som utvärderas under kommunfullmäktigens mandatperiod.

Bolagen är skyldiga att rapportera om verksamhet, ekonomi och eventuella andra frågor till ägaren minst en gång om året. De rapporterna behandlas troligen vid kommunens bokslut där gås genom, om målen sätta i budget har förverkligats. Andra möjligheten vore att behandla rapporter i organen som ansvarar för ägarstyrningen dvs. kommunstyrelsen eller koncernsektionen. Ändå i respektive kommunens protokoll (kapitel 4.6) finns inga beslut om rapporter av energibolagen. Eventuellt kan rapportering behandlas bara inom tjänsteorganisationen, men för transparent ägarpolitik och förverkligande av demokratin det verkar vara inkorrekt sätt att evaluera bolagens rapporter.

5.4 Styrelsen – politiska eller professionella?

Alla fem kommuner understryker på koncerndirektivet att de ledamöter som väljs i bolagens styrelse borde ha tillräckliga kunskap om branschen och ekonomi. Också bolagsstyrelsens storlek definieras i några koncerndirektiv, men bolagsordningens

reglering ska följas på första hand. De respektive energibolagens styrelseledamöters bakgrund har genomgåts i kapitel 4.5 tillsammans med ägarstrukturen. Tre ut av fem kommuner äger sitt energibolag totalt. Vasa har historiska bakgrunden att kommunen inte äger alla aktier, men 99,9% ger staden nästan lika stark position som 100 % gjorde. Riihimäki sålde minoriteten av energibolaget till privat kapital och äger nu 51% av bolaget. Trots att Riihimäki har majoriteten i bolaget har kommunen accepterad bolagsordningen där bolaget inte längre behöver fråga om stadens åsikt innan beslutfattandet, utan den valda styrelsen har makten att fatta beslut utan att lyssna på ägaren. Igen med tanke på demokrati är sådan bolagsordning problematisk, men kanske enda möjligheten då en så pass stor del säljs till privat investerare.

Styrelseledamöters bakgrund har genomgåts med hjälp av offentliga källor som LinkedIn och kommuners webbplatser. Rent politiska styrelsen finns i Björneborg och Kouvola där ingen av ledamöter är utifrån politiska partier. Avhandlingens frågesättning om politiska styrelsen och ägarstyrningen genom de politiska representanterna är mest relevant med Björneborg och Kouvola. Överhuvudtaget i undersökta kommuner de flesta av styrelseledamöter i bolagens styrelse var åtminstone medlemmar i fullmäktigen, några också av kommunstyrelsen. Då kan ganska lätt påstås att ägaren använder den direkta vägen genom styrelseledamöter om ägarens röst borde höras.

Vasa Energi har två expert ledamöter i styrelsen trots att kommunens majoritet är stor. När man jämför de fem kommuner är Vasa den bästa exempel hur balanserad styrelse borde formas. Största ägaren har behållit makten genom att ha majoriteten av styrelseplatser, men tagit in professionella som känner till energibranschen och verksamhetsmiljön. Sådant beslut är bra för både utveckling av koncernbolagen och hänsyn av demokratin. Vasa hade satt minst målen till energibolagen i budgeten. Det ser ut så att kommunen de facto inser att välmående och stabil koncernbolag kan förvaltas bra också utan så detaljerad målsättning.

Kouvola har ställt krav att personer som ska väljas till koncernbolagens styrelse borde skicka CV:n till kommunen innan valet görs. Trots att kommunen har ställt sådant krav på ledamöter är styrelsen rent politisk. Alla ledamöter har politisk bakgrund och de är förtroendevalda i kommunfullmäktigen. Enbart med offentliga källor är det omöjligt att analysera om deras CV är sådan som uppfyller de krav sätta

i koncerndirektivet. Det kan förstås frågas om krav av ledamöters bakgrund har någon betydelse i verkligheten, när valet set i alla fall politiskt ut. Som Kouvola har också Björneborg rent politisk styrelse i energibolaget. Som presenterat i kapitel 4.5.1 har det varit diskussion om man borde välja mer på basis av expertis än politiskt parti.

Som presenteras i kapitel 4.5.4 Salo har byggt energibolagens styrelse som har både politiker och tjänsteinnehavare som ledamöter. Med sådan organisering har antagligen tänkt på att styrelsen har i alla situationer kännedom om branschen och ekonomin där ekonomidirektören och stadsutvecklingsdirektören är med i styrelsen. De politiska representanters majoritet i energibolagens styrelse ser enligt offentliga källor vara valda först för deras politiska bakgrund hellre än expertis. Ordföranden Varajärvi och ledamot Nyysönen har utbildning som stöter val till styrelsen. Intressant detalj är att Nyysönen är också medlem i stadsstyrelsen och koncernsektionen. Att samma personer övervakar koncernbolagen och sitter i styrelsen är problematisk fråga. Trots att jävigheten vid beslutfattandet är enkelt att lösa, uppstår fortfarande frågan om representanten kan i verkligheten arbeta i styrelsen bara för bolagens intresse?

5.5 Andra observationen om ägarstyrning i valda kommuner

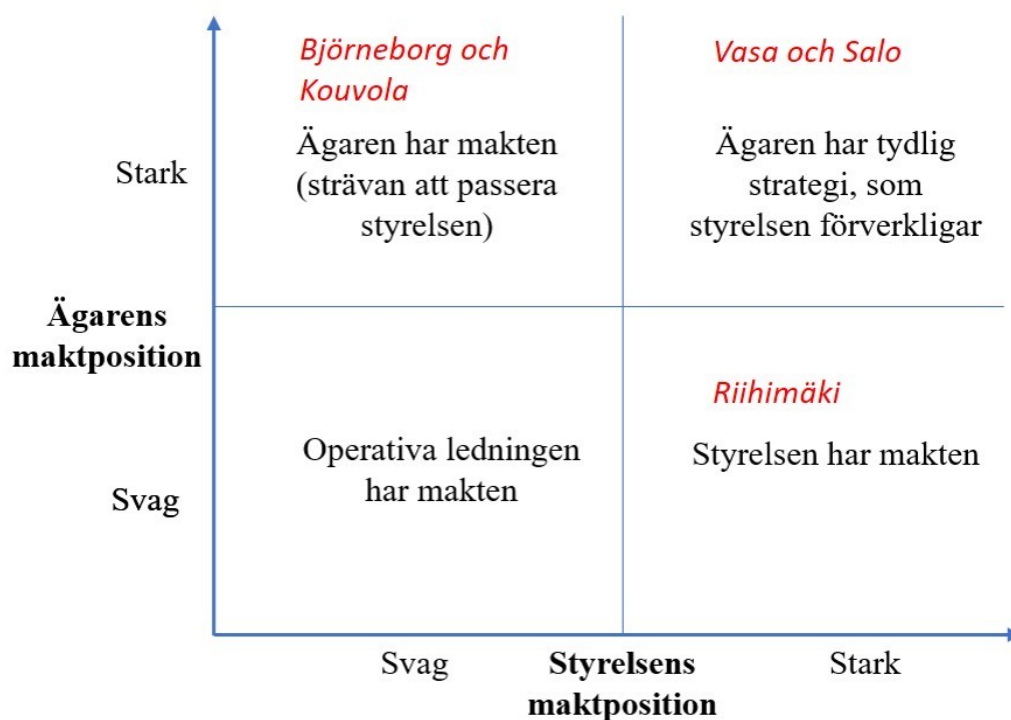
Vid genomgående av kommunstyrelsens och koncernsektionens protokoll om åren 2019 och 2020 var det överraskande hur få beslut överhuvudtaget finns. De flesta av fattade beslut gäller bolagsstämmor och nämning av styrelseledamöter till respektive bolagen. Ägarstyrningen koncentrerar mest på hur ägaren styr representanten i bolagsstämmor. Med starkt politiska styrelseval och lite styrning inom åren ser ut så att kommunerna använder de politiska styrelsemedlemmars existens för styrning.

Mest ägarstyrning var använt i Salo där beslutet om fjärrvärmebolagets VD-val har varit under preparation. Kommunens åsikt var hört flera gånger innan den slutliga beslutet fattades. Det som är intressant är att i koncernsektionens protokoll står inte hurdan styrning hade använts. Salo är den enda av fem kommuner som har hört energibolagens aktuella frågor under de två år som undersöktes. Vad koncernsektionen har behandlats står inte i protokoll utan man bara fastställer att presentationen hade hörts. Det kan inte inses vara öppen ägarstyrning.

Efter försäljning av värmebolaget hade förverkligats i Riihimäki hade kommunen varit tvungen att fatta beslut om att överge några av verktyg kommunerna normalt använder för bra ägarstyrning. Bolagets styrelse behöver inte längre fråga om kommunens åsikt före beslut fattas. Bolagsstämman kan också välja styrelsen utan att kommunens förslag. Frågan då är om bolagsstämman kunde välja representanter om majoritetsägaren inte har gjort sitt förslag. Hoten om att styrelsen formas utan överenskommelse med kommunen är liten, men i alla fall existerar. Detta är någonting de förtroendevalda i Riihimäki borde lägga märke till i framtiden.

5.6 Kommunernas maktposition och ägarstyrning

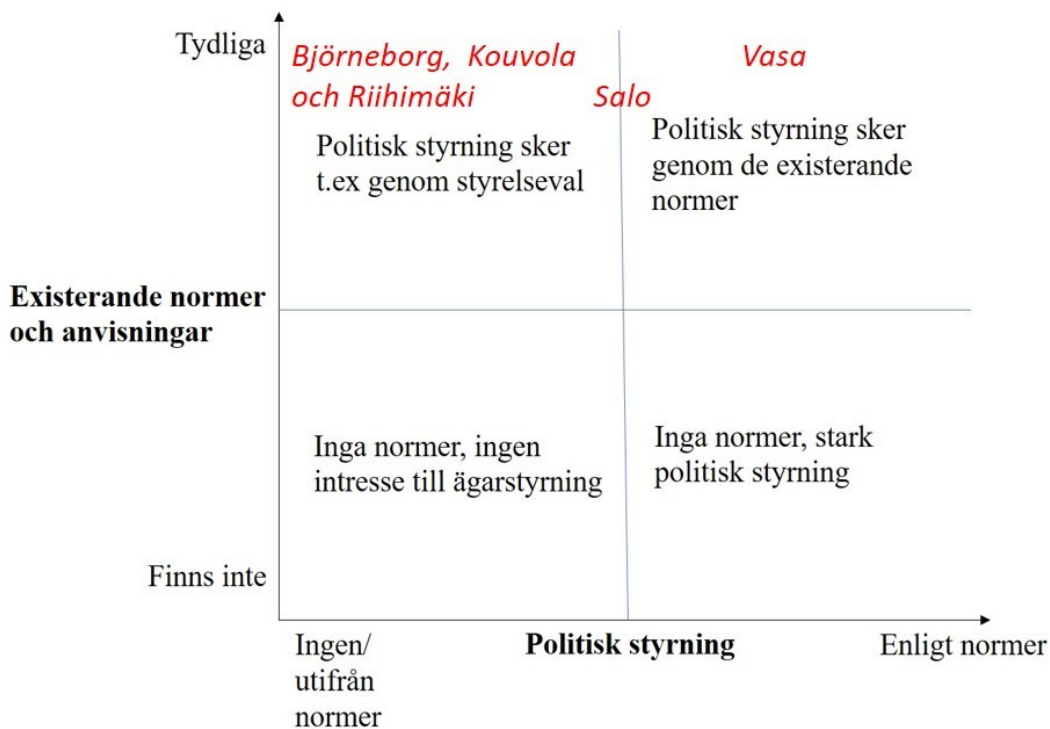
Aars & Ringjöv (2011) och Lainema & Haapanen (2010) har både presenterat tänkandet där ägarens verksamhet kan placeras på ett fyrfält. Det går att placera de undersökta fem kommuner på fyrfältet, men det är inte entydig.



Figur 4: Kommunernas maktposition enligt Lainema och Haapanen (2010)

I Lainema & Haapanen fyrfält blir Vasa och Salo placerat i hörnan uppe i höger. Båda kommunerna har satt vissa mål till koncernbolagen, men inte sådana, som ägaren inte har realistisk möjlighet att påverka eller besluta om. Riihimäki har platsen i nedre rutan i höger för kommunen har i verkligheten övergivit många

styrningen verktyg och i verkligheten är det bolagens styrelse som bestämmer. Frågan om Björneborgs och Kouvolas placering är svårast för de respektive energibolag är stora, men ägaren har ändå ställt målen som är små och operativa. Därför placeras kommunerna på rutan uppe i vänster. Med att ändra målsättning i mer strategisk nivå genom att ta bort de operativa frågorna vore platsen uppe i höger.



Figur 5: Ägarstyrning i kommuner enligt Aars och Ringjöv (2011)

På Aars & Ringjöv fyrfält ingår alla kommunerna till de två rutor uppe. Alla kommuner har normer och reglering för ägarstyrning, men användning av politisk makt varierar. Vasa ligger tydligt i rutan uppe i höger för kommunen har tydliga normer och staden syns operera genom de existerande strukturer. Björneborg och Kouvola ligger i rutan uppe i vänster. Kommunerna har valt rent politiska styrelsen till bolagen och har fåtal vardaglig styrning genom den officiella koncernövervakningen. Jag inser att Salo ligger mittemellan de två rutor uppe. Trots att i styrelsen finns också tjänsteinnehavare med har politiker stor roll i den. Riihimäki är svåraste att placeras, men med tanke på att kommunen har övergivit bort en del av verktyg är faktiskt bolagens styrelseledamöter den bästa väg att förverkliga styrningen. Riihimäki ligger uppe i vänster.

Enligt Erlingsson & Thomasson (2020, s. 144) hade passivt ägarskap marginaliserat kommunala bolagens verksamhet och orsakat suboptimering och att resurser inte utnyttjas full ut. Å andra sidan har aktivt ägarskap lett till bättre resursutnyttjande och bolagen har varit en starkare del av kommunens utveckling. När man tänker på de valda kommunerna har alla så pass aktiv ägarpolitik att energibolagen har kunnat växa. I Björneborg, Kouvola och Vasa bolagen är så stora att de spelar också viktig roll i kommunens ekonomi. Trots att speciellt den politiska styrningen är annorlunda i Vasa än i de andra två städer, har bolagen vuxit. Då kan spekuleras hur stor betydelse styrelsevalet har eller är det val av den operativa ledningen som gäller?

6 Slutsatser

Kommunernas ägarstyrning är mångsidig och komplex fråga. När demokratiskt förvaltad ägaren borde styra bolagen som opererar i marknader finns det många aspekter att ta till hänsyn. Politiker är inte alltid medvetna om t.ex. aktiebolagslagens innehåll eller bolagens bransch. Då blir det allt mer viktigt att kommunerna har tydliga dokument för ram till ägarstyrningen. Om sådana dokumenten inte finns kan inte planerat och organiserat styrning förverkligas. I de undersökta fem kommuner sådana dokumenten finns och alla har aktivitet som ägare. Det hur aktiva eller passiva ägaren är varierar beroende på bolagens behov och ägarens vilja att inblanda sig till verksamheten.

Kommunerna har många olika dokument som påverkar till ägarstyrningen: strategin, budget, förvaltningsstadgan, koncerndirektivet, ägarpolitiska linjer osv. Frågan är om ägarpolitiken kan handskas med alla dessa dokument? Vore det enklare att ha färre dokument och enklare system? Nu bestäms delegering i förvaltningsstadgan, eventuella ansvar i koncerndirektivet och målsättning sker genom budgeten. När regleringen kommer från så många olika källor, vem de facto kan hålla sig med i takten? Enligt min opinion borde de förtroendevalda i alla kommuner fundera på om alla dokument i verkligheten behövs eller existerar de bara för dess existens inte nytthet.

Det som överraskade mig var att alla bolagsstyrelsen var på sätt och vis politiska. Trots att några kommuner har också expertledamöter i bolagsstyrelsen har politiker hållit fast med makten och har majoritet i alla undersökta styrelsen. Detta kan ses vara bra för demokratin, men är det alltid bra för bolagens utveckling är en annan fråga. Om man följer kommunallagen och respektive kommuners egna koncerndirektiven där förutsätts att bolagens styrelseledamöter känner till branschen och ekonomin, motsvarar verkligheten detta krav eller är de bara ord som har skrivits på papper som ingen slutligen bryr sig om. Närmare titt på bolagens styrelseledamöter skulle ha varit nödvändig att analysera denna fråga mer detaljerad, men bara analyserande den materialen som har gått genom i avhandlingen det syns att den rätta politiska medlemskap räcker till styrelseplatsen. Speciellt Vasa Energi, Pori Energia och KSS Energia är så stora bolag att man måste tänka om de borde ha professionella styrelser och inte välja representanter endast med partipolitiska

kriterier. Vasa är bra exempel hur styrelsen kan formars så att det finns balans mellan politiker och expertledamöter.

I avhandlingen undersöktes bara skriftliga dokument som inte förklarar om det finns något historiska eller politiska fråga som påverkar till kommunens attityd mot ägarstyrning. Sådan variabel kunde vara t.ex. politiska maktförhållanden i kommunen, näringspolitiska kris i kommunen eller någon händelse som har påverkat till kommunens och koncernbolagens tillit. För att ta reda på sådana faktorer skulle man ha behövt ytterligare några intervjuar med kommunernas representanter eller bredare förfrågan till de förtroendevalda.

Riihimäki var den enda kommunen i undersökningen som hade bestämt att sälja ut en del av energibolagen till privata investerare. När kommunsektor i helheten lider för svårt ekonomisk situation är det skäligen fråga om sådana försäljningar kommer att hända även mer. Energisektor är attraktiv för privata investerare och kan producera höga vinster. Förstås för kommuner menar det stora dividend, men faktum är att det också lockar privata investerare. Med försäljning kan kommunen balansera ekonomin med ett enda beslut och det kan vara motivering till dem med värsta ekonomin. Det som har hänt med Caruna är kanske någonting som bromsar kommunernas intresse till bolagisering och även mer till försäljningar.

Som sagt i början på avhandlingen är ägarstyrningen i helheten ganska nytt i kommunerna. Många kommuner har börjat med mer aktiv ägarstyrning endast efter ändringen av kommunallagen år 2017. Fyra år är kort tid att utveckla och få resultat av någonting helt nytt. Därför vore det intressant att upprepa undersökningen inom några år kanske med fördjupande intervjuer och se hur ägarpolitiken har utvecklats. Ett till synvinkel kunde vara hur styrningen förverkligas i koncernbolagen. Gör bolagen alltid så ägaren har önskat? Om koncernbolagen inte följer ägarens vilja har det orsakat situationer där bolagsstyrelsen eller VD:n har bytts? Om sådana situationer har kommit upp, men ägaren inte har gjort ändringar i bolagens förvaltning har det samtidigt accepterat att ägarens röst inte är hört.

När jag först började avhandlingen tänkte jag på att ägarstrukturen kunde vara en variabel som påverkar ägarstyrningen. För bara en av de fem bolagen har betydlig minoritetsägare var det omöjligt att hitta pålitligt svar till frågan. Det ser ut att Riihimäki kan inte använda alla verktyg det finns för ägarstyrningen för kommunen

har accepterat bolagsordningen som inte gör det möjligt att använda vissa metoder. Detta perspektiv med ägarstrukturen kunde också vara intressant att undersöka vidare för det finns säkert andra kommuner som har liknande situation än Riihimäki. Utan tvivel kan man påstå att ägarstrukturen påverkar till möjligheter att styra bolagen. Hur stort, är en annan fråga som beror också på andra variabel än bara ägarstrukturen.

Ägarstyrningens roll kommer kanske vara viktigare i framtiden när kommunerna har mindre ansvar över serviceproduktionen överhuvudtaget. Det beror på om social- och hälsovårdsreformen händer 2023. Då är kommunernas budget bara hälften från i dagsnivå, men koncernens skulder och ansvar är fortfarande kvar. Det kan tänkas att då är det ännu viktigare att satsa på bra ägarstyrning så att kommunen själv inte hamnar i situation där koncernbolagen är i fara att falla till kommunens händer. Också den relativa betydelsen av energibolagen ökar när kommunernas budget minskar och energibolagen fortfarande mår bra. Kommunerna har verkligen intresse att utveckla ägarstyrningen.

KÄLLFÖRTEKNING

Aars Jacob & Ringkjøb Hans-Erik (2011): *The political control of local government enterprises in Norway*. Public Management Review s. 825-844

Arbets- och näringsministeriet: EU:s regler om statligt stöd. <https://tem.fi/sv/eu-regler-om-statligt-stod> hämtad 1.11.2020

Borisova Ginka, Brockman Paul, Salas Jesus M och Zagorchev Andrey (2012). *Government ownership and corporate governance: Evidence from the EU*. Journal of banking & finance 2012-11, Vol.36 (11) <https://www-sciencedirect-com.ezproxy.vasa.abo.fi/science/article/pii/S0378426612000234?via%3Dihub#s0040> hämtad 1.11.2020

Björneborg, stadsstyrelsens protokoll (21.1.2019) [https://pori.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_2112019/Erityisehdot_Porin_kaupungille_liittyen_\(2356\)](https://pori.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_2112019/Erityisehdot_Porin_kaupungille_liittyen_(2356)) hämtad 22.2.2021

Björneborg, stadsstyrelsens protokoll (1.4.2019) [https://pori.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_142019/Pori_Energia_Oyn_varsinainen_yhtiokokous\(9503\)](https://pori.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_142019/Pori_Energia_Oyn_varsinainen_yhtiokokous(9503)) hämtad 22.2.2021

Björneborg, stadsstyrelsens protokoll (30.9.2019) [https://pori.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_3092019/Pori_Energia_Oyn_ylimaaraainen_yhtiokoko\(36858\)](https://pori.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_3092019/Pori_Energia_Oyn_ylimaaraainen_yhtiokoko(36858)) hämtad 22.2.2021

Björneborg, stadsstyrelsens protokoll (14.10.2019) [https://pori.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_14102019/Pori_Energia_Sahkoverkot_Oy_Kaapelin_ase\(37311\)](https://pori.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_14102019/Pori_Energia_Sahkoverkot_Oy_Kaapelin_ase(37311)) hämtad 22.2.2021

Björneborg, stadsstyrelsens protokoll (7.4.2020) [https://pori.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_642020/Pori_Energia_Oyn_varsinainen_yhtiokokous\(49219\)](https://pori.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_642020/Pori_Energia_Oyn_varsinainen_yhtiokokous(49219)) hämtad 22.2.2021

Björneborg, stadsstyrelsens protokoll (12.10.2020) [https://pori.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_12102020/Porin_kaupungin_omistajapol_iittinen_ohje\(59683\)](https://pori.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_12102020/Porin_kaupungin_omistajapol_iittinen_ohje(59683)) hämtad 22.2.2021

Bryman Alan (2018): Sammhällsvetenskapliga metoder. Liber.

Budget av Björneborg (2020).

https://www.pori.fi/sites/default/files/atoms/files/pori_ta2020.pdf hämtad 20.2.2021

Budget av Kouvola (2020). <https://www.kouvola.fi/wp-content/uploads/2019/11/Talousarvikiirja-2020.pdf>

hämtad 20.2.2021

Budget av Riihimäki (2020). <https://www.riihimaki.fi/wp-content/uploads/sites/3/2020/02/TA-2020.pdf>

hämtad 20.2.2021

Budget av Salo (2020). <https://salo.fi/wp-content/uploads/2020/04/Talousarvio-2020-taloussuunnitelma-2020-2022-sek%C3%A4-investointiohjelma-2020-2024.pdf>

hämtad 20.2.2020

Budget av Vasa (2020). <https://www.vaasa.fi/uploads/2019/12/29a6f768-lopullinen-ta-kirja-kv-18.11.2019.pdf> hämtad 20.2.2021

Bokslut av Riihimäki (2019) <https://www.riihimaki.fi/wp-content/uploads/sites/3/2020/08/Tp-2019.pdf>

hämtad 21.2.2020

Bokslut av Salon Kaukolämpö (2019)

Christensen Tom och LÆGreid Per (2003): *Coping with Complex Leadership Roles: The Problematic Redefinition of Government-owned Enterprises*. Public Administration. Dec2003, Vol. 81 Issue 4, p803-831.

<http://search.ebscohost.com.ezproxy.vasa.abo.fi/login.aspx?direct=true&db=bsu&AN=11514845&site=ehost-live>

Erlingsson Gissur Ó, Fogelgren Mattias, Olsson Fredrik, Thomasson Anna och Öhrval Rochard (2014): *Hur styrs och granskas kommunala bolag? Erfarenheter och lärdomar från Norrköpings kommun*. Linköpings Universitet.

<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:761985/FULLTEXT01.pdf>

Erlingsson Gissur Ó och Thomasson Anna (red. 2020): *Kommunala bolag*. Studentlitteratur AB. Lund.

Förvaltningsstadgan av Björneborg (2019).

https://www.pori.fi/sites/default/files/atoms/files/hallintosaanto_voimaan01-01-2019.pdf hämtad 20.2.2021

Förvaltningsstadgan av Kouvola (2020).

<https://www.kouvola.fi/wp-content/uploads/2020/06/Hallintosaanto20200101.pdf>

hämtad 20.2.2021

Förvaltningsstadgan av Vasa (2020)

Förvaltningsstadgan av Salo (2020). <https://salo.fi/wp-content/uploads/2020/04/Hallintos%C3%A4%C3%A4nt%C3%B6-voimaantulo-2020-04-01.pdf.pdf> hämtad 20.2.2021

Förvaltningsstadgan av Riihimäki (2020) <https://www.riihimaki.fi/wp-content/uploads/sites/3/2020/06/HALLINTOSAANTO-kv-1.6.2020.pdf> hämtad 20.2.2021

Helsingin Sanomat 12.10.2013 <https://www.hs.fi/talous/art-2000002680487.html> hämtad 21.2.2021

Hirvonen Ahti, Niskakangas Heikki och Steiner Maj-Lis (2003): *Corporate governance. Hyvä omistajaohjaus ja hallitustyöskentely*. WS Bookwell Oy. Juva

Kolneutralt Finland <https://www.hiilineutraalisuomi.fi/sv-FI> hämtad 12.2.2021

Kommunallagen 10.4.2015/410.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410> hämtad 15.10.2020

Kommunförbundet (2018): *Koncernstyrning och ägarpolitik*.

<https://www.kommunforbundet.fi/ekonomi/koncernstyrning-och-agarpolitik> hämtad 18.10.2020

Kommunförbundet (2020): *Tietoja kuntaomisteisista yrityksistä*.

<https://www.kuntaliitto.fi/talous/kuntatalouden-tilastot/kuviot/kuntien-yritykset> hämtad 18.10.2020

Koncerndirektivet av Björneborg (2017).

https://www.pori.fi/sites/default/files/atoms/files/konserniohje_20171.pdf hämtad 12.2.2021

Koncerndirektivet av Kouvola (2018) <https://www.kouvola.fi/wp-content/uploads/2020/06/Konserniohje-seka-hyva-hallinto-ja-johtamistapa-KV-20.8.2018.pdf> hämtad 12.2.2021

Koncerndirektivet av Salo (2020). <https://salo.fi/wp-content/uploads/2020/05/Konserniohje.pdf> hämtad 20.2.2021

Koncerndirektivet av Riihimäki (2018). <https://www.riihimaki.fi/wp-content/uploads/sites/3/2018/10/Konserniohje.pdf> hämtad 20.2.2021

Koncerndirektivet av Vasa (2017).

Kouvola, koncerndirektivets protokoll (19.3.2019)
<http://ep.kouvola.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=20194676-7>
hämtad 22.2.2021

Kouvola, stadsstyrelsens protokoll (18.11.2019)
<http://ep.kouvola.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=20194887-13>
hämtad 22.2.2021

KSS websida <https://kssenergia.fi> hämtad 21.2.2021

Lainema Matti och Haapanen Mikko (2010): *Vallan tasapaino. Omistajat, hallitus ja johto*. Boardman Oy. Tallinna.

Larssen Ann Kristin (2009): *Metod helt enkelt*. Glerup. Malmö.

LinkedIn <https://fi.linkedin.com/public-profile/in/johanna-huhtala-a1271483?challengeId=AQHRvFJWh37uJwAAAXfD4I1puDYhC1o-qBYB1tqKLUXb4kuo6FscsrZ0e0MJcKDxjElk0oV9C6DsKEvdwhm61-duE-CEI5m8wQ&submissionId=d1dfaa15-99b8-6516-f6a3-78ba29ea0a5c> hämtad 21.2.2021

LinkedIn <https://fi.linkedin.com/public-profile/in/marianne-munkki-5a235ba?challengeId=AQHeIIXJZLoe8gAAAXfEkoHuvnRIaAgv0K6R1QAkaGX3sdF21CoQsfy2ACz4qOpmpsnY80E4X0p6jXBduZHXLrwbUHSuPnXhxw&submissionId=f0ad9a77-34c3-6516-6211-346eb63e1d5c> hämtad 21.2.2021

LinkedIn <https://fi.linkedin.com/in/marko-nylund-2959b711> hämtad 21.2.2021

LinkedIn <https://www.linkedin.com/in/markku-ryymin-5694a16a/> hämtad 21.2.2021

LinkedIn <https://www.linkedin.com/in/matti-varaj%E4rvi-b2285b85/> hämtad 21.2.2021

Lundbäck Matias och Sven-Olof Daunfeldt (2011) *Slutrapport: Kommunalt företagande som konkurrensbegränsning –företagens perspektiv*. Konkurrensverket. <https://www.konkurrensverket.se/globalassets/forskning/projekt/85-2011-slutrapport.pdf>

Lundgren Tommy, Stage Jesper och Tangerås Thomas (2013): *Energimarknaden, ägandet och klimatet*. SNS Förlag.

Meklin Pentti (2018): *Tavoitteet kuntakonsernin kokonaisedun osoittajana*. ARTTU2-program publicering 8/2018. Kommunförbundet.

Meklin Pentti & Pukki Heikki (2018): *Kuntien moninaiset kuntakonsernit*. ARTTU2-program publicering 3/2018. Kommunförbundet.

Penttilä Seppo, Ruuhonen Janne, Uoti Asko och Vahtera Veikko (2015): *Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa*. KAKS - Kunnallisalan kehittämisseätiö.

Peltola Vesa (2020): *Turve energialähteenä kunnissa – kohti vuotta 2035*. Memorial. Kommunförbundet.

Ranki Risto (2012): *Niin siinä käy kun omistaa. Tarinaa valtionyhtiöistä*. Bookwell Oy. Porvoo

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kommunallagen. RP 32/2013.

<https://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2013/20130032.pdf> hämtad 15.10.2020

Riihimäki, stadsstyrelsens protokoll

https://kunta2.riihimaki.fi/ktwebscr/pk_asil2_tweb.htm hämtad 22.2.2021

Riksdagen www.eduskunta.fi

Ruuhonen Janne, Vahtera Veikko och Penttilä Seppo (2017): *Kuntayhtiö*. Alma Talent Oy. Latvia.

Salo, koncernsektionens protokoll (8.3.2019)

<https://salo.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=20194140-5> hämtad 22.2.2021

Salo, konsernsektionens protokoll (17.12.2019)

<https://salo.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting&id=20194275>

hämtad 22.2.2021

Salo, konsernsektionens protokoll (9.6.2020)

<https://salo.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=20204401->

[3](#) hämtad 22.2.2021

Salo, konsernsektionens protokoll (27.11.2020)

<https://salo.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=20204490->

[4](#) hämtad 22.2.2021

Salo, konsernsektionens protokoll (23.1.2020)

<https://salo.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=20204324->

[3](#) hämtad 22.2.2021

Salon Seudun Sanomat 14.11.2019 <https://www.sss.fi/2019/11/sdpn-matti-varajarvi->

[jattaa-salon-politiikan/](#) hämtad 21.2.2021

Salo, stadsstyrelsens protokoll (8.4.2019)

<https://salo.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=20194174->

[13](#) hämtad 22.2.2021

Salo, stadsstyrelsens protokoll (17.8.2021)

<https://salo.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=20204462->

[10](#) hämtad 22.1.2021

Satakunnan kansa 9.6.2017 <https://www.satakunnankansa.fi/satakunta/art->

[2000007150579.html](#) hämtad 21.2.2020

Strategi av Björneborg (2018).

https://www.pori.fi/sites/default/files/atoms/files/kaupunkistrategia_asenne_2018_pa

[ivitetty2019.pdf](#) hämtad 20.2.2021

Strategi av Kouvola (2019). <https://www.kouvola.fi/kouvolankaupunki/strategia/>

hämtad 20.2.2021

Strategi av Riihimäki (2017). <https://www.riihimaki.fi/palvelut/konserni-ja->

[hallintopalvelut/riihimaki-strategia/riihimaki-strategia-2030-2/](#) hämtad 20.2.2021

Strategi av Salo (2018). <https://indd.adobe.com/view/49552cf9-10c7-4eea-8cda-28a82cd8b91c> hämtad 20.2.2021

Strategi av Vasa (2017). https://issuu.com/graafisetpalvelut_vaasa/docs/vaasa_-_kaupunkistrategia-2020-2021?fr=sMDc0ZjczNTQ3MQ hämtad 20.2.2021

Valmaskin av Kaakon viestintä <http://vaalikone.kaakonviestinta.fi/kuntavaalit2017> hämtad 21.2.2021

Vasa, koncernsektionens protokoll (2019 och 2020)
http://tweb.vaasa.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil2_tweb.htm

Vasa Universitet <https://www.univaasa.fi/en/profile/?view=1833029> hämtad 21.2.2021

Vänsterförbundet i Björneborg <https://pori.vas.fi/tietoja/valtuustoryhma/> hämtad 21.2.2021

Webbplats av Centern i Salo <https://www.keskustasalo.fi/> hämtad 21.2.2021

Webbplats av Ivanka Capova <https://ivankacapova.fi/ivanka-capova/> hämtad 21.2.2021

Webbplats av Miapetra Kumpula-Natri www.miapetra.fi hämtad 21.2.2021

Webbplats av Jari Larikka www.jarilarikka.fi hämtad 21.2.2021

Webbplats av Osuuspankki
<https://www.op.fi/documents/223274/22243578/Osuuspankin+hallinto-+ja+ohjausmalli/ca0602f8-8753-4178-b0f2-6268399928f9> hämtad 21.2.2021

Webbplats av Riihimäki www.riihimaki.fi hämtad 21.2.2021

Webbplats av Riihimäen Kaukolämpö www.rkloy.fi hämtad 21.2.2021

Webbplats av Salo <https://salo.fi/> hämtad 21.2.2021

Webbplats av Suomen Kaasuenergia <https://suomenkaasuenergia.fi> hämtad 21.2.2021

Webbplats av Tommi Salokangas <http://www.kala-tommi.fi/tommi.html> hämtad 21.2.2021

www.yle.fi/uutiset/3-11627418 hämtad 21.2.2020

Yle Valresultat 2017 <https://vaalit.yle.fi/tulospalvelu/kv2017> hämtad 21.2.2021

Årsberättelse av KSS Energia Ab (2019).

https://issuu.com/sepeteus1985/docs/kss_vuosikertomus_2019 hämtad 21.2.2021

Årsberättelse av Pori Energia Ab (2019).

<https://www.porienergia.fi/globalassets/yritys/vuosikertomus/2019-toimintakertomus-pori-energia.pdf> hämtad 21.2.2021

Årsberättelse av Vasa Elektriska Ab (2019). <https://www.vaasansahko.fi/sv/om-vasa-elektriska/styrelsens-verksamhetsberattelse-1-1-31-12-2019/> hämtad 21.2.2021