

## INLEDNING OCH SAMMANFATTNING

Den offentliga sektorn är för närvarande föremål för en genomgripande omprövning i ett flertal avseenden, vad gäller såväl arbetsuppgifternas inriktning och omfattning som valet av styr- och förvaltningsformer. Detta gäller inte minst affärsverken.<sup>1</sup> Passar affärsverken in i dagens omvärld och måluppsättning? Bör affärsverkens uppgifter ändras? Bör uppgifterna skötas under en annan associationsform, t.ex. aktiebolag?

Dessa frågor skall här behandlas för tre affärsverk som har en hel del gemensamt - posten, televerket och SJ. De är alla storföretag med vardera 30 000 till 70 000 anställda; de hör alla hemma på kommunikationsområdet, kommer historiskt från en position som naturliga monopol och har träffats av väsentliga omvärldsförändringar. Givet deras nuvarande arbetsuppgifter, är affärsverk fortfarande en ändamålsenlig associationsform? Om inte och om man väljer den associationsform, bolag, som många nu föreslår, vilka följder får detta för uppfyllelsen av statsmakternas mål för affärsverken? Syftet med den följande diskussionen är således att bidra till den nu pågående omprövningen av associationsformen för dessa tre verk.

En central fråga i det följande är betydelsen av konkurrens, en fråga som kanske alltför länge lämnats obevakad på dessa områden. Att denna fråga nu kommit att i så hög grad uppmärksammas beror på att dels teknisk utveckling, dels privata initiativ i nischer som legat utanför monopolens område, kommit att hota monopolen på delar av deras traditionella marknader. Felaktiga teletaxestrukturer har uppdragats och nya former för förmedling av post, t.ex.

---

1 Affärsverket är "en självständig ekonomisk enhet i förhållande till statsbudgeten samtidigt som det förmögenhetsmässigt utgör en integrerad del av staten. .../R/egeringen .. har direktivrätt gentemot verken och ... dessa har lydnadsplikt i förhållande till regeringen. ... /A/ffärsverken finansierar sin verksamhet med intäkter ... för de tjänster och produkter de tillhandahåller." (Kommunikationsdepartementet, 1991 b)

expressdistribution, har börjat erbjudas av andra än posten själv. Här har konkurrensens betydelse för konsumenternas välfärd blivit tydlig.

Post, teleförbindelser och järnväg utgör delar av infrastrukturen. På mer eller mindre klara grunder uppfattas delar av infrastrukturen i Sverige idag som eftersatt och som särskilt viktig för tillväxten i landet. Även om dessa grunder skulle visa sig vara mer internationellt mode än sakligt övertygande, så betyder ett faktiskt satsande på dessa områden i stor skala att effektiviteten i verksamheten på dessa områden blir extra viktig. Effektivitet i vid mening, dvs. samhällsekonomisk effektivitet, står i centrum här, liksom frågan hur andra mål än sådan effektivitet kan nås till låga samhällsekonomiska kostnader.

Kännetecknande för denna rapport är att vi i huvudsak söker behandla de för SJ, posten och televerket gemensamma frågorna. Det innebär att många av de aspekter, som särskiljer de tre verken, deras förutsättningar och hur särskilda policylösningar för var och en av dem kan behöva utformas, inte ges någon uttömmande behandling. Detta kan vara särskilt problematiskt för teleområdet som för närvarande genomgår en stark omvandlingsprocess både nationellt och internationellt. Det som i det följande sägs om tänkbara eller nödvändiga statliga åtgärder i samband med en bolagisering måste därför kompletteras med områdesspecifika utredningar.

Framställningen inleds med en redogörelse för de av statsmakternas mål som berörs av frågan om en bolagisering av affärsverken på kommunikationsområdet (kap. 1). Det gäller här främst vad som i huvudsak utgör målen för trafikpolitiken i vid mening, dvs. inkl. post- och teletrafiken. Eftersom en viktig fråga är om det som kallats statens regionalpolitiska och sociala ansvar kan bäras lika väl av bolag som affärsverk ägnar vi resten av inledningskapitlet åt att närmare beskriva innebörden av detta ansvar.

I kap. 2 beskrivs den historiska bakgrunden till varför affärsverk kommit att inrättas och vad den associationsformen något närmare innebär. Vi följer här också debatten kring riktlinjerna för affärsverkens val av priser, produktion och investeringar. En central fråga är betydelsen för dessa riktlinjer av att stordriftsfördelar i olika avseenden förekommit och i vissa delar fortfarande förekommer på det berörda post-, tele- och järnvägs(PTJ)området. Vi försöker här också identifiera huvudskälen till att man nu från många håll föreslår en bolagisering och till att man också i flera fall utomlands genomfört eller är på väg att fullfölja en sådan ändring. Detta leder fram till en granskning av såväl principiella, ekonomisk-teoretiska argument för, som empiriska studier av, avreglering och privatisering. Ett skäl till den granskningen är att det inte finns något egentligt vare sig teoretiskt eller empiriskt underlag för belysning av effekterna av omvandling av affärsverk till statliga bolag; det bästa vi då kan

göra är att söka inhämta vad som är relevant från jämförelser mellan privat- och offentligtägda företag med likartade produktionsuppgifter. Det perspektivet blir också vägledande för fortsättningen av diskussionen: Vi ser först på frågan att omvandla ett statligt företag (affärsverket) till ett privat företag, en fråga som litteraturen alltså behandlat. Därefter tar vi upp frågan vad det innebär om bolaget ägs av staten i stället för att ha privata ägare, en jämförelse som litteraturen också i viss utsträckning behandlat. På detta sätt kommer vi också att behandla effekterna av en privatisering av affärsverken på PTJ-området, en fråga som med tiden kommit att bli aktuell också i Sverige.

Temat för kap. 3, särskilt avsnitt 3.2, blir därför att studera effekterna av att privatisera SJ, posten och televerket i de avseenden som är föremål för statsmakternas målsättning. Kapitlet inleds med ett försök till precisering av vad privatisering i dessa fall kan väntas innebära och vilken konkurrens man kan räkna med på de marknader där dessa företag skulle verka. I avsnitt 3.3 redovisas vissa utländska erfarenheter av privatisering eller avreglering som kan ha relevans för vår frågeställning här. En huvudfråga i kapitlet, som behandlas i avsnitt 3.4, är givetvis i vad mån och på vad sätt statsmakterna kan reglera och styra ett privat f.d. affärsverk så att deras mål även fortsättningsvis uppfylls.

I kap. 4 sammanställs effekterna av en omvandling av affärsverk till statliga bolag. Centralt här är först att identifiera dels betydelsen av privat kontra offentligt ägande, dels viktiga skillnader mellan verk och bolag (avsnitt 4.1). I avsnitt 4.2 diskuteras hur statsmakterna kan stimulera konkurrensen, när verken omvandlats till statliga bolag, och hur de kan styra bolagen så att de s.k. pris- och servicemålen nås. En fråga ger sig naturligen till känna här, nämligen om dessa mål som har en fördelningspolitisk grund skall kvarstå i oförändrad form efter denna omvandling eller ej. I det avslutande avsnittet diskuteras också fallet med ett blandat statligt och privat ägande.

I kap. 5 sammanfattas slutsatserna av vår diskussion. I huvudsak innebär de att vi finner

- att bolag numera är att föredra för den sorts verksamhet som SJ, post och televerk svarar för,
- att internationalisering av berörda marknader, teknisk utveckling och krav på kostnadseffektivitet samverkar till att förklara detta utfall, tillsammans med det faktum att statsmakterna i handling visat sig inte vilja eller ansett sig inte kunna utnyttja affärsverkens relativa fördel att låta samhällsekonomiskt effektiva pris- och produktionsmål styra verksamheten,

- att förutsättningarna för konkurrens är så goda - och kan tryggas genom kompletterande statliga åtgärder - att helt eller åtminstone delvis privata bolag framstår som den bästa lösningen också på detta område,

- att statsmakernas mål kan uppfyllas (minst) lika bra genom reglering och styrning av privata bolag på PTJ-området som av statliga; en primär förutsättning är att statsmakerna är handlingskraftiga nog att se till att åtgärder vidtas så att måluppfyllelsen kan säkras,

- att delmarknader där konkurrensen trots allt riskerar att bli otillräcklig, t.ex. för teletjänster till hushållen åtminstone under en nära framtid, bör styras på sätt som undviker monopolprissättning och samtidigt inte äventyrar kostnads-effektiviteten,

- att enhetlighet till alla delar inte är behövlig eller önskvärd; t.ex. kan järnvägsnätet bibehållas som ett separat statligt verk (banverket) medan telenätet, visserligen också med öppethållning för allmän trafik från intresserade operatörer, kan kvarstå som del av ett Televerket AB,

- att ett ev. genomförande av en privatisering av affärsverken av olika skäl måste ta tid, varför utrymme finns och bör utnyttjas för ingående utredningar av hur en privatisering förenlig med en tryggad uppfyllelse av statsmakernas mål skall kunna utformas i detalj,

- att huvudfrågan här inte bör ställas i termer av ett ställningstagande till vad som "för all framtid" synes ändamålsenligt - nya förändringar i såväl företagens omfattning som deras associationsform kan visa sig påkallade längre fram, t.o.m. ett förstatligande av privatiserade affärsverk.

För dessa slutsatser spelar intäkter av en statlig försäljning av affärsverk ingen roll. Denna "engångsvinst" (t.ex. i form av ett tillfälligt lägre skatteuttag) eller önskade omdisposition av statens förmögenhet har överhuvudtaget ingen betydelse för den fråga som här behandlas: olika associationsformers förmåga att medge ett kontinuerligt uppfyllande av effektivitets- och fördelningsmål av en typ som statsmakerna fortsättningsvis kan väntas ställa upp.