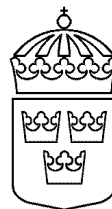


Förslag till riksdagen 1995/96:RR10

Riksdagens revisorers förslag angående
uppföljning av post- och telepolitiska mål



1995/96
RR10

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning angående uppföljningen av post- och telepolitiska mål.

1. Revisorernas granskning

Efter förslag från trafikutskottet har Riksdagens revisorer granskat hur statsmakternas mål för post- och teleområdena har följts upp efter att de båda områdena avreglerats. Granskningen har i första hand avgränsats till att gälla uppföljningen av regionala och sociala mål, som främst syftar till att ge glesbygdsbor och handikappade goda post- och telekommunikationer. Där emot har granskningen inte omfattat uppföljningen av andra typer av mål och bestämmelser som har fastställts av statsmakterna, exempelvis rörande försvarsåtaganden, standardiseringsnormer eller sekretess.

Granskningen har gällt dels hur de aktuella målen löpande följs upp, dels hur regeringen informerar riksdagen om resultatet av detta uppföljningsarbete. Vidare har undersökts hur de regionala och sociala mål som regeringen har formulerat har fungerat som grund för det uppföljningsarbete som framför allt tillsynsmyndigheter inom området bedriver.

Revisorernas förslag har redovisats i granskningsrapporten (1995/96:5) Uppföljning av post- och telepolitiska mål. Rapporten fogas till denna skrivelse som *bilaga 1*. Granskningsrapporten har remissbehandlats. En sammanfattning av remissutfallet återfinns som *bilaga 2* till denna skrivelse.

Efter det att revisorerna presenterat sin rapport har promemorian Post- och kassaservice för alla (Ds 1995:76) utarbetats inom Kommunikationsdepartementet. I promemorian tas flera av revisorernas förslag rörande postområdet upp. En sammanfattning av promemorian återfinns i bilaga 2. I den fortsatta framställningen behandlas de uppgifter och uppfattningar som redovisas i promemorian parallellt med remissinstansernas yttranden.

2. Revisorernas överväganden

1995/96:RR10

2.1 Regeringens information till riksdagen

Rapporten

Enligt revisorernas bedömning har regeringens hittillsvarande information till riksdagen om hur de post- och telepolitiska målen har uppfyllts varit otillräcklig. Revisorerna har därför föreslagit att regeringen i kommande budgetpropositioner ger riksdagen en samlad information om hur de post- och telepolitiska målen har uppfyllts. Det bör ske med utgångspunkt från en analys av den information som inhämtas från bland annat tillsynsmyndigheter. Informationen bör enligt revisorerna inbegripa en värdering av de olika typer av klagomål som allmänheten framför till Posten och Telia samt omfattningen av dessa klagomål under året. Informationen bör även innehålla en redovisning av hur teleoperatörerna uppfyller de krav som är ställda i tele-tillstånden.

Remissinstanserna

Ingen av remissinstanserna har invänt mot revisorernas bedömning att regeringens information till riksdagen hittills har varit otillräcklig. *Post- och telestyrelsen* konstaterar att klagomål kan vara en viktig parameter vid bedömning av om de post- och telepolitiska målen har uppfyllts. *Post- och telestyrelsen* framhåller att man avser att undersöka olika vägar att ta del av sådana klagomål som inte kommer myndigheten till del. *Posten* betonar att det finns ett internt uppbyggt system med s.k. nöjd-kund-index, som möjliggör information med utgångspunkt från kunders klagomål. Man påpekar samtidigt att klagomål kan ha olika karaktär och att det kan vara förenat med svårigheter att sammanfatta den information om klagomål som är relevant i sammanhanget.

Revisorernas överväganden

Revisorerna finner inte skäl att ändra den bedömning som framförs i granskningsrapporten. Revisorerna vill betona att det i en situation när marknaderna för post- och teletjänster har avreglerats och det i huvudsak är marknadens efterfrågan som styr Postens och Telias verksamhet är av större vikt än tidigare att de mål som fastlagts av riksdag och regering följs upp noggrant och att regeringen regelbundet ger riksdagen en samlad redovisning av hur målen uppfyllts.

Två av remissinstanserna har kommenterat revisorernas förslag att informationen även bör innehålla en redovisning av viktigare typer av kundklagomål. Dessa uttrycker en i grunden positiv inställning till förslaget. *Posten* pekar dock på förhållandet att klagomål är av skiftande art och inte alltid relevanta. Revisorerna vill mot bakgrund av denna synpunkt framhålla att det enbart är omfattningen av de klagomål som är principiellt betydelsefulla och som rör de fastställda regionala och sociala målen som bör redovisas.

2.2 Mål och riktlinjer

1995/96:RR10

Rapporten

Enligt revisorerna är vissa mål som regeringen har formulerat i avtal med Posten och Telia otydliga och alltför allmänt hållna. Ibland saknas också preciseringar av vilka tjänster som omfattas av målen. Enligt revisorerna bör dessa mål omformuleras på ett sådant sätt att de blir tydligare och möjliga att följa upp. De tjänster som Posten och Telia har åtagit sig att utföra bör vara noggrant preciserade. Regeringen bör även redovisas skälen till åtagandena. Det bör sålunda anges om ett visst åtagande är föranlett av exempelvis fördelningspolitiska överväganden eller av att man önskar undvika s.k. monopolprissättning.

Revisorerna konstaterar också att de myndigheter som i dag följer upp de post- och telepolitiska målen, främst Post- och telestyrelsen, bör ges klarare riktlinjer för hur uppföljningsarbetet skall bedrivas. Regeringen bör precisera vilka uppgifter som löpande skall redovisas för regeringen. Uppgifter som har en återkommande karaktär och som regeringen givit till dessa myndigheter i regleringsbrev bör överföras till respektive myndighets instruktion.

Vidare framhåller revisorerna i sin granskning att kommande revideringar av nuvarande post- och telepolitiska mål förutsätter ett kvalificerat beslutsunderlag. Bland annat bör underlaget innehålla en systematisk redovisning av mer betydelsefulla skillnader i kvaliteten på post- och telejänster för olika användargrupper i landet, särskilt vad gäller skillnader mellan användare i glesbygd och tätort samt mellan handikappade och icke handikappade.

Remissinstanserna

Ingen av remissinstanserna har invänt mot revisorernas bedömning att de regionala och sociala mål som angivits av regeringen delvis är vagt formulerade och behöver förtydligas. Ingen invänder heller mot revisorernas bedömning att de otydliga målen försvårar arbetet för de myndigheter som i dag följer upp de post- och telepolitiska målen och att dessa myndigheter behöver få klarare riktlinjer för uppföljningsarbetet och vilken information som skall ges till regeringen.

Kommunikationsdepartementets promemoria Post- och kassaservice för alla

I promemorian redovisas uppfattningen att det i samband med bolagiseringen inte i tillräckligt hög grad klargjordes vilka mål och riktlinjer som Posten skall verka efter. Vidare noteras att statsmakernas styrning, kontroll och insyn i bolaget endast översiktligt beskrevs i samband med bolagiseringen. I promemorian betonas också att regeringen är beroende av ett heltäckande underlag från Post- och telestyrelsen för att kunna leva upp till det informationskrav riksdagen har på regeringen. Regeringen avser därför att se över myndighetens instruktion i detta avseende.

Regeringen har under granskningens genomförande redovisat sin avsikt att lägga fram en proposition om postfrågor under våren 1996 och en motsvarande proposition om telefrågor under hösten 1996. Propositionerna kan komma att innehålla förslag till förändrad lagstiftning och förändrade styrformer för Posten och Telia.

Av innehållet i Kommunikationsdepartementets promemoria kan slutsatsen dras att tjänstemännen på departementet delar revisorernas uppfattning att både regeringens avtal med Posten och instruktionen för Post- och telestyrelsen bör bli tydligare. Den kommande översynen av målen för Posten eller Telia bör därför leda till att dessa mål omformuleras på ett sådant sätt att de angivna bristerna elimineras. Revisorerna förutsätter därför att de kommande propositionerna under år 1996 kommer att tillgodose de krav som revisorerna redovisat i granskningsrapporten.

2.3 Upphandling av tjänster av icke-kommersiell karaktär

Rapporten

Revisorerna framhåller att varje form av ersättning som ges till post- eller teleoperatör för att dessa utför tjänster av icke-kommersiell karaktär bör ske efter upphandling och i enlighet med lagen om offentlig upphandling. Den årliga ersättning som Kommunikationsdepartementet betalar till Posten för att upprätthålla en viss rikstäckande kassaservice bör därför fastställas efter upphandling, förslagsvis utförd av Post- och telestyrelsen. Revisorerna föreslår också att ansvaret för att upphandla texttelefoni bör överföras från Socialstyrelsen till Post- och telestyrelsen.

Remissinstanserna

Posten har ingen invändning mot den förslagna ordningen, men vill samtidigt framhålla vikten av att det finns ett samband mellan ersättningsnivåer och servicenivåer. Enligt *Posten* är ersättningen för kassaservice i glesbygd otillräcklig i förhållande till de merkostnader som tjänsten förorsakar.

Socialstyrelsen tillstyrker att ansvaret för att upphandla texttelefoni överförs från Socialstyrelsen till Post- och telestyrelsen. Socialstyrelsen framhåller dock att Post- och telestyrelsen i så fall bör samråda med myndigheter och organisationer som har social kompetens.

Kommunikationsdepartementets promemoria Post- och kassaservice för alla

I promemorian redovisas ett förslag som helt överensstämmer med vad revisorerna har framfört, nämligen att varje form av ersättning till Posten och Telia bör ske efter upphandling. Den nuvarande ordningen där Kommunikationsdepartementet direkt betalar ut ersättning till Posten för kassaservice i glesbygd föreslås sålunda ersättas av ett upphandlingsförfarande i konkurrens och med tillsynsmyndighet (Post- och telestyrelsen) som upphandlande part.

Remissinstanserna är genomgående positiva till de förslag som revisorerna redovisat. Den synpunkt som Posten redovisat, angående sambandet mellan ersättnings- och servicenivåer, visar enligt revisorerna på betydelsen av att upphandlingar av detta slag genomförs noggrant. Upphandlingen bör vara inriktad på att undersöka huruvida tjänsten genererar merkostnader för företaget i fråga och i så fall hur stor denna merkostnad är.

Revisorerna vill också framhålla att en förutsättning för att en upphandlingsprocedur av detta slag skall vara motiverad är att ingen aktör på ett lönsamt sätt kan utföra tjänsten och samtidigt uppfylla statsmakternas krav. Revisorerna förutsätter att den översyn av post- och teleområdena som aviserats under år 1996 kommer att inbegripa en analys av de tjänster som för närvarande upphandlas och villkoren för ett fortsatt upphandlingsförfarande.

Revisorerna delar Socialstyrelsens synpunkt vad gäller samrådsförfarande. Om Post- och telestyrelsen framdeles skulle överta uppgiften att upphandla texttelefonitjänsten bör enligt revisorerna ett samrådsförfarande av nämnda slag kunna utgöra en normal del av upphandlingsförfarandet.

2.4 Förändrade åtaganden för Posten och Telia

Rapporten

Avsikten med revisorernas granskning har inte primärt varit att lämna förslag till nya eller förändrade åtaganden för Posten och Telia. När de nuvarande post- och telepolitiska målen utvärderas kan dock nya åtaganden för Posten och Telia komma att övervägas. Revisorerna framhåller i rapporten att det i statens avtal med dessa bolag saknas åtaganden rörande flera tjänster som är viktiga från regional eller social utgångspunkt och där kunderna saknar alternativ till Posten eller Telia. Det gäller exempelvis tidningsdistribution i glesbygd, texttelefoni för vissa handikappade samt teletjänster för företag i glesbygd som är relaterade till det digitala telenätet.

Vidare har revisorerna noterat att de kvalitetskrav som i dag ställs på varje teleoperatör i tillståndsgivningen endast i två fall, beträffande framkomlighet och driftsäkerhet, också innehåller krav för varje enskilt stationsområde. För övriga tre kvalitetskrav, nämligen leveranstid för abonnemang, tid för felavhjälpning samt nätkvalitet, gäller endast ett genomsnittligt krav för den enskilda operatören i hela landet. Enligt revisorerna bör även dessa kvalitetskrav gälla för varje stationsområde. Det finns annars risk för att en teleoperatör i och för sig uppnår de genomsnittliga kvalitetskrav som ställs men likväl erbjuder betydligt sämre villkor i glesbygdsområden jämfört med tätortsområden.

Remissinstanserna

Post- och telestyrelsen påpekar att man börjat undersöka de tekniska möjligheterna för att samtliga villkor skall gälla inte bara som ett genomsnittligt krav för varje operatör utan också lokalt eller regionalt, exempelvis i varje stationsområde. Ett alternativ kan vara successiva stickprov över landet så att

en god totalbild erhålles över tiden. *Telia* motsätter sig inte revisorernas förslag, men anför att man bör överväga ett mer ändamålsenligt begrepp än stationsområde som grund för statens krav på lokal servicekvalitet. Begreppet har en teknisk karaktär och förändras dessutom i samband med att Telias nätstruktur görs om. Ett bättre alternativ kan enligt *Telia* vara att formulera krav från ett kundperspektiv. *Telia* framhåller att man avser att initiera en diskussion med Post- och telestyrelsen om dessa frågor.

Handikappombudsmannen och *Synskadades Riksförbund* framhåller i sina remissvar att det finns ett behov av utökade åtaganden för post- och teleoperatörer vad gäller handikapptjänster. Båda nämner betydelsen av att den teknikutveckling som sker inom främst teleområdet sker på ett sådant sätt att funktionshindrade personers möjlighet till kommunikation inte bara bibehålls utan också ökar. Som exempel nämns mobiltelefonitjänsten. Synskadade har svårigheter med att använda denna tjänst, då den ofta förutsätter att man kan läsa meddelanden på telefonens display. Vidare framhålls behovet av att mobiltelefonnätet utformas så att det går att ringa till texttelefon. Andra tjänster som nämns i remissvaren är personsökning och talsvarsfunktioner, där man anser att främst hörselskadades behov bör uppmärksammas.

Kommunikationsdepartementets promemoria Post- och kassaservice för alla

Enligt förslag i promemorian skall Post- och telestyrelsen löpande följa prisutvecklingen för tidnings- och tidskriftsdistribution och löpande bedöma om prisnivån är rimlig. Regeringen föreslås också bli bemyndigad att avtala med Posten om ett pristak avseende befordran av vissa tidningar och tidskrifter.

Revisorernas överväganden

Av de tjänster som revisorerna nämner i sin granskning har en av dessa, tidnings- och tidskriftsdistribution, behandlats i Kommunikationsdepartementets promemoria. Riksdagen har även i andra sammanhang uppmärksammat frågan om prisutvecklingen på dessa tjänster. Revisorerna bedömer att förslaget att Post- och telestyrelsen fortsättningsvis skall följa prisutvecklingen ligger i linje med revisorernas överväganden vad gäller tidnings- och tidskriftsdistribution.

Handikapporganisationerna framhåller i sina remissvar behovet av att även tjänster på post- och teleområdena som utvecklats under senare tid blir tillgängliga för handikappade. Revisorerna kan notera att de tjänster som för närvarande garanteras handikappade genomgående är tjänster som förekommit under längre tid, exempelvis Postens blindskriftsdistribution och Telias särskilda nummerupplysningstjänst för synskadade och gravt rörelsehindrade.

Den snabba teknikutvecklingen under senare år har dock förändrat medborgarnas sätt att använda post- och teletjänster. Nyutvecklade tjänster har tillkommit som snabbt blivit självklara för icke-handikappade personer. Det är därför inte på något sätt givet att tjänster som funnits under lång tid fortfarande är de viktigaste för handikappade och att nyare tjänster inte möter samma grundläggande behov. Mot denna bakgrund gör revisorerna bedöm-

ningen att det föreligger ett behov av en översyn av vilka post- och teletjänster handikappade skall garanteras.

Revisorerna förutsätter därför att regeringen i sina kommande propositioner ingående behandlar frågan om eventuellt nya tjänster som kan bli föremål för åtaganden. Det bör också framgå vilka principer som väglett regeringen när det gäller val av tjänster som skall omfattas resp. inte omfattas av åligganden.

Revisorerna kan också konstatera att Post- och telestyrelsen tillsammans med Telia kommer att undersöka möjligheten att utöka antalet servicemål som inte bara gäller som genomsnitt för varje operatör utan även lokalt. Revisorerna finner mot bakgrund av vad remissinstanserna framfört inte skäl att ändra sin uppfattning att alla kvalitetskrav i tillståndsgivningen också skall gälla lokalt och inte bara som ett genomsnittskrav för hela landet. Där- emot delar revisorerna Telias uppfattning att det inte nödvändigtvis behöver vara stationsområden som är den geografiska indelningsgrunden. Glesbygds- bor bör i princip erhålla samma service som tätortsbor vad gäller leveranstid för abonnemang, tid för felavhjälpning samt nätkvalitet.

2.5 Frågan om samordning i glesbygd

Rapporten

Enligt revisorernas mening bör regeringen närmare undersöka frågan om de rådande förhållandena i glesbygdsområden motiverar någon form av sek- torssamordning mellan exempelvis olika statliga servicegivare. Enligt vad Glesbygdsverket har anfört råder alltför små möjligheter att samordna olika servicegivare i glesbygd. Det leder till dyrare lösningar och sämre service. Enligt verket bör statens avtal med Posten kompletteras med krav på sam- ordning och lokalt anpassade servicelösningar.

Remissinstanserna

Posten AB har ingen invändning mot att en sådan undersökning genomförs, men framhåller att det erfarenhetsmässigt har visat sig att företag som Pos- ten, Apoteksbolaget och Tiptjänst inte ens tillsammans har en tillräcklig bas för att kunna verka i glesbygd till rimlig kostnad. En förutsättning är därför många gånger att ett samarbete också sker med livsmedelsbutiker. Posten framhåller också de möjligheter som lantbrevbärarna har att ge service. Ex-empelvis kan dessa distribuera läkemedel.

Folkhälsovetenskapliga rådet Hela Sverige ska leva och *SmåKom* betonar båda gles- bygdens behov av samordning mellan olika servicegivare. *SmåKom* nämner i sitt remissvar två exempel, nämligen Arjeplog och Gällivare kommuner, där lösningar av samordningskaraktär har genomförts som enligt *SmåKom* har gett positiva effekter. *SmåKom* framhåller också att det bör tas fram en geo- grafisk redovisning av hur statliga mål på post- och teleområdena har upp- fyllts.

Frågan om samordning av olika servicetjänster är av stor betydelse för glesbygden, eftersom många orter är för små för att kunna utgöra ett självständigt underlag för exempelvis post- och apotekstjänster. Revisorernas uppfattning i rapporten att regeringen bör undersöka behovet av sektorssamordning kvarstår därmed. Revisorerna noterar också att ett samarbete av denna typ kan förutsätta ett samarbete mellan offentliga och privata aktörer. Regeringen bör i den aviserade propositionen om postfrågor redovisa sin uppfattning om huruvida Posten skall ha ett särskilt ansvar för sådana samordningsfrågor och i så fall om detta ansvar bör skrivas in i statens avtal med Posten.

3. Förslag

Riksdagens revisorer föreslår

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört om regeringens information till riksdagen om hur de post- och telepolitiska målen uppfylls,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört om mål och riktlinjer,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört om upphandling av tjänster av icke-kommersiell karaktär,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört om förändrade åtaganden för Posten och Telia samt
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört om samordning i glesbygd.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Per Olof Håkansson (s), Anders G Högmark (m), Bengt Kronblad (s), Marianne Carlström (s), Birgitta Hambræus (c), Karl-Gösta Svensson (m), Bengt Harding Olson (fp), Sverre Palm (s), Ingvar Eriksson (m), Leif Marklund (s) och Monica Widnemark (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Karin Brunsson och revisionsdirektören Ingemar Delveborn (föredragande).

Stockholm den 6 mars 1996

1995/96:RR10

På Riksdagens revisorers vägnar

Per Olof Håkansson

Ingemar Delveborn

1995/96:RR10
Bilaga 1

Uppföljning av post- och telepolitiska mål

RAPPORT 1995/96:5

Riksdagens revisorer

Förord

Riksdagens revisorer presenterar härmed sin granskning av hur de politiska målen på post- och teleområdena följs upp. Ärendet har initierats av trafikutskottet. Beslut om rapporten har fattats av revisorerna i plenum den 22 november 1995.

Granskningen har bedrivits inom revisorernas tredje avdelning. I avdelningen ingår Anders G Högmark, ordf. (m), Anita Jönsson, v.ordf. (s), Bengt Kronblad (s), Bengt Harding Olson (fp), Christina Pettersson (s), Stig Grauers (m), Hans Stenberg (s) och Lennart Brunander (c).

Rapporten sänds nu på remiss till ett antal berörda myndigheter och organisationer. Revisorernas slutliga ställningstaganden och förslag till åtgärder utformas därefter i en skrivelse till riksdagen eller regeringen.

Inom revisorernas kansli har revisionsdirektör Ingemar Delveborn haft ansvaret för utredningsarbetet. Även kanslichefen Åke Dahlberg och utredningschefen Karin Brunsson har deltagit i arbetet.

Innehållsförteckning, rapporten

1995/96:RR10

Bilaga 1

Sammanfattning.....	15
Granskningens syfte samt avgränsningar.....	17
Bakgrund	17
Varför behöver Posten och Telia styras politiskt?	20
Bolagiseringarnas effekter på statsmakternas styrformer	22
Styrning av ett affärsverk.....	22
Styrning av ett statligt bolag	23
De politiska målen inom postområdet	24
Postlagen.....	24
Statens avtal med Posten.....	25
De politiska målen inom teleområdet	26
Telelagen.....	27
Statens avtal med Telia	27
Tillståndsgivningen vad gäller telefonitjänster	28
Hur följs de post- och telepolitiska målen upp?	30
Post- och telestyrelsens uppföljningsarbete på postområdet	31
Post- och telestyrelsens uppföljningsarbete på teleområdet.....	33
Socialstyrelsens upphandling av texttelefoni	34
Postens interna uppföljningsarbete	35
Telias interna uppföljningsarbete.....	36
Övrigt.....	37
Regeringens informationsinhämtning.....	37
Information om det löpande uppföljningsarbetet på postområdet	38
Information om det löpande uppföljningsarbetet på teleområdet	39
Särskilda utredningar som nyligen påbörjats eller avslutats	39
Tidigare utredningar rörande post- och telepolitiska mål.....	41
Övrig information som regeringen mottar.....	43
Regeringens information till riksdagen.....	44
Revisorernas överväganden	45
Statsmakternas möjligheter att påverka Posten och Telia	45
Regeringens information till riksdagen	46
Regeringens krav på Post- och telestyrelsens uppföljningsarbete.....	47
Upphandling av handikapptjänster	47
Möjligheterna att följa upp de post- och telepolitiska målen.....	48
Kommande utvärderingar av de post- och telepolitiska målen	49
Nya åtaganden.....	50
Samordning av service i glesbygd.....	51
Revisorernas förslag till åtgärder	52

Sammanfattning

1995/96:RR10

Bilaga 1

De tidigare affärsverken Postverket och Televerket har under åren 1993 och 1994 bolagiserats under namnen Posten AB och Telia AB. Statsmakterna har motiverat bolagiseringarna med att Posten och Telia har kommit att möta en successivt ökad konkurrens från andra företag. Delvis är detta en följd av den tekniska utvecklingen inom främst telekommunikationsområdet, men det är också en konsekvens av statsmakternas ambitioner att öppna upp dessa marknader för konkurrens. På postområdet togs den tidigare ensamrätten för Posten att bedriva regelbunden brevbefordran bort under år 1993.

Statsmakterna har traditionellt fastlagt regionala och sociala mål för post- och teleområdena. Dessa mål har inte i någon nämnvärd grad förändrats efter att bolagiseringarna och avregleringarna genomförts. Syftet är att utjämna skillnader mellan glesbygds- och tätortsbor och mellan handikappade och icke handikappade. Det bakomliggande antagandet är att en renodlad marknadslösning utan några politiska restriktioner inte kommer att ge glesbygdsbor och handikappade en godtagbar standard på vissa viktiga tjänster inom post- och teleområdena.

En bakgrund till granskningen är att enskilda riksdagsledamöter i olika motioner har uttryckt oro för att utvecklingen inom post- och teleområdena kan leda till att de regionala och sociala åtagandena framdeles inte uppfylls i tillräcklig grad. Trafikutskottet har också framhållit att regeringen efter det att bolagiseringarna genomförts inte har lämnat någon samlad redogörelse för hur de post- och telepolitiska målen har uppfyllts.

Riksdagen har formulerat övergripande regionala och sociala mål i en postlag och en telelag. Regeringen har med utgångspunkt i dessa övergripande mål formulerat mera konkreta åtaganden för Posten och Telia i avtal. Inom teleområdet sker också en viss styrning av samtliga teleoperatörer via tillståndsgivningen. Bolagiseringarna har inneburit att statsmakternas styrning av Posten och Telia sker i andra former jämfört med tidigare, då främst ett system med treårsplaner och myndighetsinstruktioner användes. Enligt revisorernas bedömning har statsmakternas möjligheter till ett omedelbart inflytande över Posten och Telia minskat efter bolagiseringarna, medan de långsiktiga möjligheterna att styra respektive verksamhet är lika goda som tidigare.

Enligt de riksdagsbeslut som föregick bolagiseringarna skall regeringen årligen i budgetpropositioner informera riksdagen om hur de post- och telepolitiska målen uppfylls. Regeringen har dock inte lämnat någon sådan information till riksdagen, trots att uppgifter funnits tillgängliga som hade kunnat redovisas för riksdagen. Enligt revisorerna bör regeringen fortsättningsvis, med utgångspunkt i en analys av tillgänglig information, ge ökad prioritet åt uppgiften att informera riksdagen om hur de post- och telepolitiska målen har uppfyllts.

Vid bolagiseringarna av Posten och Telia överfördes samtliga myndighetsuppgifter till den nyinrättade myndigheten Post- och telestyrelsen, som också fått till uppgift att följa upp de post- och telepolitiska målen. Enligt denna myndighet har både Posten och Telia uppfyllt de sociala och regionala målen under den period som gått efter att bolagiseringarna genomförts. Revisorerna

kan dock konstatera att myndighetens redovisning av måluppfyllelsen har varit kortfattad. Exempelvis nämns inget om vilka konsekvenser den pågående omvandlingen av postkontor till så kallad post-i-butik-lösningar medför.

En förklaring kan vara att Post- och telestyrelsens myndighetsinstruktion inte innehåller tillräckligt klara riktlinjer angående vilka uppgifter som skall redovisas för regeringen. Med hänsyn till betydelsen av de post- och telepolitiska målen är det enligt revisorernas mening av vikt att myndighetens instruktionsenliga uppgifter tydliggörs i detta avseende.

Enligt revisorerna försvåras uppföljningsarbetet på postområdet av att några åtaganden som regeringen formulerat i avtalet med Posten är otydliga. För riksdagen innebär de otydliga målen och den bristande informationen en osäkerhet om huruvida målen är uppfyllda. Enligt revisorerna bör alla åtaganden som formuleras i ett avtal med Posten eller Telia vara tydliga och möjliga att följa upp. De tjänster som omfattas av åtaganden bör därtill vara noggrant definierade och med en redovisning av skälen till åtagandena. Det bör exempelvis anges om åtaganden föranleds av fördelningspolitiska skäl eller om man vill prisreglera en tjänst för att undvika så kallad monopolprissättning.

De mål som är formulerade lagar, avtal och tillståndsgivning kommer enligt tjänstemän på Kommunikationsdepartementet att ses över under år 1996. Enligt revisorerna bör i detta sammanhang nya åtaganden för Posten och Telia övervägas. Det gäller sådana tjänster som är viktiga från kundsynpunkt och där sannolikt endast Posten eller Telia kan svara för produktionen. Exempel på sådana tjänster är viss tidnings- och tidskriftsdistribution samt texttelefoni för vissa handikappade. Krav på Telia bör också övervägas vad gäller prissättning på vissa teletjänster i glesbygd som är relaterade till det digitala telenätet. För närvarande råder stora prisskillnader mellan glesbygd och tätorter. Enligt revisorerna bör också regeringen närmare undersöka om förhållandena i glesbygd kräver en ökad samordning mellan olika servicegivare, exempelvis Posten, Apoteksbolaget och Tipstjänst, i syfte att sänka kostnaderna och öka servicegraden.

Tillståndsgivningen för teleoperatörer innehåller flera kvalitetskrav som endast gäller som genomsnittskrav för varje operatör. Revisorerna i frågasätter denna ordning, då stora regionala eller lokala kvalitetsskillnader därmed tillåts. Enligt revisorerna bör samtliga kvalitetskrav gälla även för varje stationsområde. Härigenom förhindras stora skillnader i kvalitet mellan glesbygd och tätorter.

Såväl Post- och telestyrelsen som Socialstyrelsen upphandlar handikapp-tjänster av Posten och Telia. Detta upphandlingsarbete bör enligt revisorernas mening koncentreras till Post- och telestyrelsen. Revisorerna anser att varje form av ersättning av detta slag bör ske efter en upphandling och i enlighet med lagen om offentlig upphandling. I dag ges Posten ersättning för att upprätthålla en viss rikstäckande kassaservice. Även denna ersättning bör enligt revisorerna fortsättningsvis upphandlas av Post- och telestyrelsen.

1995/96:RR10
Bilaga 1

Granskningens syfte samt avgränsningar

1995/96:RR10
Bilaga 1

Denna granskning är inriktad på att bedöma dels hur de post- och telepolitiska målen löpande följs upp, dels hur regeringen informerar riksdagen om resultatet av detta uppföljningsarbete. Vidare undersöks hur de mål som regeringen har formulerat fungerar som utgångspunkt för detta uppföljningsarbete. Dessutom undersöks vilken information som behövs för att riksdagen skall kunna utvärdera de nuvarande målen.

Revisorerna har främst granskat hur de politiska mål som formulerats av regionala och sociala skäl följs upp. Även uppföljningen av sådana politiska mål som mer har karaktären av konsumentskydd granskas, då de har en viss betydelse även från regional och social utgångspunkt. Hit hör bl.a. mål rörande prisutveckling och kvalitet.

Däremot granskas inte uppföljningen av andra typer av mål och bestämmelser som i och för sig har fastställts av statsmakterna på post- och teleområdet, men som saknar regional eller social dimension. Det gäller exempelvis försvarsåtaganden, standardiseringsnormer eller bestämmelser rörande säkerhet och sekretess.

Bakgrund

Statsmakterna har traditionellt ställt krav på de tidigare affärsverken Postverket och Televerket att ta regionala och sociala hänsyn som inte är kommersiellt motiverade. Samtidigt har statsmakterna också ställt krav på att verksamheterna skall ge god lönsamhet och avkastning. Dessa i grunden motstridiga krav har kunnat tillgodoses i kraft av att båda affärsverken har haft en närmast monopolliknande ställning på marknaden och att det varit möjligt att låta vissa kundgrupper subventionera andra.

Postverket och Televerket ombildades under åren 1993 och 1994 till statliga aktiebolag, Posten AB och Telia AB. Vid bolagiseringen överfördes samtliga uppgifter av myndighetskaraktär till den nyinrättade myndigheten Post- och telestyrelsen.

Statsmakterna har motiverat bolagiseringarna med att Posten och Telia har kommit att möta en successivt ökad konkurrens från andra företag. Delvis är detta en följd av den tekniska utvecklingen inom främst telekommunikationsområdet, men det är också en konsekvens av statsmakternas ambitioner att öppna upp dessa marknader för konkurrens. På postområdet genomfördes en avreglering under år 1993, då den tidigare ensamrätten för Posten att bedriva regelbunden brevbefordran togs bort.

Den tekniska utvecklingen har även lett till minskade skillnader mellan post- och teletjänster, vilket innebär att Posten och Telia numera konkurrerar med varandra i vissa avseenden. Telias telefaxtjänst har exempelvis blivit en konkurrent till Postens brevdistribution. Samtidigt erbjuder Posten tjänster som utgör en kombination av datakommunikation och traditionell brevbefordran, där meddelanden överlämnas från avsändare till Posten i elektronisk form och förvandlas till en fysisk försändelse nära mottagarens hemort. Därefter delas försändelsen ut av en brevbärare på sedvanligt sätt. Bland annat distribueras många fakturor och kontoutdrag på detta sätt.

Bolagiseringen av Postverket och Televerket har också motiverats av en strävan att renodla verksamhetsformer och få en klarare rollfördelning mellan myndighetsuppgifter och kommersiell affärsverksamhet. I denna strävan kom affärsverksformen att i frågasättas. I 1993 års budgetproposition, bil. 7, framhöll regeringen att aktiebolagsformen ger en tydligare uppdelning av ansvar och befogenheter jämfört med affärsverksformen. Dessutom framhölls att den verkställande ledningen i ett bolag har bättre möjligheter att fatta beslut i takt med vad marknaden kräver jämfört med i ett affärsverk.

Kritik mot affärsverksformen uttrycktes också i riksdagens beslut med anledning av den så kallade tillväxtpropositionen våren 1991. Bland annat redovisades problem rörande bestämmelser om förvärv och försäljning av fast egendom, försäkringar och upplåning samt affärssekretess. Vidare framhölls att affärsverksformen är specifik för Sverige medan bolagsformen är internationellt erkänd och accepterad. Riksrevisionsverket har i sin årliga rapport till regeringen år 1994 redovisat uppfattningen att affärsverksformen helt kan avskaffas och att all statlig verksamhet bör bedrivas antingen i myndighetsform eller som aktiebolag.

Den förändrade synen på affärsverksformen har dock inte påverkat frågan om att även kommersiell produktion skall uppfylla vissa givna politiska mål. Bred politisk enighet har rått om att den verksamhet som Posten och Telia bedriver också skall uppfylla vissa regionala och sociala mål som inte behöver vara affärsmässigt motiverade.

Dessa mål skall säkerställa att alla skall erbjudas en god standard på post- och teletjänster. Det bakomliggande antagandet för dessa mål är att vissa kundkategorier, främst glesbygdsbor och handikappade, på en renodlad marknad utan några politiska restriktioner inte kommer att erhålla en sådan godtagbar standard på dessa tjänster.

Före bolagiseringarna styrdes de båda verken av mål och riktlinjer som fastställdes av riksdagen. Styrningen skedde främst i samband med mera genomgripande förändringar av verksamheterna, men också genom riksdagens behandling av resp. affärsverks treårsplaner och genom den årliga behandlingen av budgetpropositioner och motioner.

Enligt sina respektive myndighetsinstruktioner hade Postverket och Televerket att varje år före den 1 september till regeringen lämna förslag till treårsplan med anslagsredovisning och anslagsframställan. Förslagen behandlades av regeringen i budgetpropositionen, vari föreslogs mål och inriktning för respektive affärsverks verksamhet liksom anslag för perioden. Riksdagens beslut om treårsplaner och anslag delgavs affärsverken genom beslut av regeringen i form av regleringsbrev.

Postverkets och Televerkets årliga treårsplaner innehöll en bred genomgång av det enskilda affärsverkets marknadssituation och omvärldsutveckling. Med denna utgångspunkt redovisades policyformuleringar om affärsidéer, marknadsstrategier, priser och lönsamhet. Här återfanns också detaljerad information om affärsverkets organisation och personalstrategi, liksom uppgifter om intern organisationsutveckling. Stort utrymme gavs också åt målformuleringar, både interna mål och sådana som var bestämda av statsmakterna. Bland målen redovisades även sådana som hade social- och regionalpolitisk karaktär. Däremot innehöll treårsplanerna enbart kortfattad infor-

mation om huruvida de uppsatta målen hade uppnåtts och ingen information om hur man gått till väga för att bedöma måluppfyllelsen. Den uppföljning som gjordes utfördes av respektive affärsverk och inte av någon oberoende instans.

De viktigaste regionala och sociala målen på postområdet var att alla hushåll i landet skulle kunna skicka enstaka brev och paket till enhetliga priser, att alla i normalfallet skulle ha tillgång till post- och kassaservice fem dagar i veckan samt att viss service åt handikappade skulle utföras. Motsvarande mål för teleområdet var att alla hushåll oavsett bostadsort skulle kunna erhålla ett telefonabonnemang till enhetliga anslutnings- och abonnemangsavgifter samt att underlätta för handikappade att utnyttja telefonitjänst.

Vidare angavs ekonomiska krav på affärsverken i form av högsta godtagbara prishöjningar samt krav på avkastning och soliditet. Det ställdes också upp mål som rörde kvaliteten hos de viktigare tjänsterna. För Postverket fanns exempelvis krav rörande befordringstid och andel försändelser som skulle komma fram i tid. För Televerket fanns mål rörande framkomlighet och driftsäkerhet. Den sista preciseringen av dessa mål före bolagiseringarna redovisades i 1992 års budgetproposition.

I samband med bolagiseringarna infördes en telelag (1993:597) och en postlag (1993:1684). Dessa lagar innehåller av riksdagen fastställda övergripande mål för post- och teleområdena, bl.a. regionala och sociala mål. Regeringen har därefter formulerat mera konkreta mål i avtal med Posten och Telia. Avtalen innehåller ett antal åtaganden för respektive bolag. Regeringen skall i enlighet med vad riksdagen förordat (prop. 1993/94:38, bet. 1993/94:TU11, rskr. 119) årligen i budgetpropositionen redovisa utvecklingen på post- och telekommunikationsområdena samt hur de post- och telepolitiska målen har uppfyllts.

Redan innan bolagiserings- och avregleringsprocesserna inleddes påtalade Riksdagens revisorer att informationen om hur de politiskt uppsatta målen har uppfyllts var otillräcklig. I en granskning av postverkskoncernens verksamhet (förs. 1989/90:14) föreslog revisorerna att ägarstyrningen skulle förbättras genom en ändrad inriktning av styrningen mot övergripande och långsiktiga mål samt att Postverket i sina löpande treårsplaner skulle redovisa verksamhetens långsiktiga utveckling. Vidare föreslogs att målen skulle prövas mer ingående av riksdagen med några års mellanrum.

I en motsvarande granskning angående Televerkskoncernens verksamhet (förs. 1990/91:20) konstaterade revisorerna bl.a. att informationen till riksdagen i frågor som rör investeringar, service- och kvalitetsmål var mycket begränsad. I ytterligare en skrivelse till riksdagen (förs. 1991/92:17), där affärsverken i sin helhet granskades, konstaterade revisorerna att ett företagsekonomiskt synsätt på affärsverkens verksamheter fått ett allt större utrymme på bekostnad av frågor som rör orsaken till det statliga engagemanget i dessa verksamheter, nämligen bl.a. de regionala och sociala målen för verksamheterna.

Revisorerna påtalade också i alla tre ovannämnda skrivelser det särskilda behovet av uppföljning av de post- och telepolitiska målen, om de båda affärsverken skulle komma att bolagiseras (vid tidpunkten för skrivelserna fördes diskussioner om en bolagisering, men några beslut i denna riktning

1995/96:RR10
Bilaga 1

hade inte fattats). Revisorena begärde därför ett klarläggande hur bl.a. de regionala och sociala åtaganden som åvilat affärsverken skulle tillgodoses vid en ändrad associationsform för affärsverken.

1995/96:RR10
Bilaga 1

Bakgrunden till att trafikutskottet nu föreslagit Riksdagens revisorer att närmare granska frågan är att någon samlad redogörelse för hur de post- och telepolitiska målen har uppfyllts under senare tid inte, enligt utskottet, har lämnats till riksdagen. Trafikutskottet har tidigare (bet. 1993/94:11) angivit ett behov av att få kännedom om hur Posten klarar av att uppfylla de politiska målen. Utskottet har också behandlat denna fråga i ett yttrande till konstitutionsutskottet (1994/95:3y) och där framhållit att regeringen inte lämnat någon redovisning till riksdagen om måluppfyllelse inom post- och teleområdena. Trafikutskottet uttalade att regeringen bör presentera en sådan redovisning varje år.

Ett flertal motioner från enskilda riksdagsledamöter, särskilt i samband med riksdagens behandling av de propositioner som föregick bolagiseringarna, visar också att det finns en oro för att den nya utvecklingen inom post- och teleområdena kan leda till att de regionala och sociala åtagandena framdeles inte uppfylls i tillräcklig grad.

Varför behöver Posten och Telia styras politiskt?

Frågan om varför post- och telesektorerna bör vara föremål för en politisk styrning har behandlats i många olika sammanhang, bland annat i propositioner och utskottsbetänkanden. En samlad redovisning av dessa skäl har redovisats i Finansdepartementets rapport SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag? (Ds 1991:77), utarbetad av expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). Frågan har även behandlats utförligt i nationalekonomisk teori-bildning. I detta avsnitt redovisas kortfattat de skäl som anförts för en sådan styrning.

Den allmänna utgångspunkten är att post- och telekommunikationer utgör en väsentlig del av samhällets infrastruktur och att det därför finns motiv för ett politiskt inflytande. Det råder också politisk enighet om att infrastruktur av typen post- och telekommunikationer skall stå till alla medborgares tjänst på ett i någon mening rättvist sätt.

En konsekvens av denna utgångspunkt är att fördelningspolitiska krav har formulerats som står i strid med vad Posten och Telia ser som affärsmässigt motiverad produktion. Syftet med de fördelningspolitiska motiven kan vara att exempelvis utjämna skillnader mellan glesbygds- och tätortsbor, låg- och höginkomsttagare eller mellan handikappade och icke handikappade.

Det är i och för sig inte självklart att politiska krav av denna typ verkligen står i strid med vad bolagen betraktar som affärsmässigt motiverat. Politiska krav har på post- och teleområdena formulerats under en mycket lång tid och det råder oklarhet om hur produktionen egentligen skulle se ut ifall några politiska restriktioner inte förelåg. Att exempelvis genomföra en snabb utbyggnad av rikstäckande digitala telenät har ofta beskrivits som ett viktigt mål från främst regionalpolitisk utgångspunkt, men det har inte direkt påstås att denna utbyggnad innehåller delar som är olönsamma för Telia.

I den mån politiska krav framtvingar en icke affärsmässig produktion finns två finansieringsmetoder. Den ena är korssubventionering mellan olika kundgrupper, vilket innebär att vissa kunder får betala ett betydligt högre pris än andra. Den andra metoden är direkta ersättningar från statsmakterna för de merkostnader som uppstår. Den sistnämnda metoden anses i teorin vara bättre från samhällsekonomisk utgångspunkt, medan den första metoden i praktiken oftast föredras av statsfinansiella skäl. De regionala och sociala mål som satts upp inom post- och teleområdena finansieras på båda dessa sätt.

Ett annat skäl för politisk styrning är att post- och teletjänster har karaktären av så kallad naturliga monopol, dvs. där stordriftsfördelarna är så påtagliga att även en renodlad marknadsekonomi kommer att framtvunga en lösning med endast ett företag som producerar tjänsten i fråga. Eftersom konkurrens därmed kommer att saknas har en styrning ansetts nödvändig för att uppnå tillfredsställande effektivitet och för att undvika att ensamställningen utnyttjas för att ta ut "monopolvinster".

Den tekniska utvecklingen på framför allt teleområdet har lett till en situation där det allt oftare i frågasätts om produktionen längre har karaktären av naturligt monopol. Fortfarande gäller dock att betydande kundkategorier endast har en producent att vända sig till om man vill få en viss tjänst utförd. Normalt används någon form av prisreglering för sådana tjänster i syfte att skydda kunderna från alltför stora prishöjningar. För Posten och Telia gäller att ett tak för prisutvecklingstakten har formulerats för respektive bolags viktigaste konsumenttjänst, nämligen brevbefordran och telefoni.

Det finns också ett allmänt ägarintresse för att verksamheterna skall bedrivas på effektivast möjliga sätt och till lägsta möjliga kostnad. Målet om en allmänt effektiv produktion formuleras ofta som lönsamhets- eller avkastningskrav. I detta avseende skiljer sig inte staten som ägare från vilken annan ägare som helst. Staten har dock oftast en annan syn på frågan om hur stora vinster som företagen idealt skall generera. Sålunda har staten som ägare av Posten och Telia inte formulerat mål om vinstmaximering utan endast att dessa bolag skall generera en tillräcklig vinst för att långsiktigt kunna säkra en effektiv produktion. Historiskt sett har Postverket och, i synnerhet, Televerket varit lönsamma affärsverk. Vid vissa tillfällen har också staten överfört genererade vinstmedel till ägaren för att förstärka statsbudgeten.

Utvecklingen under särskilt senare år har inneburit att marknaderna för post- och teletjänster i allt högre grad har kommit att bli konkurrensutsatta. Fortsätter denna utveckling kan det i framtiden bli så att Posten och Telia vardera endast blir ett företag av flera på sina respektive marknader och att de båda företagen mister sin dominerande marknadsställning. Andra former av styrning kan då bli aktuella, vilket också diskuteras i de båda nämnda propositioner som föregick bolagiseringen. Det kan då bli nödvändigt att ställa politiska mål av regional och social karaktär på alla marknadens aktörer. Samtidigt leder en ökad konkurrens till att behovet av prisregleringar minskar.

Enligt vad som framhålls i dessa propositioner är en sådan situation ännu inte för handen. På de huvudsakliga tjänsterna för befordran av brev och paket till hushåll respektive hushållstelefoni bedöms Posten och Telia att

under en överskådlig tid ha en ensamställning eller åtminstone en helt dominerande position.

1995/96:RR10
Bilaga 1

Bolagiseringarnas effekter på statsmakternas styrformer

I de båda propositioner som föregick bolagiseringarna av Postverket och Televerket angavs bland annat att statsmakternas styrning av aktiebolag måste ske i andra former jämfört med de som används för affärsverk. Frågan om vilka skillnader som råder mellan att styra aktiebolag och affärsverk har behandlats i ett flertal sammanhang. Här kan nämnas följande rapporter:

- Finansdepartementets rapport SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag? (Ds 1991:77), utarbetad av expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).
- Kommunikationsdepartementets rapport Bolagisering av affärsverk – konstitutionella aspekter (Ds 1992:101).
- Näringsdepartementets rapport inom ramen för det så kallade privatiseringsprogrammet Företag med statligt ägande & affärsdrivande verk.
- Riksrevisionsverkets rapport Konsten att bolagisera en myndighet – lärdomar från tre bolagiseringar (Riksrevisionsverket F 1993:25).

I detta avsnitt görs en kortfattad redovisning av vad som framkommit i dessa propositioner och rapporter när det gäller frågan om skillnaden mellan att styra ett affärsverk och ett aktiebolag.

Styrning av ett affärsverk

Regeringens rätt att styra ett affärsverk regleras i regeringsformen (11 kap. 6 § RF). Styrningen av ett affärsverk sker i första hand genom dess instruktion.

Regeringen kan också styra ett affärsverk genom föreskrifter och direktiv för särskilda fall som meddelas genom formella regeringsbeslut. Regeringens direktiv skall meddelas i skriftlig form, antingen genom så kallad normbeslut i form av förordning eller genom regeringsbeslut i särskilda fall. Dock kan regeringen inte bestämma hur ett affärsverk skall besluta i ärenden som rör myndighetsutövning (11 kap. 7 § regeringsformen). Affärsverkens näringsverksamhet faller dock utanför det område som omfattas av denna bestämmelse. Möjligheten att utfärda föreskrifter och direktiv gör det möjligt för regeringen att styra affärsverk även i ett kort tidsperspektiv.

Enligt dåvarande Postverkets och Televerkets instruktioner skulle verken före den 1 september varje år till regeringen lämna förslag till treårsplan med anslagsredovisning och anslagsframställning. Förslagen behandlades av regeringen i budgetpropositionen, där mål och inriktning för respektive verk formulerades. Riksdagen fattade därefter beslut om treårsplanerna. I samband med dessa beslut behandlades också motioner inom området.

Större revideringar av statsmakternas mål kunde ske vid vissa tillfällen. Före genomförandet av bolagiseringarna gjordes den sista större revideringen av de politiska målen på postområdet år 1985 (prop. 1984/85:100 bil. 8, bet.

TU11, rskr. 203) och på teleområdet år 1988 (prop. 1987/88:118, bet. TU28, rskr. 402).

1995/96:RR10
Bilaga 1

Styrning av ett statligt bolag

En bolagisering av ett affärsverk medför att det särskilda regelverk som gäller för myndigheter inte längre är tillämpligt. Den lydnadsplikt som följer av regeringsformen (11 kap. 6 §) är inte heller tillämplig. Staten som aktieägare lyder under samma regler som övriga aktieägare och har därmed i princip inte några andra möjligheter till styrning av aktiebolag än andra aktieägare. Staten får agera på bolagsstämman inom ramen för de befogenheter som aktiebolagslagen ger.

I ett statligt aktiebolag tillsätter regeringen styrelse, medan styrelsen tillsätter högste chefen för bolaget. Denna ordning kan jämföras med ett affärsverk, där regeringen tillsätter såväl högste chef som styrelsens ledamöter.

Ett statligt bolag kan styras på flera sätt. Ett instrument är lagstiftning, vilket har utnyttjats både på post- och teleområdena. En sådan lagstiftning är normalt gällande för alla företag som bedriver liknande produktion, men kan ses som ett styrinstrument även för det specifika statliga bolaget.

Ett annat styrinstrument är avtal som träffats mellan ägaren staten och det aktuella bolaget. Vid bolagiseringarna av Posten och Telia träffades sådana avtal. Dels ingicks avtal om själva bolagiseringens genomförande och på vilket sätt den skulle ske. Dels ingicks avtal om särskilda åtaganden som bolagen har i förhållande till staten och eventuell ersättning härför.

Sådana åtaganden kan också regleras i bolagsordningen, som kan sägas vara ett aktiebolags motsvarighet till affärsverkets instruktion. Bolagsordning skall enligt lag upprättas vid bildandet av ett aktiebolag samt godkännas och registreras vid Patent- och registreringsverket. Handlingen skall bland annat innehålla uppgifter om aktiernas nominella värde och om antalet styrelseledamöter. Bolagsordningen innehåller vidare den betydelsefulla s.k. ändamålsparagrafen, där verksamhetens närmare inriktning anges.

Styrning kan också ske genom bolagsstämman och genom den av stämman valda styrelsen. Detta kommer till uttryck i så kallade ägardirektiv till styrelsen. Här klargör ägaren för ledamöterna i styrelsen vad som förväntas av dessa. Underförstått menas att styrelseledamöterna kan bytas ut om förväntningarna inte uppfylls.

Riktlinjer för den aktuella verksamheten kan även finnas i propositioner och utskottsbetänkanden. Riksrevisionsverket har i en promemoria till regeringen i januari 1995 framhållit risken för att sådana riktlinjer inte är kända för samtliga styrelseledamöter i statliga bolag, till följd av successiva nyrekryteringar. Riksrevisionsverket har därför föreslagit att relevanta avsnitt ur propositioner och riksdagsbeslut tas in i ägardirektiven.

Vid bolagisering upphör kontrollen av JO och JK. Kontroll utövas i stället av de av bolagsstämman valda revisorerna. Riksdagens revisorer kan även fortsättningsvis utöva kontroll. Vidare gäller att RRV på eget eller regeringens uppdrag kan utföra granskning av bolag som Posten och Telia utöver den sedvanliga granskning som årligen skall utföras enligt aktiebolagsordningen.

Även en tillsynsmyndighet, exempelvis Post- och telestyrelsen, kan utöva viss kontroll över bolaget.

I den ovannämnda rapporten Bolagisering av affärsverk – konstitutionella aspekter konstateras att statsmakternas styrformer ändras vid en bolagisering av ett affärsverk, men att möjligheten till styrning inte nödvändigtvis minskar i någon nämnvärd omfattning. Om det i praktiken blir några skillnader beror på hur stor frihet affärsverket haft och vilken frihet bolaget får att agera i förhållande till staten som ägare.

1995/96:RR10
Bilaga 1

De politiska målen inom postområdet

Efter bolagiseringen har de politiska målen i övergripande form fastställts av riksdagen i samband med tillkomsten av postlagen (1993:1684). Regeringen har därefter, med utgångspunkt från dessa mål, formulerat åtaganden för Posten i ett avtal.

Regeringen har också formulerat ägardirektiv, som i första hand har till syfte att klargöra ägarens ekonomiska krav på bolagens verksamheter. För Postens del gäller ett långsiktigt avkastningskrav som uppgår till 11–13 % på eget kapital efter skatt. Soliditeten, dvs. eget kapital i förhållande till det totala kapitalet, skall på sikt vara 15 %. Härutöver utövar ägaren sitt inflytande på bolaget genom att på respektive bolagsstämma utse styrelseledamöter. Bolagsordningens ändamålsparagrafer är kortfattade och innehåller inga direkta uppgifter om regionala och sociala åtaganden.

Postlagen

Postlagen samt ombildningen av Postverket till ett helägt aktiebolag godkändes av riksdagen genom beslut den 17 december 1993 (prop. 1993/94:38, bet. 1993/94:TU11, rskr. 1993/94:119). Bolagiseringen och lagen trädde i kraft den 1 mars 1994.

Postverksamhet definieras i lagen som regelbunden befordran mot avgift av brev eller brev och paket. Ett företag som enbart distribuerar paket bedriver alltså inte postverksamhet. Företag som enbart distribuerar egna försändelser eller som sysslar med bud- eller expressverksamhet faller också normalt utanför definitionen av postverksamhet. Den som skall bedriva postverksamhet måste anmäla detta till Post- och telestyrelsen. Det krävs däremot inget tillstånd.

De övergripande politiska målen för postservice återfinns i 1 § postlagen.

I landet skall finnas en rikstäckande postservice som innebär att brev och paket kan nå alla oavsett adressort. Det skall finnas möjlighet för alla att få brev befordrade till enhetliga och rimliga priser. Privatpersoner skall också ha möjlighet att få paket befordrade till enhetliga priser. Därutöver skall det finnas en rikstäckande kassaservice som innebär att alla har möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser.

I 2 § återfinns en bestämmelse om att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer fortlöpande skall följa utvecklingen på postområdet och bevaka att postservicen och kassaservicen motsvarar samhällets behov.

1995/96:RR10
Bilaga 1

Statens avtal med Posten

Bestämmelserna i det avtal som staten tecknat med Posten i samband med bolagsbildningen reglerar de särskilda åtaganden som bolaget har att uppfylla avseende bland annat regionala och sociala mål. Ett antal andra krav är mer inriktade mot allmän effektivitet och mot att undvika monopolprissättning. Vissa minimikrav på verksamheten ställs också, vilket till viss del är ett uttryck för regionala och sociala åtaganden men främst kan ses som krav på effektivitet.

Enligt avtalet förbinder sig Posten AB att under avtalsperioden den 1 mars 1994 – den 31 december 1996 tillhandahålla en daglig och rikstäckande post- och kassaservice. Med daglig service avses i avtalet service på helgfria vardagar. För kravet på postservice utgår ingen ersättning till Posten. För kravet på kassaservice utgår en ersättning, som för närvarande uppgår till 250 miljoner kronor per år. Ersättningen gäller för sådan kassaservice som inte är kommersiellt betingad. I avtalet anges målen för Postens verksamhet i form av åtaganden, vilka är formulerade på följande sätt:

- En god grundläggande post- och kassaservice skall ges till såväl stora som små kunder i hela landet. Kundernas efterfrågan bör vara styrande. Förändringar av servicens utformning i glesbygd bör ske varsamt.
- Daglig postservice skall tillhandahållas för alla hushåll, företag och organisationer. I normalfallet skall dessa ha tillgång till postutdelning fem dagar i veckan.
- Postservicen skall vara rikstäckande. Brev och paket skall kunna nå alla oavsett adressort.
- Brevbefordran skall tillhandahållas med hög tillförlitlighet enligt kundernas efterfrågan. Enstaka försändelser skall befordras till rimliga och för respektive viktklass enhetliga priser.
- Paketbefordran från privatpersoner skall tillhandahållas till enhetliga priser för enstaka försändelser i respektive viktklass.
- Daglig och rikstäckande kassaservice skall tillhandahållas till enhetliga priser för privatpersoner.
- Antal fasta hushåll som saknar daglig post- och kassaservice bör inte öka.

I avtalet har också ett krav på pristak ställts upp för privatpersoners befordran av brev- och paketförsändelser som väger upp till 500 gram. Den genomsnittliga prisutvecklingen för sådana försändelser får inte överstiga den genomsnittliga förändringen av nettoprisindex under en treårsperiod. Posten skall även tillhandahålla rabatterade frimärken för privatpersoner under lätt tillgängliga former.

Vidare förbinder sig Posten att i sin verksamhet ta hänsyn till handikappades behov av särskilda posttjänster genom att mot kostnadsbaserad ersättning befordra blindskrift och blindskriftsförsändelser samt i övrigt svara för handikappservice i samband med postservice.

De ovan redovisade åtagandena är i princip identiska med de mål för postområdet och för Posten som fastställdes av riksdagen i samband med behandlingen av 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100 bil. 7, bet. 1991/92:TU18, rskr. 1991/92:276). Den enda skillnaden är att ett mål har tillkommit, nämligen målet att antal fasta hushåll som saknar daglig post- och kassaservice inte bör öka.

För vissa av dessa åtaganden får Posten ersättning från staten. Det sker genom att Post- och telestyrelsen upphandlar dessa tjänster i konkurrens och i enlighet med lagen om offentlig upphandling (SFS 1992:1528). Det är dock för närvarande ingen annan än Posten som kan utföra tjänsterna i fråga. Post- och telestyrelsen har för budgetåret 1994/95 erhållit ett reservationsanslag på sammanlagt 98,6 miljoner kronor för att garantera att försändelser kan skickas portofritt mellan synskadade och från vissa institutioner samt för att täcka kostnader i samband med post- och kassaservice till äldre och handikappade i glesbygd.

Vidare disponerar Kommunikationsdepartementet ett reservationsanslag på 200 miljoner kronor för att under budgetåret 1995/96 ersätta Posten för riktäckande kassaservice. Motsvarande belopp för budgetåret 1994/95 var 250 miljoner kronor och året därförinnan 300 miljoner kronor. I respektive budgetproposition har dessa successiva nedskärningar motiverats med behovet av besparingar. Ersättningen utgår för postkontor lokaliserade på orter där etablering inte är kommersiellt motiverad. Sådana etableringar har närmare definierats som etableringar på orter som saknar bankkontor.

I statens avtal med Posten finns inget åtagande vad gäller tidningsdistribution. Enligt tjänstemän på Kommunikationsdepartementet skall postlagen tolkas så att tidningar inte betraktas som brev, såvitt de inte är inneslutna i kuvert. Enligt en rapport från Post- och telestyrelsen, daterad 1995-08-31, råder i dag konkurrens på marknaden för tidningsdistribution i vissa delar av landet. I de områden där Posten bedriver lantbrevbäring finns dock ingen annan distributör för tidningsföretagen att anlita än Posten.

De politiska målen inom teleområdet

De telepolitiska målen syftar primärt till att säkerställa att boende i glesbygd och handikappade erhåller goda telekommunikationer. I riksdagens beslut med anledning av den så kallade tillväxtpropositionen (prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:TU28, rskr. 1990/91:369) preciserades det statliga ansvaret till att omfatta telefonitjänsten i hela landet. Beslutet innebar att det statliga ansvaret också skulle omfatta telefonautomater i glesbygd, handikappades tillgång till teletjänster och samhällets alarmeringstjänst.

I samband med riksdagens bolagiseringsbeslut utvidgades det statliga ansvaret till att omfatta även telefax och datakommunikation via låghastighetsmodem. Samtidigt slogs fast att särskilda tjänster för handikappade inte skall ses som en del av grundläggande teletjänster. Det framhölls dock att

staten skall se till att handikappade får möjlighet att utnyttja telefonitjänst, vilket kräver tillgång till vissa tilläggstjänster såsom texttelefon och numerupplysning. Detta bör enligt beslutet ske genom att tillståndsmyndigheten träffar avtal med en eller flera tillståndshavare om att tjänsterna skall finnas tillgängliga.

Liksom på postområdet har staten valt att främst försöka uppnå de uppsatta politiska målen via lagstiftning, i detta fall telelagen, samt med hjälp av ett avtal som tecknats med Telia i samband med bolagsbildningen. I avtalet regleras de särskilda åtaganden som bolagen har att uppfylla avseende bland annat regionala och sociala mål. På teleområdet kompletteras avtalen med vissa krav på teleoperatörerna i samband med tillståndsgivningen, som därmed är ytterligare ett styrinstrument som statsmakterna förfogar över.

I ägardirektiven för Telia redovisas ett långsiktigt avkastningskrav efter skatt på lägst 15 %. Som utdelningsprincip har fastlagts att minst en tredjedel av vinsten skall delas ut, dock högst 5 % på genomsnittligt justerat eget kapital.

Härutöver utövar ägaren sitt inflytande på de båda bolagen genom att på stämman utse styrelseledamöter. Bolagsordningen och dess ändamålsparagrafer är kortfattade och innehåller inga uppgifter om regionala och sociala åtaganden.

Telelagen

Genom beslut den 8 juni 1993 godkände riksdagen den nya telelagen (1993:597) samt ombildningen av dåvarande Televerket till ett av staten helägt aktiebolag (prop. 1992/93:200, bet. 1992/93:TU30, rskr. 1992/93:443). Både telelagen och bolagiseringen trädde i kraft den 1 juli 1993. De övergripande politiska målen återfinns i 2 § telelagen.

Bestämmelserna i lagen syftar till att enskilda och myndigheter skall få tillgång till effektiva telekommunikationer till lägsta möjliga samhälls-ekonomiska kostnad. Här ligger bland annat att var och en skall få möjlighet att från sin stadigvarande bostad eller sitt fasta verksamhetsställe utnyttja telefonitjänst inom ett allmänt tillgängligt nät. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att enskilda och myndigheter skall tillförsäkras tillgång till teletjänster eller fasta teleförlbindelser genom statlig upphandling.

Vidare regleras tillståndsgivningen i 13 § samma lag, där det framgår att tillstånd att bedriva televerksamhet får förenas med villkor. Med utgångspunkt från de telepolitiska målen kan därmed ett antal skyldigheter ställas på alla teleoperatörer.

Statens avtal med Telia

Avsikten med avtalet är att säkerställa att de telepolitiska mål som formulerats i riksdagsbeslutet uppfylls. I avtalet åtar sig Telia att under perioden den 1 juli 1993–den 31 december 1996 uppfylla följande.

Den genomsnittliga prisutvecklingen för ett antal telefonitjänster för permanentboende och företag med direkttelefon skall inte överskrida ett visst fastställt pristak. Pristaket omfattar engångsavgift, flyttningsavgift, överlåtelseavgift och abonnemangsavgift för huvudledning samt samtalsavgift för lokal-, riks- och utlandssamtal. Pristaket innebär att den årliga genomsnittliga prisändringen för dessa tjänster inte får överstiga ändringen av nettoprisindex (NPI) minskat med 1 procentenhet. I den mån den årliga prisförändringen under ett enstaka år skulle överstiga denna nivå sker en justering påföljande år.

Telia förband sig också i avtalet att från och med år 1994 införa en lågförbrukartaxa för hushållsabbonnenter, vilket också genomfördes under detta år. Taxan innebär i korthet att abonnemanget blir billigare och samtalsavgifterna högre jämfört med ordinarie taxa. Det är frivilligt för en abonnent att övergå till denna taxa och ca 10 procent av alla abonnenter anses vinna på att utnyttja möjligheten.

I samband med behandlingen av propositionen om ny telelag begärde riksdagen att regeringen skulle ge Telia i uppdrag att utreda förutsättningarna för differentierad teletaxa för pensionärer. Det har i avtalet formulerats som ett krav på ovan nämnda lågförbrukartaxa.

Telia skall också upprätthålla olönsamma telefonautomater i glesbygd. Undantag från denna princip kan göras om Telia kan visa att behov inte längre föreligger för en viss automat eller om den ofta utsätts för skadegörelse.

Avtalet innehåller vidare vissa bestämmelser om samtrafiktaxor. I 20 § telelagen stipuleras att samtrafikavgifter skall vara rättvisa och skäliga med hänsyn till kostnaderna för prestationerna. Dessa taxor har främst betydelse för att säkerställa konkurrensneutraliteten mellan teleoperatörerna, men har betydelse även för enskilda kunder. Om samtrafikfrågorna är helt lösta kan alla mottagare nås, oavsett vilken teleoperatör som mottagaren är ansluten till.

Tillståndsgivningen vad gäller telefonitjänster

En skillnad mellan post- och teletjänster är att de politiska målen för det sistnämnda området till viss del också kan säkerställas via tillståndsgivning. I 2 § telelagen anges som ett övergripande mål att hushåll, företag och myndigheter skall ha tillgång till effektiva telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. I förarbetena till telelagen (s. 73) framhöll föredraganden att ett delmål därvidlag var att åstadkomma god tillgänglighet och service. I anslutning till bestämmelserna i 13 § telelagen anges i förarbetena till telelagen (s. 113 och 281) att det finns skäl att tillståndet bör förenas med villkor av denna innebörd. Av detta skäl har Post- och telestyrelsen valt att förena tillståndet för samtliga teleoperatörer med vissa grundläggande krav på tjänsten som specificeras för varje teleoperatör.

Enligt 13 § telelagen kan tillståndsvillkoren bland annat avse skyldighet för tillståndshavare

- att på vissa villkor tillhandahålla telefonitjänst åt var och en som efterfrågar denna tjänst,
- att med beaktande av tillgänglig kapacitet på vissa villkor tillhandahålla fasta teleföbindelser åt den som efterfrågar sådana,
- att i verksamheten ta hänsyn till handikappades behov av särskilda tele-tjänster,
- att medverka till att telemeddelanden kan förmedlas till samhällets alarmerings- och räddningstjänst,
- att på skäliga villkor i egen telefonkatalog publicera och i sin verksamhet till allmänheten lämna ut uppgifter om enskilda telefonabonnemang hos annan tillståndsgivare i den utsträckning de inte omfattas av tystnadsplikt enligt lag,

1995/96:RR10
Bilaga 1

Det finns ytterligare ett antal uppräknade villkor som dock saknar betydelse från regional och social synpunkt och som därför inte redovisas här.

Med utgångspunkt från denna paragraf i telelagen har Post- och telestyrelsen i de tillstånd som meddelats teleoperatörer ställt ett antal villkor, varav fyra har betydelse från regional och social utgångspunkt. Var och en i landet skall kunna utnyttja en telefonitjänst inom ett allmänt tillgängligt nät och det skall ske på ett likartat sätt. Handikappade som inte kan använda telefonkatalog skall erbjudas nummerupplysningstjänst. Alla skall ha möjlighet att utnyttja samhällets alarmerings- och räddningstjänst, dvs. de så kallade 90 000-tjänsterna. Slutligen skall hushåll, företag och myndigheter kunna erhålla telekommunikationer med viss kvalitet. Detta säkerställs genom att vissa minimikrav ställs på operatör som erhåller tillstånd.

I princip ser teletillstånden likadana ut för samtliga teleoperatörer. I ett par fall ställs det dock högre krav på Telia. Telia är den enda tillståndshavaren som på likartade villkor skall tillhandahålla telefonitjänst till fast anslutningspunkt åt var och en som efterfrågar denna tjänst. Övriga operatörer behöver bara tillhandahålla telefonitjänst till fast anslutningspunkt i en utsträckning som motsvarar en förväntad marknadsandel år 1996 och som operatören angivit i ansökan.

Vad som menas med uttrycket ”likartade villkor” behandlades i förarbetena till telelagen (prop. 1992/93:200, s. 113). Här framgår att det är förenligt med tillämpningen av likartade villkor att tillhandahålla telefoni på olika villkor för olika kundkategorier eller för samma kundkategori i olika marknadssituationer. Exempel på detta är olika villkor för hushålls- och företagskunder, hög- och lågförbrukartaxa och olika priser för permanent- och fritidsbostäder, lägre taxor för kostnadseffektiva rutter eller högre periodiska fasta avgifter i storstäder än i glesare befolkade delar av landet. Även av det tillstånd som Telia erhöll av Post- och telestyrelsen den 25 oktober 1994 framgår att sådana villkor är förenliga med det angivna telepolitiska målet.

Även när det gäller nummerupplysningstjänst för handikappade som inte kan använda telefonkatalogen, dvs. främst synskadade och gravt rörelsehindrade, ställs större krav på Telia än övriga teleoperatörer. I princip finns samma bestämmelse i alla tillstånden, nämligen att tillståndshavaren på

beställning från ansvarig myndighet och mot kostnadsbaserad ersättning skall tillhandahålla sådan tjänst. I praktiken är det dock endast Telia som behöver utföra denna tjänst, eftersom någon annan operatör inte fått någon beställning av nämnda slag. Telia har däremot fått en beställning genom den upphandling som Post- och telestyrelsen genomfört.

Angående de s.k. 90 000-tjänsterna gäller att tillståndshavare skall svara för kostnadsfri framkoppling av nödsamtal från allmänheten till alarmeringscentral för SOS Alarmering AB eller annat alarmeringsföretag som på uppdrag från staten handhar SOS-tjänsten. Trafiken skall befordras på nödnummer som bestäms genom fastställd nummerplan. Här ställs sålunda samma krav på varje teleoperatör.

Tillstånden inbegriper också minimikrav på leveranstid för telefonabonnemang, felavhjälpning, framkomlighet, driftsäkerhet och nätkvalitet. Kraven är desamma för samtliga teleoperatörer. Enligt tillståndet har dock en enskild teleoperatör rätt att exempelvis erbjuda lägre kvalitet till lägre pris om kunden har avtalat så med teleoperatören.

Kravet på leveranstid är 17 dagar. För felavhjälpning har satts upp ett krav på att en sådan åtgärd får ta maximalt två arbetsdagar. Framkomligheten i nätet mäts som andelen lyckade uppkopplingsförsök och kravet är 98 procent för operatören i sin helhet och 96 procent för varje enskilt stationsområde. Driftsäkerheten mäts som antalet kundanmälda fel per 1 000 terminalpunkter och år. Kraven enligt tillståndsgivningen är högst 160 fel som genomsnitt för operatören och maximalt 600 fel för varje stationsområde. Kraven på nätkvalitet innebär att det skall vara möjligt att överföra telefaxmeddelanden och annan datakommunikation via låghastighetsmodem.

Hur följs de post- och telepolitiska målen upp?

Post- och telestyrelsen är central förvaltningsmyndighet inom post- och teleområdet. En av myndighetens uppgifter är att löpande följa upp hur de fastställda regionala och sociala målen uppfylls. Socialstyrelsen har ett motsvarande uppdrag när det gäller texttelefonitjänster. Även Posten och Telia bedriver ett eget löpande uppföljningsarbete, som dock nödvändigtvis inte är bundet till de mål som statsmakterna har satt upp.

Post- och telestyrelsen skall enligt sin instruktion (SFS 1993:1710) verka för att en väl fungerande post- och kassaservice finns tillgänglig för alla enligt de mål som anges i postlagen. Inom teleområdet skall myndigheten bland annat främja ett effektivt telesystem i enlighet med fastlagda telepolitiska mål, pröva frågor om tillstånd samt utöva tillsyn enligt telelagen. Post- och telestyrelsen skall inom både post- och teleområdena tillgodose behov hos funktionshindrade av post- och telekommunikationer. Myndigheten skall även övervaka prisutvecklingen.

Till myndighetens uppgifter hör också att kontrollera att de avtal som tecknats mellan staten och Posten om särskilda åtaganden uppfylls. Denna uppgift har myndigheten erhållit som ett särskilt uppdrag av regeringen.

I Post- och telestyrelsens regleringsbrev sägs att myndigheten skall utveckla system och metoder för fortlöpande tillsyn inom post- och teleområdena. I 1995 års regleringsbrev görs vissa preciseringar av myndighetens

1995/96:RR10
Bilaga 1

uppgifter vad gäller handikappfrågor. Här sägs att upphandlingen av blindskrift samt den utökade lantbrevbärarservicen för äldre och handikappade om möjligt skall ske till lägre kostnad än förra budgetåret utan att avkall görs på kvaliteten. Vidare skall upphandlingen av nummerupplysningstjänsten ske på ett sådant sätt att kvaliteten om möjligt blir bättre samtidigt som kostnaderna om möjligt blir lägre.

Socialstyrelsen har samtidigt rollen att följa upp de politiska målen att handikappade skall erhålla texttelefoni. Enligt ett särskilt uppdrag skall Socialstyrelsen upphandla texttelefonitjänst av en teleoperatör till lägsta möjliga kostnad. Vidare har myndigheten att finansiera texttelefoner genom att i efterskott ersätta landstingen.

1995/96:RR10
Bilaga 1

Post- och telestyrelsens uppföljningsarbete på postområdet

Post- och telestyrelsen har redovisat följande uppgifter om det arbete som myndigheten hittills genomfört för att följa upp de politiska målen på postområdet.

Några av målen har en sådan karaktär att någon särskild uppföljning inte behöver göras. Till dessa mål hör kravet om enhetliga priser för brev- och paketbefordran samt för Postens kassatjänster, vilket man får förutsätta att Posten uppfyller. Det räcker också i princip med att studera Postens portotabell för att undersöka om detta mål är uppfyllt.

Beträffande målet att inte fler hushåll skall få en försämrad kvalitet vad gäller daglig befordran genomförde Posten förra året en kartläggning som Post- och telestyrelsen har tagit del av. Kartläggningen redovisar hur många hushåll i landet som saknar daglig post- respektive kassaservice samt hur många hushåll som har en begränsad service vad gäller betalningstjänster. Enligt denna kartläggning saknar 1 529 hushåll i landet daglig postservice medan 1 907 hushåll saknar daglig kassaservice. Härutöver har ca 4 000 hushåll begränsad service vad gäller betalningstjänster.

Post- och telestyrelsen har inte möjlighet att själv genomföra denna typ av undersökningar utan måste förlita sig på uppgifter från Posten. Myndigheten har dock granskat denna kartläggning och inte funnit skäl att i frågasätta de uppgifter som framkommit. Posten kommer också att avkrävas regelbundna undersökningar av denna typ. Ett problem kan vara att utomstående faktorer kan bidra till att över tiden göra dessa mål allt lättare eller svårare att uppnå. Uppföljningsarbetet bör därför enligt myndigheten inte bestå enbart av en redovisning av exempelvis utvecklingen av antalet hushåll som saknar daglig post- och kassaservice, utan bör också ge förklaringar till de siffror som redovisas.

Enligt Post- och telestyrelsens bedömning är det troligt att antalet sådana hushåll successivt minskar, inte som en konsekvens av ökad ambition hos Posten utan på grund av den urbaniseringsprocess som fortfarande pågår i glesbygdsområden och som främst yttrar sig i att människor flyttar in till närmaste centralort. Det är exempelvis vanligt i Norrlands inlandskommuner att det totala invånarantalet i kommunen minskar samtidigt som centralorten successivt ökar sitt invånarantal.

Målen rörande handikappade består av två delar. Blindskriftsförsändelser skall förmedlas utan kostnad mellan synskadade samt till och från vissa godkända institut som exempelvis bibliotek. Härutöver skall en utökad lantbrevbärarservice tillämpas om en boende i glesbygd har hög ålder, är sjuk eller har handikapp. I praktiken innebär det att lantbrevbärare delar ut post även till ensligt belägna hushåll som normalt skulle ha fått hämta sin post på annat håll.

Post- och telestyrelsen upphandlar dessa tjänster från Posten och i samband därmed prövar kostnader och servicenivåer. Enligt myndigheten har dessa handikapptjänster fungerat bra sedan många år tillbaka och det finns i dag inget uppenbart sätt att göra tjänsterna bättre. Myndigheten har därför koncentrerat sig på att bibehålla kvaliteten på dessa tjänster och försöka upphandla dessa till lägsta möjliga kostnad. Myndigheten har fått ett stöd för detta synsätt i 1995 års regleringsbrev. Enligt avtalet mellan Posten och staten skall ersättningen vara kostnadsbaserad. Ett problem härvidlag är att Postens olika tjänster är integrerade i varandra produktionsmässigt, varför det är svårt att isolera kostnaderna för tjänsterna i fråga.

Det finns enligt Post- och telestyrelsen inte något bra sätt att aktivt följa upp huruvida Posten uppfyller ställda krav på handikappområdet. Man får utgå från att en handikappad, eller en handikapporganisation, som inte anser att Posten uppfyllt dessa åtaganden ger sig till känna. Myndigheten har dock ännu inte mottagit några klagomål, varken från enskilda eller från handikapporganisationer.

Angående de tjänster som upphandlas strävar Post- och telestyrelsen efter att granska vad staten får för pengarna och att effektivisera inköpen. Det sker i öppen anbudsupphandling och med utgångspunkt från lagen om offentlig upphandling (1992:1528). Det är dock inte troligt att någon annan än Posten kan tillhandahålla dessa tjänster under den närmaste framtiden. Det var Socialstyrelsen som tidigare skötte denna ersättning. Enligt Post- och telestyrelsen har upphandlingen av blindskriftsservice hittills gått trögt, bland annat beroende på att Posten har svårt att redovisa kostnaderna för denna verksamhet.

De flesta målen rörande regionala åtaganden har formulerats förhållandevis ”mjukt”. Hit hör kravet att förändringar av postservicens utformning i glesbygd skall ske varsamt. I denna formulering ges ett godkännande till att Posten omvandlar postkontor till ”post i butik-lösningar”. Det accepteras också att postkontor läggs ner. Ett uppföljningsarbete av mjuka mål är av naturliga skäl svårare att göra.

Vad gäller det angivna pristaket koncentrerar sig Post- och telestyrelsen på att granska den beräkningsmetod som används. Prisutvecklingen räknas på en korg av tjänster som var och en kan ha olika prisutveckling. Därför måste de olika tjänsternas vikt i korgen vara korrekt, vilket innebär vissa problem av beräkningsteknisk natur. Prismålet är beräknat på en korg av tjänster som dels är betydelsefulla från konsumentsynpunkt, dels tillhandahålls av Posten i ensamställning på marknaden. Myndigheten gör därför bedömningen att uppföljningsarbetet bör vara inriktat mot kontinuerliga översyner beträffande frågan om vilka tjänster som skall ingå i korgen.

Enligt Post- och telestyrelsens uppfattning är Postens eget kvalitetssäkringsarbete, där bland annat interna mål om kvalitet och servicegrad anges, av omfattande storlek. Myndigheten har inte möjlighet att själv bedriva motsvarande arbete. Däremot har Post- och telestyrelsen ambitionen att granska de metoder och rutiner som Posten och övriga operatörer använder sig av.

1995/96:RR10
Bilaga 1

Post- och telestyrelsens uppföljningsarbete på teleområdet

Enligt Post- och telestyrelsen har följande åtgärder hittills vidtagits för att följa upp de politiska målen på postområdet.

Vissa mål är, i likhet med ett par av målen på postområdet, enkla att följa upp och kräver inga särskilda åtgärder. Hit hör målet att alla kunder skall kunna erhålla ett telefonabonnemang till ett enhetligt pris oavsett den faktiska kostnaden för Telia att ansluta abonnenten. Det får enligt Post- och telestyrelsen förutsättas att det kommer till allmän kännedom om Telia i något fall inte skulle leva upp till detta krav.

Det pristak som anges i avtalet mellan staten och Telia följs upp genom att Post- och telestyrelsen begär in samtliga uppgifter som Telia grundar sina beräkningar på. Uppgifterna kontrolleras och en avstämning sker därefter med Telia. Enligt Post- och telestyrelsen är detta arbete relativt tidskrävande men kan motiveras med prisutvecklingens betydelse för konsumenterna.

Uppföljningen av målet att upprätthålla olönsamma automater i glesbygd har skett genom att Post- och telestyrelsen granskat förhållandet att Telia under den senaste tiden bytt ut relativt många äldre automater och ersatt dessa med en ny typ av automater som i betydande grad är kostnadsbesparande för Telia. Från de nya automaterna kan man inte betala med mynt eller med betalkort. Det finns dock tre andra sätt att ringa. För det första kan man alltid ringa för motsvarande en markering gratis. För det andra kan man låta mottagare betala kostnaden. För det tredje kan man betala med Telia Accesskort.

Post- och telestyrelsen har begärt in uppgifter om kostnadsskillnader mellan de nya och gamla automaterna. Vidare har Post- och telestyrelsen bedömt effekterna för kunderna av de nya automaterna. Post- och telestyrelsens allmänna bedömning var att de nya automaterna fullgör nödfunktionen till väsentligt lägre kostnad och inte på något påtagligt sätt försämrade tillgängligheten för kunderna. Medgivande har därför lämnats för dessa nya automater.

När det gäller målen på handikappområdet har Post- och telestyrelsen i första hand valt att arbeta för att bibehålla kvaliteten på tjänsten och försöka få ner kostnaden för samhället. Kravet att synskadade och gravt rörelsehindrade skall kunna erhålla nummerupplysningstjänst kostade vid den senaste upphandlingen ca 1 miljon kronor. Eftersom enbart Telia har denna typ av tjänst i dag har den upphandlats av detta företag. Det är dock inget som hindrar att nummerupplysningstjänster i framtiden tillhandahålls på annat sätt, exempelvis av en fristående myndighet.

Post- och telestyrelsen har dock samtidigt börjat undersöka möjligheterna att höja kvaliteten på dessa tjänster. Bland annat undersöks möjligheten för en synskadad att få samtalet direkt framkopplat efter det att nummerupplys-

ningen kontaktats. Detta moment är i dag till visst besvär för synskadade då de måste komma ihåg numret som erhållits i nummerupplysningen utantill. Sedan är det enligt Post- och telestyrelsen en politisk fråga om samhället vill stå för den merkostnad som orsakas av en sådan kvalitetshöjning.

Dessutom har ett arbete påbörjats med att utröna om det tekniskt går att genomföra att alla synskadade erhåller denna tjänst helt kostnadsfritt, vilket de enligt statsmakternas beslut skall få. För närvarande får synskadade betala fullt pris för denna tjänst, samtidigt som de som ersättning får en schabloniserad rabatt på teleräkningen som skall motsvara den genomsnittliga kostnaden för tjänsten i fråga. Systemet missgynnar dock handikappade som använder nummerupplysningstjänsten förhållandevis mycket. Via AXE-systemet kan det vara möjligt att åstadkomma en lösning där alla synskadade får just denna tjänst kostnadsfritt. I så fall kommer rabatten på teleräkningen att tas bort.

Enligt Post- och telestyrelsen har ett arbete påbörjats med att följa upp att samtliga teleoperatörer följer de krav som specificeras i tillstånden. Myndigheten framhåller samtidigt att de krav som ställs på teleoperatörerna i tillståndsgivningen är relativt låga och har karaktären av minimikrav. Enligt uppgift från Telia har ännu inte några krav ställts från Post- och telestyrelsen att redovisa uppgifter rörande dessa kvalitetskrav.

1995/96:RR10
Bilaga 1

Socialstyrelsens upphandling av texttelefoni

Med hjälp av en texttelefon kan en handikappad person dels telefonera till en annan person som har en texttelefon, dels telefonera till en vanlig telefonabonnent. Den sistnämnda typen av samtal möjliggörs genom att en särskild telefonist på Telia kontaktar mottagaren av samtalet och muntligt vidarebefordrar vad den handikappade har framfört i sin texttelefon. Döva, dövblinda, hörselskadade och talskadade har rätt till dessa grundläggande texttelefonitjänster utan kostnad. Prövningen av vem som har behov av texttelefon görs av landstingen.

Socialstyrelsen skall enligt uppdrag från regeringen upphandla denna texttelefonitjänst. Däremot finns det inte i statens avtal med Telia något åtagande från Telias sida att tillhandahålla denna tjänst. Det finns inte heller några krav vid tillståndsgivningen att teleoperatörer på begäran skall kunna tillhandahålla denna tjänst. Vid en jämförelse med de två handikapptjänster som upphandlas av Post- och telestyrelsen, Telias nummerupplysningstjänst och Postens distribution av blindskrift, kan konstateras att dessa två tjänster i enlighet med statens avtal med Telia och Posten också måste utföras av dessa bolag.

Myndigheten disponerar ett förslagsanlag som för 18-månadersperioden den 1 juli 1995–den 31 december 1996 uppgår till ca 156 miljoner kronor. Detta belopp skall dels finansiera förmedlingsverksamheten, som för närvarande sker via Telia, dels kostnaderna för texttelefoniutrustning. För utrustningarna faktureras Socialstyrelsen av landstingen, som svarar för inköpen.

Socialstyrelsen inledde en ny upphandling av förmedlingsverksamheten i april 1995. Socialstyrelsen vill av sekretessskäl inte nämna vilka andra teleoperatörer än Telia som inkommit med anbud, men uppger att det finns fler

anbud än det Telia inkommit med. Vid tidpunkten för publiceringen av denna granskning hade inte beslut fattats om vem som fortsättningsvis skall utföra denna tjänst.

Texttelefonitjänsten är tekniskt komplicerad och kravspecifikationen innehåller ett nittiototal krav som anbudsgivaren måste uppfylla samt ytterligare ett antal krav som bör uppfyllas. Upphandlingen kräver en teknisk kompetens som Socialstyrelsen saknar. I samband med upphandlingen har därför konsulttjänster utnyttjats. Upphandlingsproceduren är enligt Socialstyrelsen också resurskrävande för myndigheten.

Socialstyrelsens bedömning är att texttelefonitjänsten i stort sett fungerar bra. Till stöd för denna bedömning hänvisar styrelsen till handikapporganisationerna, som har möjlighet att regelbundet framföra synpunkter till styrelsen. Tidigare har en viss kritik riktats mot att väntetiderna vissa tider på dygnet har varit för långa. Telia har dock enligt myndighetens mening förbättrat denna del av tjänsten och kritiken har till största delen upphört.

Socialstyrelsen försöker också enligt egen utsago arbeta för att de kostnadsfria bastjänsterna kompletteras med nya tjänster, som handikappade ännu inte har tillgång till. Exempel på sådana tjänster är personsökning, meddelande till telefonsvarare och så kallade tonsignalerings-tjänster såsom betalningsförmedling. Dessa bör ses som komplement till bastjänsterna och det är därför enligt Socialstyrelsen inte nödvändigt att dessa tilläggstjänster skall tillhandahållas kostnadsfritt.

Postens interna uppföljningsarbete

Posten bedriver ett internt kvalitetsarbete, där ett inslag är omhändertagande av kundklagomål. De flesta klagomål på Postens verksamhet riktas direkt till varje region eller till ett visst affärsområde. Till Postens centrala koncernledning kommer det ca 2 000 klagomål per år. De vanligaste klagomålen till koncernstaben handlar om portohöjningar. En annan vanlig typ av klagomål gäller förseningar av enstaka brev eller att eftersändningsrutiner inte fungerar som avsett. Många har också åsikter om exempelvis reklamkampanjer som Posten genomför.

Enligt Posten är det få av klagomålen till koncernledningen som gäller handikappades tillgång till posttjänster eller service i glesbygd. Det finns dock alltid personer som klagar när ett postkontor flyttas eller läggs ner. Sådana klagomål gäller inte bara i glesbygd utan även när ett postkontor i en stad flyttas från exempelvis en förort till en annan.

Posten har också satt upp interna mål för brevutdelning. Ett sådant mål är att 98,5 procent av övernattsbefordrade brev som postas i och delas ut i samma region skall komma fram i rätt tid. För riksbrev, dvs. brev som befordras från en region till en annan, är motsvarande mål 95,5 procent. Målet för alla brev är 96,0 procent.

För de brev som sänds inom en region uppnåddes under den senaste mätperioden januari–september 1995 som bäst siffran 99,7 procent och som sämst 97,9 procent för respektive region. Det uppsatta målet nåddes därmed inte i alla regioner. För brev som sänds från en region till en annan uppmättes under motsvarande period att 96,9 procent av alla brev kom fram i rätt

1995/96:RR10
Bilaga 1

tid, vilket sålunda överträffar det uppsatta målet. För alla brev uppmättes att 96,9 procent av dessa kom fram i rätt tid, vilket också överträffar målet om 96,0 procent.

Statsmakterna ställde tidigare upp ett mål av denna typ i de löpande treårsplanerna. Målet var att 95 procent av alla brev skulle komma fram i rätt tid. Posten har sålunda internt satt upp ett högre mål och enligt sina egna mätningar också överträffat det egna målet.

1995/96:RR10
Bilaga 1

Telias interna uppföljningsarbete

Även Telia bedriver ett internt kvalitetssäkringsarbete som inkluderar omhändertagande av kundklagomål. Telia har statistik på vilka klagomål som är mest frekventa och återföring sker kontinuerligt till de enheter av koncernen som berörs av klagomålen. Ca 1 000 klagomål inkommer till koncernledningen varje år. Enligt Telias statistik för år 1994 är följande klagomål vanligast:

- Bristande framkomlighet till Telia Mobitel kundservice
- Teleräkningar som enligt kunden är för höga
- Otillfredsställande kundmottagande per telefon av kundservicepersonal
- Försämrad service i telebutikerna (inga telefonkataloger är tillgängliga, ej möjlighet att längre betala räkningar)
- För högt pris på nummerupplysningen

Enligt Telia är det i första hand storstadsbor som framför dessa klagomål. Det beror främst på att dessa utnyttjar nya tjänster i betydligt högre grad än andra kunder.

Det finns också klagomål som rör prissättningen på ISDN-relaterade tjänster. Företag i glesbygd får betala betydligt högre priser för sådana tjänster. Däremot klagas det sällan på telefonautomaterna i glesbygd. De klagomål som framförts gäller i första hand att det inte går att betala med mynt. Två gånger per år genomför Telia kundundersökningar, som bland annat tar upp frågan om samtal från automater. Av de tillfrågade är 70–80 procent nöjda med automaternas tillgänglighet, skick och funktion. När det gäller 90 000-tjänsterna finns nästan inga klagomål alls.

Det interna kvalitetssäkringsarbetet berör också servicekvalitet på tele-tjänsterna. Leverans av telefonabonnemang klaras i 99,5 procent av fallen inom fem dagar, vilket kan jämföras med kraven enligt tillståndsgivningen på 17 dagar. Felavhjälpning klaras i 95 procent av alla fall senast dagen efter det att felet anmälts, medan kraven enligt tillståndsgivningen är två arbetsdagar. Framkomligheten i nätet, vilken mäts som andelen lyckade uppkopplingsförsök, uppgår till 99,8 procent och kan jämföras med tillståndsgivningens krav på 98 procent. Driftsäkerhet mäts som antalet kundanmälda fel per 1 000 terminalpunkter och år. Utfallet för Telias del var 85 fel under år 1994 i jämförelse med kraven enligt tillståndsgivningen på maximalt 160 fel.

I tillståndsgivningen ställs också i två fall, nämligen framkomlighet och driftsäkerhet, minimikrav på enskilda stationsområden. Enligt Telia gör man

dock inga undersökningar rörande lokala stationsområden, varför man inte känner till om man överträffar dessa mål. Post- och telestyrelsen har ännu inte ställt några direkta krav på Telia i detta avseende.

1995/96:RR10
Bilaga 1

Övrigt

Folkrörelserådet är en organisation som är inriktad mot glesbygdsfrämjande verksamheter. Rådet utgörs av en riksomfattande sammanslutning av ca 2 300 så kallade lokala utvecklingsgrupper. Exempel på sådana grupper är byalag och sockenråd. Under år 1994 genomförde rådet en attitydundersökning i enkätform till ca 320 utvalda utvecklingsgrupper om hur dessa upplevde utvecklingen på post- och teleområdena.

Ca 37 procent av de svarande ansåg att post- och kassaservicen försämrats under de senaste två åren, medan ca 10 procent ansåg att den hade blivit bättre. De som hade erfarenhet av post-i-butik-lösningar ansåg att dessa leder till ökade öppettider men samtidigt ett mer begränsat serviceutbud, beroende på att det inte går att nyttja banktjänster i samma grad som på ett postkontor och att personalen är sämre utbildad. Totalt ansåg ca 40 procent av dessa att post-i-butik-lösningar leder till sämre service medan 27 procent ansåg att servicen blev bättre. 9 procent ansåg att Posten lyssnade mer på landsbygdens representanter än tidigare medan 36 procent ansåg att Posten lyssnade mindre. Övriga hade inte märkt någon skillnad.

Vad gäller teletjänster framkom bland annat följande uppgifter. Ca 40 procent av utvecklingsgrupperna såg positivt på utvecklingen med den nya informationsteknologin och ansåg att möjligheterna för den egna bygden är förhållandevis större i jämförelse med stadsområden. Ca 30 procent var däremot negativa till glesbygdens möjligheter. Dessa betonade risken för att de nya tjänsterna inom informationsteknologin inte kommer att kunna erbjudas boende och företag inom glesbygd. 19 procent ansåg att Telia lyssnar mera på landsbygdens representanter än tidigare medan 20 procent ansåg att Telia lyssnade mindre. Övriga hade inte märkt någon skillnad.

Regeringens informationsinhämtning

Den information som regeringen inhämtar för att bedöma om de fastställda post- och telepolitiska målen är uppfyllda är av två slag. Dels har Post- och telestyrelsen och Socialstyrelsen ålagts att informera om resultatet av det löpande uppföljningsarbete som respektive myndighet utför. Dels har regeringen under senare tid initierat ett antal särskilda utredningar som har till syfte att belysa utvecklingen inom post- och teleområdena, bland annat med avseende på regionala och sociala frågor.

Beträffande uppföljningen av de post- och telepolitiska målen finns varken i Post- och telestyrelsens eller Socialstyrelsens instruktion något uttryckligt krav på att regeringen löpande skall informeras om utvecklingen. Däremot har vissa sådana krav formulerats i ett uppdrag för respektive myndighet. Härutöver har i 1995 års regleringsbrev kraven på att informera regeringen utökats.

Post- och telestyrelsen skall, om myndigheten så anser motiverat, förse regeringen med underlag för beslut om författningsändringar och ändringar av avtalen mellan staten och Posten AB respektive Telia AB. Härutöver skall myndigheten följa och årligen rapportera till regeringen regionala konsekvenser av avregleringen på post- och telemarknaderna med avseende på bland annat servicegrad, prisutveckling och tjänsteutbud. Vidare skall myndighetens årsredovisning inte bara innehålla information om resultatet av upphandlingen på handikappområdet utan också en mer utförlig analys av utfallet. För budgetåret 1994/95 återfinns ett krav på Post- och telestyrelsen att i sin årsredovisning redogöra för resultatet av upphandlingen inom handikappområdet. Även Socialstyrelsen har ett sådant krav när det gäller upphandling av texttelefoni.

De särskilda utredningar som har initierats utöver detta löpande uppföljningsarbete har sin grund i att Kommunikationsdepartementet avser att genomföra en utvärdering av statens avtal med de nämnda bolagen. Ett syfte med en sådan utvärdering är att avgöra om denna metod att styra bolagen har fungerat bra. Synpunkter som Post- och telestyrelsen lämnar i sin rapport den 1 november 1996 kommer att beaktas i utvärderingen. Enligt departementet är det inte säkert att regeringens styrning av dessa företag kommer att ske via avtal av detta slag. Ett alternativ är att använda bolagsordningen.

Tjänstemän på Kommunikationsdepartementet har förklarat att en proposition om respektive post- och teleområdena kommer att läggas fram för riksdagen under år 1996. Sannolikt kommer postpropositionen att lämnas under våren 1996 och telepropositionen under hösten 1996. Avsikten är att en ny postlag skall träda i kraft den 1 januari 1997 och en telelag den 1 juli 1997.

Information om det löpande uppföljningsarbetet på postområdet

Post- och telestyrelsen har sålunda ett särskilt uppdrag att årligen rapportera till regeringen om kontrollen av uppfyllandet av statens avtal med Posten. Vid tillfället för den första rapporten, den 1 september 1994, hade postavdelningen inom Post- och telestyrelsen verkat i bara ett halvår och under denna tid endast haft en person anställd för tillsyn. Därför blev enligt Post- och telestyrelsen rapporten relativt kortfattad. I rapporten redovisades dock resultatet av den löpande uppföljning som hade bedrivits under året. Bland annat nämndes undersökningen om antalet hushåll som saknar daglig postbefordran. Vidare kommenterades prismålet och resultatet av upphandlingen av blindskrifts- och övriga handikapptjänster.

Den senaste rapporten presenterades för regeringen den 30 september 1995 som en bilaga till myndighetens årsredovisning. Myndigheten har här valt att inte bedöma varje åtagande för sig. I stället har fyra av åtagandena bedömts samlat, nämligen åtagandena rörande rikstäckande distribution, service och kvalitet, daglig service samt att kundernas efterfrågan bör vara styrande och att förändringar av servicens utformning i glesbygd bör ske varsamt.

Det konstateras att förändringarna av servicens utformning som genomförts i glesbygd ofta genereras av vikande efterfrågan och att dessa förändringar ofrånkomligen leder till att vissa får det sämre medan andra mycket

väl kan få det bättre. Samtidigt görs dock bedömningen att dessa förändringar inte strider mot avtalet.

Beträffande målet att antalet hushåll som saknar daglig postbefordran inte får öka refereras till samma undersökning som Posten gjorde året innan och som också kommenterades i Post- och telestyrelsens rapport år 1994. Vid båda tillfällena konstateras att Postens undersökning inte bara gällde en viss tidpunkt utan också ger viss information om den kommande utvecklingen fram till år 1996.

Vad gäller det i avtalet angivna prismålet konstateras att Posten och Post- och telestyrelsen har olika uppfattningar om vissa beräkningstekniska frågor. I rapporten sägs dock samtidigt att Posten även med beaktande av dessa olikheter uppfyllde det i avtalet angivna målet. Även handikappfrågorna nämns i rapporten, även om en hänvisning görs till den särskilda rapport som Post- och telestyrelsen inkommit med till regeringen i dessa frågor.

Sammantaget gör Post- och telestyrelsen bedömningen att Posten under året uppfyllt avtalet med ägaren.

1995/96:RR10
Bilaga 1

Information om det löpande uppföljningsarbetet på teleområdet

Även på teleområdet sammanställer Post- och telestyrelsen en årlig rapport till regeringen om uppföljningen av det avtal som staten tecknat med Telia. Den första rapporten efter bolagiseringen av Telia redovisades den 1 september 1994. Här konstateras att Telia under år 1994 underskridit gällande pristak med 0,36 procentenheter och att medgivande lämnats för de ovan nämnda nyinstallationerna av telefonautomater i glesbygd. Rapporten ger en kortfattad information om utvecklingen på de områden som i första hand styrs av tillståndsgivningen, exempelvis handikappfrågorna och frågor som rör 90 000-tjänsterna.

I den senaste redovisningen den 30 september 1995 görs, i likhet med rapporten året innan, bedömningen att Telias nyinstallationer av telefonautomater i glesbygd inte strider mot avtalet med staten. Det konstateras samtidigt att Telia under år 1994 överskridit det gällande pristaket med 0,23 procentenheter. Telia måste därmed kompensera de abonnenter vars tjänster omfattas av pristaket med prissänkningar i motsvarande omfattning under återstående avtalstid (kalenderåren 1995 och 1996).

Rapporteringen av hur prismålet har uppfyllts har dessutom både under 1994 och 1995 redovisats i ett särskilt dokument som benämns Uppföljning av pristak, som översänts till regeringen.

Enligt 1995 års regleringsbrev skall Post- och telestyrelsen avge en preliminär utvärdering av de avtal som staten tecknat med Posten och Telia, dvs. två månader innan de båda avtalen har löpt ut. Utvärderingen skall i båda fallen gälla hela avtalsperioden.

Särskilda utredningar som nyligen påbörjats eller avslutats

Post- och telestyrelsen har i samarbete med Kommunikationsdepartementet utarbetat en rapport som skall utgöra ett underlag för en kommande översyn av postlagen. Utredningen offentliggjordes den 1 september 1995. Rapporten

är i första hand en genomgång av hur olika delar av postmarknaden ser ut. Bland annat görs en bedömning av vilka kassatjänster som anses falla in under begreppet rikstäckande och som Posten får ersättning för ifall de tillhandahålls på orter som saknar bankkontor. Det finns också en redovisning av standarden på posttjänster i glesbygd, med bland annat uppgifter om antalet hushåll i landet som saknar daglig post- och kassaservice.

En rapport utarbetas för närvarande gemensamt av de båda postoperatörerna Posten AB och CityMail AB med avsikten att försöka beräkna kostnadskillnaderna mellan att distribuera post i glesbygd och tätort. Rapporten utarbetas tillsammans med representanter från bland andra revisionsbyrån Bohlins. Rapporten är dock enligt Kommunikationsdepartementet inte initierad av vare sig departementet eller någon myndighet utan enbart från de båda ovannämnda företrädarna för branschen. Rapporten avses att offentliggöras under år 1995.

Kommunikationsdepartementet avser att redovisa en departementspromemoria före årsskiftet 1995/96. Den skall ses som en tjänstemannaprodukt som förbereder en kommande proposition om postmarknaden under våren 1996 och en ny postlag som avses att träda i kraft den 1 januari 1997. En av frågorna som kommer att behandlas är om den rikstäckande postdistributionen bör finansieras solidariskt av alla operatörer och inte bara av Posten. Av detta skäl har en referensgrupp bildats med representanter från bland annat departementet, Post- och telestyrelsen och Posten. Den kommande propositionen kommer enligt uppgift innehålla förslag till förändringar av den nuvarande postlagen.

Inom teleområdet har Riksrevisionsverket på uppdrag av regeringen genomfört en effektivitetsrevision av Post- och telestyrelsens tillämpning av telagen. Uppdraget redovisades för regeringen den 30 juni 1995. Post- och telestyrelsens arbete vad gäller uppföljning av statens avtal med Telia behandlas kortfattat i rapporten. En slutsats som Riksrevisionsverket dock drar är att avtalet mellan staten och Telia begränsar möjligheterna för Post- och telestyrelsen att i tillståndsgivningen ställa särkrav på Telia. Enligt Riksrevisionsverket bör tillståndsgivningen och statens avtal med Telia samordnas i samband med att det nuvarande avtalet löper ut. I rapporten efterlyses också en genomgång av ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Post- och telestyrelsen när det gäller de politiska kraven på Telia. I rapporten nämns vidare att uppföljningen av Telias prismål inte innehåller någon analys av prisförändringar för olika kundgrupper. Enligt Riksrevisionsverket finns ett behov av sådana analyser, särskilt med beaktande av att Telia anser att priserna för utlandssamtal bör sänkas medan priserna för lokalsamtal bör höjas.

En annan utredning som initierats av regeringen har utförts av NUTEK. Syftet har varit att kartlägga skillnaderna mellan glesbygd och tätort vad gäller tillgång till och efterfrågan på tele- och datakommunikation. Utredningen offentliggjordes i oktober 1995. I studien konstateras att det finns stora skillnader mellan glesbygd och tätort framför allt när det gäller priser för tillgång till det så kallade ISDN-nätet, dvs. det digitala telenätet, samt priser för renodlad datakommunikation. Orsaken är att ISDN-nätet fortfarande är dåligt utbyggt i glesbygdsområden. Många kvalificerade tjänster

1995/96:RR10
Bilaga 1

som exempelvis videotelefoni och videokonferenstjänster förutsätter en ISDN-koppling för att fungera tillfredsställande. Telia har fortsatt att bygga ut det digitala telenätet i snabb takt, med målet att nätet skall vara helt utbyggt år 1997. ISDN-taxorna har också sänkts under senare tid. NUTEK anser att prisskillnaderna fortfarande är stora och att de bör utjämnas. För merparten av alla som ansluter sig tar Telia i dag ett pris på ca 2 900 kronor. För övriga är priserna avtalsbaserade och då kan i enstaka fall priset uppgå till ca 500 000 kronor.

Regeringen har nyligen lämnat en proposition till riksdagen (prop. 1995/96:86) som rör stöd till handikappades teletjänster. Bakgrunden är att riksdagen, i samband med beslutet om att bolagisera Telia, yttrade sig positivt till ett förslag om att inrätta en fond för handikappstöd på telekommunikationsområdet. Förslaget presenterades ursprungligen i handikapputredningen Ett samhälle för alla (SOU 1992:52). Statskontoret fick därefter ett uppdrag av regeringen att utreda förutsättningarna för en sådan fond. Statskontoret presenterade en rapport i november 1993, där en avtalslösning mellan teleoperatörerna förordades i stället för en fond. Förslaget har mött kritik från De handikappades riksförbund, som förordar en fondlösning. Regeringen föreslår i den nu framlagda propositionen att det för närvarande inte skall bildas en sådan fond. I stället föreslås att besluten om hur ansvar och finansiering skall fördelas skjuts upp till dess telelagen ses över.

Regeringen har också initierat en utredning hos ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) som från en mer teoretisk utgångspunkt syftar till att redovisa konkurrensförutsättningarna på teleområdet. Bland annat skall ESO i rapporten klargöra vilka regleringar som är nödvändiga för att det skall vara möjligt att erhålla en fungerande konkurrens på teleområdet. Rapporten har inte någon tydlig inriktning mot frågor av regional eller social art, men vissa förslag som läggs fram kan enligt uppgift från Kommunikationsdepartementet komma att få betydelse för de post- och telepolitiska målen. Rapporten avses att publiceras i februari 1996.

Härutöver har en rapport nyligen presenterats av konsultföretaget PA Consulting, på uppdrag av Post- och telestyrelsen. Rapporten innehåller en allmän översikt över utvecklingen på teleområdet, med betoning på marknads- och konkurrensförhållanden. Post- och telestyrelsen har redan tidigare erhållit uppgifter av sådant slag när teleoperatörer ansökt om tele- och radiotillstånd. Uppgifterna är enligt myndigheten av allmänt intresse men samtidigt sekretesskyddade, varför denna rapport initierades för att kunna offentliggöra motsvarande uppgifter.

Tidigare utredningar rörande post- och telepolitiska mål

Samtliga utredningar som omnämns ovan har nyligen påbörjats eller avslutats. Bland tidigare utredningar av betydelse för frågan om de post- och telepolitiska målen bör i första hand nämnas betänkandet av Post- och teleutredningen Affärsverk med socialt ansvar (SOU 1990:27). Denna utredning innehöll en kartläggning av de regionala och sociala skillnader som gällde inom post- och teleområdena under år 1989 samt förslag till vilka regionala

1995/96:RR10
Bilaga 1

och sociala krav som bör gälla för Postverket och Televerket. Förslagen på postområdet var följande:

1995/96:RR10
Bilaga 1

- Normalbrev och postpaket samt betalningar skall förmedlas över hela landet till enhetliga priser,
- alla hushåll skall normalt kunna få postservice fem dagar i veckan. Den ringa andel hushåll som saknar femdagarsservice skall inte öka,
- hänsyn skall tas till äldre och handikappade kunder vid bedömning av hur lantbrevbärlinjerna utformas,
- blindskriftsförsändelser skall få skickas portofritt mellan synskadade,
- minst 95 procent av alla normalbrev till, från eller inom en region och som postas i tid en vardag skall nå adressaten nästa postutdelningsdag.

För Televerket ansåg utredningen att följande åtaganden skulle gälla:

- En normal anslutning till telefonnätet skall tillhandahållas till enhetliga priser för anslutningsavgift och abonnemangsavgifter i hela landet,
- inom vissa ramar skall telefoneringsmöjligheter tillhandahållas för allmänheten på platser där det finns ett konstaterat behov av sådana,
- samtal till nummer 90 000 skall särbehandlas,
- hänsyn skall tas till äldre och handikappade, särskilt vad gäller tjänsterna nummerupplysning och texttelefoni,
- upprättande av en plan för att åtgärda att telefontjänsten skall fungera med jämn och hög kvalitet även i glesbygd,
- genomsnittliga kvalitetsmål för framkomligheten i telefonnätet bör kompletteras med gränsvärden för framkomligheten till eller från enskilda stationsområden.

Utredningen innehöll också ett stort antal faktauppgifter. De viktigare uppgifterna på postområdet kan sammanfattas enligt följande.

Antalet hushåll i landet som saknade daglig postservice uppgick till 1 866. Av det totala antalet postkontor i landet, ca 2 100, fanns totalt 234 postkontor som saknade brevbärare och där adressaterna själva fick hämta post vid postkontoret. Antalet sådana hushåll uppgick till 28 000. För de flesta av dessa hushåll var avståndet till postkontoret mindre än en kilometer. Lantbrevbäring anordnades för 670 000 fasta hushåll och 185 000 sommarhushåll. De flesta av dessa fick sin post utdelad i en brevlåda uppsatt på ett avstånd från bostaden som understeg 200 meter. Övriga fick hämta sin post vid en plats utefter brevbärarens färdväg.

För kassaärenden fanns möjlighet för den som bodde mindre än 200 meter från brevbärarens färdväg att kalla hem brevbäraren två gånger i veckan. För dem som bodde 200–1 000 meter från färdvägen fanns motsvarande möjlighet en gång i veckan. Ca 10 000 hushåll i glesbygd fick sin postservice genom så kallad postväska som fick hämtas hos ett postombud eller vid ett

utväxlingsställe på varierande avstånd från bostaden. Vidare redovisades i betänkandet att antalet hushåll med så kallad utökad lantbrevbäring år 1989 uppgick till drygt 1 300.

Inom teleområdet redovisades bland annat följande uppgifter rörande kvaliteten på telefonitjänsten. Vid tidpunkten för utredningen gällde för Televerket ett mål på 96 procent genomsnittlig framkomlighet för telefonsamtal. Om detta mål utökades till att gälla framkomlighet till eller från alla stationsområden skulle särskilda åtgärder ha behövt vidtas på ca 250 av landets 6 700 stationsområden.

Vid samma tidpunkt hade Televerket ett internt mål om att antalet kundanmälda nätfel inte fick överstiga 160 per 1 000 terminalpunkter (huvudledning) och år. Om detta mål utvidgades till att gälla för samtliga stationsområden skulle Televerket ha behövt vidta åtgärder på ca 700 telefonstationer. Kostnaden för att genomföra ett åtgärdsprogram med inriktningen att höja kvaliteten på telefonitjänsten i glesbygd, med avseende på ökad framkomlighet och minskat antal nätfel, uppskattades i utredningen till 300 miljoner kronor per år under en treårsperiod i 1989 års penningvärde.

1995/96:RR10
Bilaga 1

Övrig information som regeringen mottar

Vid sidan av den information som redovisats i föregående avsnitt finns det också myndigheter vars verksamhet är inriktad mot glesbygdsfrågor. I samband med exempelvis remissbehandling av olika utredningar kan sådana myndigheter lämna synpunkter och information till regeringen som har betydelse för bedömningen av de politiska målen på post- och teleområdena.

En sådan myndighet är Glesbygdsverket. Enligt sin instruktion (1990:1008) har myndigheten till uppgift att stödja utvecklingen för och lämna förslag till förbättringar med avseende på glesbygds- och landsbygdsbefolkningens levnadsförhållanden i olika delar av landet.

Verket har vid olika tillfällen tagit ställning till frågor som rör de regionala målen på post- och teleområdena. En synpunkt som verket framfört är att det finns alltför små möjligheter att samordna olika servicegivare i glesbygd. Verket har drivit ett utvecklingsarbete tillsammans med olika servicegivare såsom Posten, Apoteksbolaget, Tipstjänst m.fl. Posten tecknar oftast ett samarbetsavtal med en butik men inte med fler servicegivare. Posten förklarar detta med att olika svårigheter uppkommer när gemensamma lösningar skall åstadkommas mellan alla dessa servicegivare. Resultatet blir dock enligt verket dyrare lösningar och sämre service.

Samtidigt har Posten enligt verket en sådan position att man i förhandlingar med regeringen kan hävda att glesbygden är kostsam och att Posten därmed behöver olika former av ersättningar. Det krävs därför enligt verket någon form av sektorssamordning som möjliggör lösningar som är billigast för samhället och leder till det bästa serviceutbudet. Ett förslag som verket härvidlag lämnat till departementet är att statens avtal med Posten kompletteras med ett krav om samordning och lokalt anpassade servicelösningar.

Beträffande post-i-butik-lösningar har verket framhållit att dessa lösningar generellt har positiva effekter för glesbygdsbefolkningen, eftersom alternativet oftast är nedläggning av postkontor. Enligt verket är dock effekterna på

serviceutbudet av sådana lösningar dåligt redovisade. Ett exempel som verket nämner är Storlien i Jämtland, där postkunderna inte längre kan växla till sig utländsk valuta.

Härutöver har verket i skrivelse till Kommunikationsdepartementet redovisat standpunkten att det statliga åtagandet på post- och teleområdet bör utökas till att även gälla rikstäckande modern meddelandeservice. Härefter inbegriper verket tjänster som elektronisk post, fax-post och elektroniska betalningar.

1995/96:RR10
Bilaga 1

Regeringens information till riksdagen

I enlighet med vad riksdagen förordat (prop. 1993/94:38, bet. 1993/94:TU11, rskr. 1993/94:119) skall regeringen årligen i budgetpropositionen redovisa utvecklingen på post- och teleområdet samt hur de grundläggande målen enligt postlagen och telelagen uppnåtts. Regeringen inhämtar i sin tur information från vissa myndigheter, främst Post- och telestyrelsen och Socialstyrelsen, rörande uppföljning av de post- och telepolitiska målen. Regeringen har också under senare tid initierat ett antal utredningar som bland annat har till syfte att belysa frågeställningar som berör de post- och telepolitiska målen.

Budgetpropositionen år 1994 (bil. 7), som var den första som redovisades efter bolagiseringarna av Posten och Telia, innehåller inte någon samlad redovisning av nämnda slag. I propositionen gavs motiveringen att kort tid förflutit efter det att beslut fattats om bolagiseringarna och att utvecklingen inom dessa områden utförligt behandlats i de propositioner som föregick bolagiseringarna.

1995 års budgetproposition (bil. 7) innehöll en viss information rörande sociala frågor. Bland annat återfanns en redogörelse för ett standardiseringsarbete som syftar till att förbättra handikappades möjligheter att utnyttja telekommunikationer. Vidare nämns den översiktliga studie som NUTEK genomförde och som visade att det förelåg skillnader mellan glesbygd och tätort framför allt när det gäller priser för tillgång till ISDN-nätet samt renodlad datakommunikation. Inte heller 1995 års budgetproposition innehöll någon samlad information om hur de post- och telepolitiska målen hade uppfyllts.

Tjänstemän i Kommunikationsdepartementet har framhållit att den knapphändiga informationen rörande regionala och sociala mål i 1994 och 1995 års budgetpropositioner berodde på att det vid dessa tidpunkter saknades mera utförlig kunskap om utvecklingen i dessa avseenden.

Förutom budgetpropositionen lämnar också regeringen i en skrivelse till riksdagen en årlig redogörelse om de statliga företagen. Denna redovisning innehåller uppgifter om affärsidéer, organisation, interna målsättningar rörande lönsamhet och personaltillfredsställelse samt ägarens lönsamhetskrav. Vidare redovisas viktigare händelser för företaget. Det finns dock ingen information om hur målen på post- och teleområdena uppfyllts.

Kommunikationsdepartementet ger också ut en egen rapport benämnd ”Bolag och affärsverk”. Inte heller denna rapport innehåller någon särskild

redovisning av hur de post- och telepolitiska målen uppfylls. Rapporten liknar den ovan nämnda regeringsskrivelsen till utformning och innehåll.

1995/96:RR10
Bilaga 1

Revisorernas överväganden

Bolagiseringen av de tidigare affärsverken Posten och Televerket har främst motiverats med att dessa aktörer i allt högre grad kommit att verka på konkurrensutsatta marknader. De post- och telepolitiska målen har dock inte i något väsentligt avseende förändrats. De åtaganden som har störst betydelse för de grupper statsmakterna önskar värna om, glesbygdsbor och handikappade, är i princip desamma som före bolagiseringen.

Bolagiseringarna har däremot inneburit att statsmakternas styrning av Posten och Telia måste ske i andra former jämfört med dem som används för affärsverk. Tidigare användes främst ett system med treårsplaner och myndighetsinstruktioner. I dag styrs Posten och Telia huvudsakligen via lagstiftning och avtal. Riksdagen har i lag fastlagt de övergripande politiska målen för post- och teleområdena, medan regeringen har ansvaret för att utforma de närmare riktlinjerna för hur dessa mål skall uppfyllas.

Statsmakternas möjligheter att påverka Posten och Telia

Det tidigare systemet med myndighetsinstruktioner och godkännande av löpande treårsplaner gav möjligheter för statsmakterna att även i det korta perspektivet påverka dåvarande Postverket och Televerket. Regeringen kunde också utöva påverkan genom särskilda regeringsbeslut och genom att verka som överklagandeinstans för myndighetsbeslut som de båda affärsverken fattade. Efter bolagiseringarna styrs Posten och Telia endast genom lagstiftning, särskilda avtal med regeringen samt ägardirektiv och bolagsordning.

De särskilda frågor som rör Postens och Telias regionala och sociala ansvar regleras främst via lagstiftning och statens avtal med respektive bolag. Både regeringens och riksdagens styrning av dessa bolag har därmed fått en långsiktig karaktär, som kan jämföras med inflytandet över andra statliga aktiebolag. Statsmakternas möjligheter till ett omedelbart inflytande över Posten och Telia har därmed enligt revisorernas bedömning minskat efter bolagiseringarna.

När det gäller statsmakternas förutsättningar att långsiktigt styra Posten och Telia spelar det däremot enligt revisorerna inte någon nämnvärd roll om en verksamhet bedrivs i affärsverksform eller som statligt aktiebolag. Möjligheterna att styra ett aktiebolag via lagstiftning, bolagsordning, särskilda avtal och ägardirektiv är i stort sett jämbördiga med utnyttjandet av instruktioner och treårsplaner för affärsverk. Riksdagen kan påverka den långsiktiga styrningen när regeringen lämnar en proposition till riksdagen med förslag till lagförändringar. Det råder i och för sig oklarhet om hur ofta regeringen kommer att lämna sådana förslag. Riksdagen har dock möjlighet att av regeringen begära att en sådan proposition lämnas.

Riksdagens förändrade roll är en direkt konsekvens av bolagiseringarna, men den ligger också i linje med den pågående förändringen av riksdagens arbetssätt. Utgångspunkten är att riksdagen endast skall stifta lagar och ange övergripande mål och att regeringen, med utgångspunkt i dessa övergripande mål, skall utforma mera konkreta riktlinjer för verksamheterna i fråga.

1995/96:RR10
Bilaga 1

Regeringens information till riksdagen

Riksdagens möjligheter att långsiktigt styra utvecklingen förutsätter en löpande information från regeringen om hur de post- och telepolitiska målen uppfylls. Enligt de riksdagsbeslut som föregick bolagiseringarna skall en sådan information ges i den årliga budgetpropositionen. Revisorerna kan dock konstatera att regeringen hittills, i 1994 respektive 1995 års budgetpropositioner, inte lämnat någon samlad information av detta slag.

Tjänstemän i Kommunikationsdepartementet har förklarat detta förhållande med att det har saknats information om hur de mål som formulerades i statens avtal med Posten och Telia uppfyllts. Det beror dels på att någon sådan information inte fanns tillgänglig i samband med bolagiseringarna, dels på att någon mer utförlig information om hur dessa mål hade uppfyllts inte hade redovisats för regeringen när 1994 och 1995 års budgetpropositioner utarbetades.

Revisorerna kan samtidigt konstatera att det fanns information tillgänglig som kunde ha redovisats i åtminstone 1995 års budgetproposition. Hit hör exempelvis den information som Post- och telestyrelsen delgett regeringen i den årliga rapporten 1994 om uppfyllandet av statens avtal med respektive Posten och Telia. Även vissa tillgängliga uppgifter från Socialstyrelsen har haft relevans i detta avseende. Enligt revisorernas mening borde regeringen, med utgångspunkt i en analys av bl.a. detta underlag, ha kunnat lämna en redovisning till riksdagen av måluppfyllelsen i 1995 års budgetproposition.

Under tiden som denna granskning genomförts har Post- och telestyrelsen och Socialstyrelsen i sina regleringsbrev för budgetåret 1995/96 ålagt att mera utförligt redovisa resultatet av myndigheternas uppföljningsarbete. På handikappområdet skall myndigheterna redogöra för resultatet av upphandlingsarbetet och analysera utfallet av upphandlingen. Post- och telestyrelsen skall härutöver följa och årligen rapportera till regeringen regionala konsekvenser av avregleringen på post- och teleområdena med avseende på bl.a. servicegrad, prisutveckling och tjänsteutbud.

Mot denna bakgrund bör det enligt revisorerna föreligga goda möjligheter för regeringen att i 1996 års budgetproposition ge en fullständig beskrivning av hur de politiska målen på post- och teleområdena har uppfyllts. En sådan beskrivning bör inbegripa en redovisning av de erfarenheter som Post- och telestyrelsen och Socialstyrelsen har gjort av det årliga uppföljningsarbetet på främst det sociala området. Enligt båda dessa myndigheter görs beräkningar av vad det skulle kosta att höja kvaliteten på dessa tjänster, särskilt vad gäller mer kvalificerade teletjänster. Även sådana beräkningar bör enligt revisorerna redovisas i regeringens information till riksdagen.

En annan information av intresse är de klagomål allmänheten framfört till Posten respektive Telia. Av de klagomål som är riktade mot Telia framgår exempelvis att få av dessa gäller telefonautomater i glesbygd och 90 000-tjänsterna. Däremot klagar många över priset på nummerupplysningen, vilket inte minst har betydelse för de handikappade som är beroende av denna tjänst. Det finns också klagomål som rör prissättningen på ISDN-relaterade tjänster, dvs. sådana tjänster som förutsätter en anslutning till det digitala telenätet. Klagomålen till Posten gäller främst portohöjningar, förseningar av enstaka brev och nedläggningar av postkontor.

Enligt revisorernas mening bör regeringens årliga information till riksdagen också innehålla en värdering av de olika typer av klagomål som framförts till Posten respektive Telia under det aktuella året samt omfattningen av dessa klagomål. Särskilt bör omfattningen av de klagomål som är relaterade till de regionala och sociala målen anges.

1995/96:RR10
Bilaga 1

Regeringens krav på Post- och telestyrelsens uppföljningsarbete

De krav på information som regeringen ställt på Post- och telestyrelsen och Socialstyrelsen finns preciserade dels i myndigheternas regleringsbrev, dels i särskilda uppdrag till respektive myndighet.

Som framgått ovan har Post- och telestyrelsen härutöver i 1995 års regleringsbrev erhållit ett uppdrag att följa och årligen rapportera till regeringen om den regionala utvecklingen efter att marknaderna har avreglerats. Denna uppgift är något vidare än att enbart rapportera om uppfyllandet av statens avtal med Posten och Telia. Det är enligt revisorerna positivt att detta krav på myndigheten tydliggörs. Revisorerna i frågasätter dock ordningen att information som regeringen regelbundet inhämtar från denna myndighet och som är nödvändig för att uppfylla riksdagens informationskrav sker via årliga regleringsbrev. Informationsgivningen till regeringen är i detta fall av löpande karaktär och åläggandet bör därför ske via myndighetens instruktion.

I myndighetens instruktion finns inget uttryckligt krav på att myndigheten skall följa upp och informera om hur regionala och sociala mål uppfylls. Med hänsyn till betydelsen av de post- och telepolitiska målen är det enligt revisorerna av vikt att myndighetens instruktionsenliga uppgifter tydliggörs vad gäller dessa uppgifter. Revisorerna förutsätter därför att regeringen tar initiativ till en sådan ändring av instruktionen för Post- och telestyrelsen.

Upphandling av handikapptjänster

För Post- och telestyrelsens och Socialstyrelsens del består det löpande uppföljningsarbetet inom handikappområdet främst av det upphandlingsförfarande som genomförs beträffande tjänsterna blindskriftsdistribution, nummerupplysning och texttelefoni. Den bild som myndigheterna ger av detta upphandlingsarbete är relativt samstämmig. Arbetet är tids- och resurskrävande, inte minst beroende på att motparten har en monopolliknande ställning på marknaden. Upphandlingsarbetet består därmed till stor del av att inhämta kostnadsuppgifter från en aktör med ett stort informationsövertag. Företaget kan inte alltid i sitt redovisningssystem identifiera kostnaderna

för de tjänster som upphandlas och kan därför tvingas göra tidskrävande undersökningar för att få fram de uppgifter som respektive myndighet begär. Upphandlingen av texttelefoni kräver också förhållandevis stor teknisk kompetens, vilket Socialstyrelsen saknar.

Mot denna bakgrund gör revisorerna bedömningen att dessa upphandlings-procedurer skulle effektiviseras av en samordning under en myndighet. Den naturligaste ordningen vore att ansvaret för upphandlingen av texttelefoni överförs till Post- och telestyrelsen, eftersom denna myndighet redan i dag upphandlar övriga tjänster av social karaktär på post- och teleområdena. Inom Post- och telestyrelsen finns också en högre teknisk kompetens än hos Socialstyrelsen. Enligt revisorerna bör därför ansvaret för att upphandla texttelefoni överföras från Socialstyrelsen till Post- och telestyrelsen.

Det kan också enligt revisorerna starkt i frågasättas om ersättningen till Postens betalningsservice och kassaservice skall utgå direkt från ett anslag som Kommunikationsdepartementet förfogar över. Revisorerna har inte funnit några uttalade motiv för att denna ersättning inte skall upphandlas på samma sätt som alla andra tjänster som utförs av Posten eller Telia mot ersättning. En regelrätt upphandling har flera fördelar. Dels uppstår en möjlighet för fler aktörer än Posten att inkomma med anbud för att utföra dessa tjänster, dels tvingas Posten på ett annat sätt än i dag redovisa huruvida företaget verkligen åsamkas kostnader som överstiger intäkterna för att utföra dessa tjänster. Enligt revisorernas mening bör sålunda denna tjänst upphandlas av uppdragsgivaren. Ansvaret för upphandlingen bör även i detta fall ligga på Post- och telestyrelsen.

Möjligheterna att följa upp de post- och telepolitiska målen

En uppföljning av de post- och telepolitiska målen förutsätter givetvis att dessa är formulerade på ett så tydligt sätt att det går att bedöma om Posten och Telia har uppfyllt dem. De mål som formulerats i statens avtal med Posten och Telia ställer skiftande krav på det löpande uppföljningsarbetet. Några mål kräver knappt något arbete alls, exempelvis målet om enhetsporto och enhetliga priser för anslutnings- och abonnemangsavgifter på teleområdet. Vissa andra mål, exempelvis de som stipulerar en viss högsta prisutvecklingstakt, kräver främst ett arbete av beräkningsteknisk art.

Det finns också mål som är formulerade på ett förhållandevis oprecist sätt. Ett exempel på postområdet är målet att kundernas efterfrågan bör vara styrande och att förändringar av servicens utformning i glesbygd bör ske varsam. Enligt revisorernas uppfattning är ett sådant mål mycket svårt att följa upp. Flera av målen på postområdet har därtill en likartad utformning.

På postområdet har kombinationen av oprecisa mål och mål som liknar varandra sannolikt utgjort skälet till att Post- och telestyrelsen inte bedömt uppfyllelsen av varje mål för sig. I stället har myndigheten valt att enbart redovisa en samlad bedömning av uppfyllandet av dessa mål, där slutsatsen från myndighetens sida är att det sammantaget inte finns något som pekar på att genomförda förändringar av post- och kassaservice i glesbygd skulle strida mot avtalet. Denna information, som är kortfattad, innehåller inga

1995/96:RR10
Bilaga 1

uppgifter om vilka kundkategorier som har erhållit försämringar och inte heller i vilka avseenden försämringarna har bestått.

Den nuvarande utvecklingen inom postområdet inbegriper en förhållandevis omfattande förändring av servicen i glesbygd, med ett stort antal postkontor som läggs ner och som ersätts av antingen ”post-i-butik-lösningar” eller utökad lantbrevbärarservice. Enligt revisorerna hade det varit naturligt att Post- och telestyrelsen kunnat ge någon information om exempelvis denna utveckling leder till ett förändrat tjänsteutbud eller till förändringar i något annat väsentligt avseende.

Redovisningen av det uppföljningsarbete som bedrivits med utgångspunkt i de åtaganden som formulerats i statens avtal med Posten är sålunda relativt intetsägande. En förklaring kan vara de brister som ovan nämnts angående hur åtagandena är formulerade i avtalet.

Efter bolagiseringen kan styrningen enbart ske via långsiktigt verkande mål och krav. Detta förhållande, i kombination med att riksdagen enbart skall styra med övergripande mål, ställer betydligt högre krav på regeringen att formulera krav på Posten och Telia som dels överensstämmer med riksdagens övergripande mål, dels är konkret utformade och möjliga att följa upp.

Åtagandena i avtalet med Posten är, med tillägget att antalet hushåll som saknar daglig post- och kassaservice inte får öka, identiska med de mål som formulerats före bolagiseringen av Posten och som senast preciserades i 1992 års budgetproposition. Att regeringen efter bolagiseringen valde att konkretisera riksdagens övergripande mål med samma mål som riksdagen fastställt tidigare innebär att även dessa konkretiseringar fått en relativt övergripande karaktär. Det kan exempelvis noteras att det inte i statens avtal med Posten i alla avseenden är preciserat vilka tjänster som omfattas av åtagandena i avtalet. Sålunda råder det oklarhet om vilka tjänster som ingår i begreppet grundläggande kassatjänster.

Revisorerna kan sålunda konstatera att vissa mål är otydliga liksom instruktionen till Post- och telestyrelsen. Därtill ger regeringen otillräcklig information till riksdagen om resultatet av uppföljningsarbetet. För riksdagen innebär detta osäkerhet om huruvida målen är uppfyllda.

De mål som är formulerade i statens avtal med Posten och Telia kommer enligt tjänstemän på Kommunikationsdepartementet att ses över under år 1996. Vid denna översyn är det enligt revisorerna viktigt att de åtaganden regeringen då fastställer är tydliga och möjliga att följa upp. De tjänster som omfattas av åtagandena bör noggrant definieras och skälen till åtagandena redovisas. Det bör exempelvis anges om åtaganden föranleds av fördelningspolitiska skäl eller om man exempelvis vill prisreglera en tjänst för att undvika så kallad monopolprissättning.

Kommande utvärderingar av de post- och telepolitiska målen

Tjänstemän i Kommunikationsdepartementet har förklarat att regeringen har för avsikt att till riksdagen lämna en proposition med bl.a. förslag till förändringar av postlagen under våren 1996 och en motsvarande proposition rörande förändringar av telagen under hösten 1996. Därmed kommer riks-

1995/96:RR10
Bilaga 1

dagen att ges en möjlighet att inom relativt kort tid påverka utformningen av mål och styrformer för post- och teleområdena.

För att utvärdera de nuvarande post- och telepolitiska målen krävs ett utförligt beslutsunderlag. En bra grund är den information som regeringen årligen skall lämna till riksdagen angående hur de nuvarande målen uppfylls, även om en sådan information som tidigare konstaterats ännu inte har lämnats.

En sådan information är dock inte tillräcklig utan bör enligt revisorernas uppfattning kompletteras med en redovisning av vilka regionala och sociala skillnader som fortfarande, trots de uppsatta målen, råder i olika avseenden. Beräkningar av vilka kostnader eller intäktsbesparingar som uppkommer vid förändringar av dessa skillnader bör också redovisas. Revisorerna förutsätter att ett sådant beslutsunderlag kommer att redovisas för riksdagen i de kommande propositionerna med förslag till förändringar av postlagen och telelagen.

Nya åtaganden

Avsikten med denna granskning har inte primärt varit att lämna förslag till nya eller förändrade åtaganden för Posten och Telia. Revisorerna vill dock framhålla att det i statens avtal med dessa bolag saknas åtaganden rörande flera tjänster som är viktiga från regional eller social utgångspunkt. Det gäller tidningsdistribution i glesbygd, texttelefoni för vissa handikappade samt teletjänster för företag i glesbygd.

Vad gäller tjänsten tidningsdistribution kan följande noteras. I större delen av landet kan de tidningsföretag som önskar distribuera dagstidningar anlita flera distributörer än Posten, bl.a. egna distributionsföretag. I sådana områden torde tidningsutdelningen fungera på ett tillfredsställande sätt. I glesbygd finns däremot ingen annan distributör än Posten. Vidare kan konstateras att för tidskrifter, som helt eller till stor del är prenumerantberoende, inte heller finns något annat realistiskt alternativ än att anlita Posten för sitt distributionsbehov. Med hänsyn till dessa förhållanden samt den allmänna betydelsen av dessa tjänster bör det enligt revisorerna övervägas om inte ett åtagande bör gälla för Posten att distribuera tidningar och tidskrifter när alternativ för kunden saknas. Ett åtagande bör i sådana fall kompletteras med ett prisåtagande, exempelvis att Posten skall tillhandahålla sådana tjänster till självkostnadspris. På så sätt elimineras risken för monopolprissättning.

Beträffande tjänsten texttelefoni för handikappade kan noteras att denna tjänst, till skillnad från andra handikapptjänster såsom nummerupplysning och blindskriftsdistribution, inte är formulerad som ett åtagande för i detta fallet Telia. För alla dessa tre tjänster finns däremot ett uppdrag från regeringen till respektive tillsynsmyndighet att upphandla dessa tjänster.

Förklaringen kan vara att distribution av blindskrift och nummerupplysningstjänster åt handikappade är två tjänster som i dagsläget bara kan utföras av Posten respektive Telia, medan det anses mer troligt att konkurrens kan uppkomma vad gäller förmedling av texttelefonitjänster. Det är dock först under år 1995 som anbud från andra aktörer än Telia har inkommit till Soci-

1995/96:RR10
Bilaga 1

alstyrelsen för den sistnämnda tjänsten. Enligt revisorerna bör ett åtagande i statens avtal med Telia angående texttelefoni övervägas.

Ytterligare ett område där någon form av åtagande för Telia enligt revisorernas mening bör övervägas är ISDN-relaterade teletjänster i glesbygd. Av de rapporter som NUTEK utarbetat framgår att företag som är lokaliserade i glesbygd får betala priser för sådana teletjänster som är väsentligt högre än företag i tätorter. Enligt NUTEK hindras många kommuner i landet i sin IT-utveckling på grund av dessa förhållanden. Eventuellt är dessa problem av övergående art, då ISDN-nätet för närvarande byggs ut i snabb takt. Revisorerna anser dock att regeringen i kommande propositioner bör redovisa sin syn på frågan om kvaliteten på de ISDN-baserade teletjänsterna i glesbygd bör vara föremål för någon form av åtagande från Telia.

I tillståndsgivningen finns ett krav på teleoperatörer att tillhandahålla telekommunikationer till både hushåll, företag och myndigheter med viss kvalitet vad gäller leveranstid, felavhjälpning, framkomlighet, driftsäkerhet och nätkvalitet. De är formulerade som genomsnittskrav på varje teleoperatör. I granskningen har framkommit att dessa krav är satta lågt med bl.a. hänsyn tagen till de nya operatörerna på marknaden. Telia anger att man har betydligt högre krav internt. Eftersom de nya operatörerna genomgående verkar inom konkurrensutsatta segment av telemarknaden förefaller det sannolikt att operatörer som inte fyller dessa lågt satta krav inte heller kommer att erhålla särskilt många kunder. Dessa genomsnittskrav synes vara verkningslösa och kan därför enligt revisorernas mening i frågasättas.

Beträffande framkomlighet och driftsäkerhet gäller även att de formulerade kraven skall vara uppfyllda även för varje stationsområde i landet. Det är oklart om sådana skillnader fortfarande består. Telia har enligt uppgift inte gjort några beräkningar på om man uppfyller dessa lokala krav. Post- och telestyrelsen har heller inte ställt några krav på teleoperatörerna att visa att de uppfyllt även denna del av kvalitetsmålen. Enligt revisorerna bör Post- och telestyrelsen, i enlighet med sitt uppföljningsuppdrag, begära en sådan redovisning av teleoperatörerna. Vidare bör kvalitetskrav för varje enskilt stationsområde också gälla leveranstid för abonnemang, tid för felavhjälpning samt nätkvalitet. På så sätt är det inte möjligt för en operatör att erbjuda en låg kvalitet på tjänsterna i glesbygd och ändå uppnå de genomsnittliga kraven därför att andelen abonnenter i glesbygd är relativt liten. Regeringen bör ta initiativ till en sådan förändring av tillståndskraven.

Samordning av service i glesbygd

Enligt Glesbygdsverket råder alltför små möjligheter att samordna olika servicegivare i glesbygd, vilket enligt verket leder till dyrare lösningar och sämre service. Det krävs därför enligt verket någon form av sektorssamordning som möjliggör lösningar som leder till lägre kostnader för samhället och bättre serviceutbud. Ett förslag som verket härvidlag lämnat till departementet är att statens avtal med Posten kompletteras med ett krav om samordning och lokalt anpassade servicelösningar. Denna fråga är enligt revisorerna betydelsefull, eftersom de regionala åtagandena oftast har sin grund i uppfattningen att service i glesbygd är betydligt dyrare än service i tätorter. Revi-

1995/96:RR10
Bilaga 1

sorerna anser därför att regeringen närmare bör undersöka uppgifterna från Glesbygdsverket och ta ställning till frågan om huruvida de rådande förhållandena motiverar någon form av sektorssamordning mellan Posten, Apoteksbolaget, Tipstjänst m.fl. i syfte att sänka kostnaderna och öka servicegraden i glesbygdsområden.

1995/96:RR10
Bilaga 1

Revisorernas förslag till åtgärder

Revisorernas förslag till åtgärder sammanfattas nedan i tio punkter.

1. Regeringen bör i kommande budgetpropositioner, med utgångspunkt i en analys av den information som inhämtas från bl.a. Post- och telestyrelsen och Socialstyrelsen, årligen ge riksdagen information om hur de post- och telepolitiska målen har uppfyllts.
2. Informationen till riksdagen bör inbegripa en värdering av de olika typer av klagomål som allmänheten framför till Posten och Telia samt omfattningen av dessa klagomål under året. Informationen bör även innehålla en redovisning av hur teleoperatörerna uppfyller de krav som är ställda i tele-tillstånden.
3. Myndigheter som i dag följer upp de post- och telepolitiska målen, främst Post- och telestyrelsen, bör ges klara riktlinjer om vilka uppgifter som skall redovisas för regeringen. De uppgifter av återkommande karaktär som regeringen givit till dessa myndigheter i regleringsbrev bör överföras till respektive myndighets instruktion.
4. Såväl Post- och telestyrelsen som Socialstyrelsen upphandlar tjänster av icke-kommersiell karaktär av Posten och Telia. Arbetet har en sådan karaktär att det bör koncentreras till en myndighet, förslagsvis Post- och telestyrelsen.
5. Varje form av ersättning till Posten eller Telia, eller till eventuell annan post- eller teleoperatör, bör ske efter upphandling och i enlighet med lagen om offentlig upphandling. Den ersättning som i dag ges till Posten för att upprätthålla en viss rikstäckande kassaservice bör därför upphandlas av Post- och telestyrelsen.
6. Vissa mål som regeringen har formulerat är otydliga och saknar preciseringar av vilka tjänster som omfattas. Enligt revisorerna bör översynen av dessa mål under år 1996 leda till att krav på Posten eller Telia blir tydligt formulerade och möjliga att följa upp. De tjänster som omfattas av åtaganden bör vara preciserade. Regeringen bör även redovisa skälen till åtagandena.
7. För att kunna utvärdera de nuvarande post- och telepolitiska målen och eventuellt besluta om nya mål krävs ett kvalificerat beslutsunderlag. Förutom uppgifter om hur Posten och Telia uppfyller nuvarande mål bör underlaget innehålla en systematisk redovisning av mer betydelsefulla skillnader i kvaliteten på post- och tele-tjänster för olika användargrupper i landet. Det gäller särskilt skillnader mellan användare i glesbygd och tätort samt mellan handikappade och icke handikappade.

8. När de nuvarande post- och telepolitiska målen utvärderas kan nya åtaganden för Posten och Telia komma att övervägas. Vid en sådan utvärdering bör särskilt undersökas om sådan tidnings- och tidskriftsdistribution där alternativ till Posten saknas samt texttelefoni för vissa handikappade bör bli föremål för åtaganden. Det bör också övervägas om krav bör ställas på Telia vad gäller prissättning på teletjänster i glesbygd som baseras på digitala telenät.

1995/96:RR10
Bilaga 1

9. De genomsnittliga kvalitetskrav som i dag ställs på varje teleoperatör i tillståndsgivningen innehåller endast i två fall, beträffande framkomlighet och driftsäkerhet, också krav för varje enskilt stationsområde. Enligt revisorerna bör sådana krav också gälla leveranstid för abonnemang, tid för felavhjälpning samt nätkvalitet.

10. Regeringen bör enligt revisorernas mening närmare undersöka frågan om de rådande förhållandena i glesbygdsområden motiverar någon form av sektorssamordning mellan olika servicegivare.

Sammanställning av remissyttranden över rapporten (1995/96:5) Uppföljning av post- och telepolitiska mål

1995/96:RR10
Bilaga 2

Remissinstanserna

Yttranden har avgetts av Socialstyrelsen, Post- och telestyrelsen, Posten AB, Telia AB, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Kopparbergs län, Svenska Kommunförbundet, Handikappombudsmannen, Synskadades Riksförbund, Sveriges Dövas Riksförbund, Folkhälsoinstitutet Hela Sverige ska leva samt SmåKom, de små kommunerna i samverkan.

Allmänna synpunkter

Remissinstanserna instämmer i huvudsak i revisorernas förslag. Ingen av remissinstanserna har invänt mot revisorernas bedömning att regeringens information till riksdagen hittills har varit otillräcklig och att de myndigheter som i dag följer upp de post- och telepolitiska målen behöver få klarare riktlinjer. Ingen invänder heller mot revisorernas bedömning att de regionala och sociala mål som formulerats av regeringen delvis är vagt formulerade och behöver förtydligas.

Av dem som yttrat sig är flera positiva till i princip samtliga förslag som revisorerna redovisat. Hit hör Länsstyrelsen i Stockholms län, Svenska Kommunförbundet, Handikappombudsmannen, Synskadades Riksförbund, Folkhälsoinstitutet Hela Sverige ska leva samt SmåKom. I några fall har vissa instanser synpunkter eller invändningar gällande något eller några av revisorernas förslag. Det finns också instanser som anser att något eller några av revisorernas förslag inte är tillräckligt långtgående. Dessa synpunkter redovisas nedan under särskilda rubriker.

Frågan om upphandling av tjänster av Posten och Telia

Socialstyrelsen tillstyrker de tio förslag som redovisas i granskningen, inklusive förslaget att ansvaret för att upphandla texttelefoni bör överföras från Socialstyrelsen till Post- och telestyrelsen. Socialstyrelsen framhåller dock att Post- och telestyrelsen vid en sådan ordning bör samråda med myndigheter och organisationer som har social kompetens. Ansvarsfrågan bör enligt Socialstyrelsen avgöras i samband med översynen av telelagen, där en proposition väntas hösten 1996.

Posten har ingen invändning mot den förslagna ordningen att alla tjänster av icke-kommersiell karaktär bör upphandlas, men påpekar att den centrala frågan vid denna typ av upphandlingar är att det finns ett samband mellan ersättningsnivåer och servicenivåer. Enligt Posten är ersättningen för kassaservice i glesbygd otillräcklig i förhållande till de merkostnader som tjänsten förorsakar.

Synskadades Riksförbund framhåller att man inte har någon uppfattning om vilken myndighet som bör sköta upphandlingen av texttelefoni. Förbun-

det är dock kritiskt mot den nuvarande upphandlingen av nummerupplysningstjänster, som enligt förbundet har pågått under alltför lång tid.

1995/96:RR10
Bilaga 2

Frågan om kvalitetskrav på teleoperatörer

Post- och telestyrelsen påpekar att man börjat undersöka de tekniska möjligheterna för att villkoren för tillgänglighet m.m. skall gälla inte bara som ett genomsnittligt krav för varje operatör utan också lokalt eller regionalt, exempelvis i varje stationsområde. Ett alternativ kan vara successiva stickprov över landet så att en god totalbild erhålles över tiden. Myndigheten delar dock inte revisorernas uppfattning att de nuvarande målen är verkningslösa.

Telia motsätter sig inte revisorernas förslag, men anför att man bör överväga ett mer ändamålsenligt begrepp än stationsområde som grund för statens krav på servicekvalitet. Begreppet har en teknisk karaktär och förändras dessutom i samband med att Telias nätstruktur görs om. Ett bättre alternativ kan enligt *Telia* vara att formulera krav från ett kundperspektiv. *Telia* framhåller att man avser att initiera en diskussion med *Post- och telestyrelsen* om dessa frågor.

Frågan om ökad samordning av glesbygdsservice

Posten AB kommenterar förslaget att regeringen närmare bör undersöka frågan om ökad sektorssamordning mellan olika servicegivare. *Posten* har ingen invändning mot att en sådan undersökning genomförs, men framhåller att det erfarenhetsmässigt har visat sig att företag som *Posten*, *Apoteksbolaget* och *Tipstjänst* inte ens tillsammans har en tillräcklig bas för att kunna verka i glesbygd till rimlig kostnad. En förutsättning är därför många gånger att ett samarbete också sker med livsmedelsbutiker. *Posten* framhåller också de möjligheter som lantbrevbärarna har att ge service, exempelvis distribution av läkemedel.

Folkhälsovetenskapliga rådet *Hela Sverige ska leva* betonar särskilt behovet av samordning i glesbygd. Enligt rådet är sektorstänkandet ett hinder för glesbygdens utveckling. Även *SmåKom* stöder revisorernas förslag och framhåller vikten av att riksdag och regering underlättar genomförandet av dessa förslag. Särskilt framhåller *SmåKom* behovet av samordning av service i glesbygd, då det under senare tid skett en påtaglig uttunning av servicenivån i dessa områden. Man nämner i sitt remissvar två exempel, nämligen *Arjeplog* och *Gällivare* kommuner, där lösningar har hittats som gett positiva effekter. *SmåKom* framhåller också att det bör tas fram en geografisk redovisning av hur statliga mål på post- och teleområdena har uppfyllts.

Frågan om att redovisa klagomål

Post- och telestyrelsen konstaterar att klagomål kan vara en viktig parameter vid bedömning av om de post- och telepolitiska målen har uppfyllts. *Post- och telestyrelsen* framhåller att man avser att undersöka olika vägar att ta del av sådana klagomål som inte kommer myndigheten till del.

Posten betonar det internt uppbyggda systemet med s.k. nöjd-kund-index, som möjliggör information av det nämnda slaget. Man påpekar samtidigt att klagomål kan ha olika karaktär och att det kan vara förenat med svårigheter att sammanfatta den information om klagomål som är relevant i sammanhanget. Man påpekar också att sådana sammanställningar i så fall inte bara bör gälla för Posten och Telia utan också för andra statliga företag.

1995/96:RR10
Bilaga 2

Övriga synpunkter från handikapporganisationer

I de remissvar som inkommit från *Synskadades Riksförbund* och *Handikappombudsmannen* lämnas vissa förslag till nya mål rörande handikappfrågor samt nya åtaganden för Posten och Telia.

Synskadades Riksförbund framhåller att det är ett stort problem för synskadade att ta ut pengar. Bankomater och andra uttagssystem på banker och post fungerar dåligt. Det är heller inte självklart att synskadade kan få hjälp med att exempelvis fylla i blanketter och få annan personlig service. Förbundet efterlyser därför en målformulering där synskadade garanteras rätten att kunna använda sig av Postens alla tjänster.

Förbundet anser också att det är en brist att det inte finns några generella villkor i teletillstånden som rör synskadades behov. Som exempel nämner förbundet tillståndet för mobil telefoni, som enligt förbundet bör förenas med villkor att tjänsten skall vara användbar också för synskadade. Ett problem för synskadade som använder denna tjänst är att om man befinner sig utanför täckningsområdet erhålls ett meddelande på mobiltelefonens display, vilket en synskadad inte kan läsa.

Handikappombudsmannen framhåller allmänt att skyldigheter för post- och teleoperatörer vad gäller tjänster till handikappade bör regleras mycket tydligt och konkret. Övergripande målsättningar räcker inte. Därför bör kvalitetskraven i tillståndsgivningen inbegripa krav på att även funktionshindrade personers behov skall tillgodoses. Exempelvis bör de nya mobiltelefonnäten utformas på ett sådant sätt att man kan ringa till texttelefoner. Det bör också vara så att underlaget för de tjänster som upphandlas skall inbegripa en redovisning av anbudsgivaren hur denne tänkt sig att lösa de eventuella problem som kan uppstå för funktionshindrade personer.

Handikappombudsmannen pekar också på angelägenheten av att teknikutvecklingen inom teleområdet sker på ett sådant sätt att funktionshindrade personers möjlighet till kommunikation inte bara bibehålls utan också ökar. Exempel på sådana tjänster är personsökning och talsvarsfunktioner, där särskilt hörselskadades behov bör uppmärksammas.

Handikappombudsmannen erinrar också i sitt remissvar om FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet. Den regel som framför allt är aktuell är regel 5 om tillgänglighet, där det framhålls att staterna skall se till att personer med funktionsnedsättning får tillgång till information och möjlighet till kommunikation. Posten, Telia samt övriga post- och teleoperatörer har därför enligt ombudsmannen ett särskilt ansvar för att uppfylla dessa krav.

Departementspromemorian Post- och kassaservice för alla
(Ds 1995:76)

1995/96:RR10
Bilaga 2

Tjänstemän på Kommunikationsdepartementet har meddelat att regeringen kommer att lägga fram en proposition på postområdet under våren 1996 och en motsvarande proposition på teleområdet under hösten 1996. För att inte föregripa dessa propositioner har departementet bedömt att det är lämpligare att avstå från skriftliga kommentarer till revisorernas förslag. I övrigt hänvisar departementet till departementspromemorian Post- och kassaservice för alla (Ds 1995:76) som bl.a. tar upp flera av de förslag som revisorerna för fram rörande postområdet.

Denna promemoria, som är en tjänstemannaprodukt utarbetad inom Kommunikationsdepartementet, utkom i december 1995, dvs. efter det att revisorerna redovisade sin granskning av de post- och telepolitiska målen. I promemorian har revisorernas granskning och förslag redovisats. I flera fall har tjänstemännen på departementet gjort bedömningen att revisorernas förslag i huvudsak bör tillmötesgå.

Det framgår bland annat att tjänstemännen föreslår att varje form av ersättning till Posten och Telia bör ske efter upphandling. Den nuvarande ordningen där Kommunikationsdepartementet direkt betalar ut ersättning till Posten för kassaservice i glesbygd föreslås sålunda ersättas av ett upphandlingsförfarande i konkurrens med tillsynsmyndighet (Post- och telestyrelsen) som upphandlande part.

Av innehållet i promemorian kan också den slutsatsen dras att tjänstemännen på Kommunikationsdepartementet delar revisorernas uppfattning att både regeringens avtal med Posten och instruktionen för Post- och telestyrelsen bör bli tydligare. Det konstateras bl.a. att det i samband med bolagiseringen inte i tillräckligt hög grad klargjordes vilka mål och riktlinjer som Posten skall verka efter. Vidare noteras att statsmakternas styrning, kontroll och insyn i bolaget endast översiktligt beskrevs i samband med bolagiseringen.

Beträffande Post- och telestyrelsen framhålls i promemorian att regeringen är beroende av ett heltäckande underlag från denna myndighet för att leva upp till det informationskrav riksdagen har på regeringen. Regeringen avser därför att se över myndighetens instruktion i detta avseende.

Revisorerna ansåg i sin granskning att nya åtaganden för Posten kan övervägas. Bland annat konstaterade revisorerna att det finns viktiga tjänster som bara kan utföras av Posten och där Posten inte har något åtagande. Kunderna, som inte kan vända sig till någon annan aktör för att köpa tjänsten i fråga, riskerar därmed att Posten upphör med tjänsten i fråga eller att Posten tar ut ett pris som påtagligt överstiger kostnaderna för tjänsten i fråga, s.k. monopolprissättning. Hit hör distribution av dagstidningar i en stor del av landet och distribution av facktidsskrifter och veckotidningar som är prenumerantberoende.

Enligt förslag i promemorian kommer prisutvecklingen för tidnings- och tidskriftsdistribution fortsättningsvis att regleras, i så måtto att Post- och telestyrelsen löpande skall följa utvecklingen för dessa tjänster och bedöma om prisnivån är rimlig. Regeringen föreslås också bli bemyndigad att avtala

om ett pristak avseende befordran av vissa tidningar och tidskrifter i avtalet mellan Posten AB och staten. Förslaget, som kan ses som en ”mjuk” form av prisreglering, kan i stort bedömas ligga i linje med revisorernas bedömning vad gäller tidnings- och tidskriftsdistribution. Förslaget tar också hänsyn till att riksdagen även i andra sammanhang pekat på att prissättningen på tidningsdistribution bör uppmärksammas.

1995/96:RR10
Bilaga 2

Innehållsförteckning

1995/96:RR10

Riksdagens revisorers förslag angående uppföljning av post- och telepolitiska mål

1. Revisorernas granskning.....	1
2. Revisorernas överväganden	2
2.1 Regeringens information till riksdagen	2
2.2 Mål och riktlinjer	3
2.3 Upphandling av tjänster av icke-kommersiell karaktär	4
2.4 Förändrade åtaganden för Posten och Telia	5
2.5 Frågan om samordning i glesbygd	7
3. Förslag	8
Bilaga 1 Uppföljning av post- och telepolitiska mål	11
Bilaga 2 Sammanställning av remissyttranden över rapporten (1995/96:5) Uppföljning av post- och telepolitiska mål.....	55