

Förslag 1980/81: 4**Riksdagens revisorers förslag angående affärsverkens intäkts- och kostnadsutveckling**

1980-06-11

*Till riksdagen***Inledning**

De sju statliga affärsdrivande verken kan till storlek och organisatorisk struktur jämföras med landets större industrikoncerner. Liksom de varuproducerande industrierna har de en marknad på vilken verkens tjänster efterfrågas. Dessa måste ibland produceras och marknadsföras i konkurrens med företag som tillhandahåller tjänster av liknande slag. På samma sätt som man inom industrin för in nya produkter måste affärsverken utveckla nya typer av tjänster eller förbättra de redan existerande. De investerar i anläggningar och annan materiel som behövs för att de skall kunna tillhandahålla tjänsterna, och investeringarna måste finansieras. Verken avses varje år kunna visa ett positivt ekonomiskt resultat och är ålagda att i varje fall för en följd av år tillfredsställande förränta det investerade s. k. statskapitalet. Detta i sin tur fordrar att verken fortlöpande har kontroll över sina kostnader, utnyttjar produktionsmedlens kapacitet fullt ut och förbättrar sin produktivitet på lång sikt.

Riksdagens revisorer har påbörjat en granskning av de statliga affärsverken. Granskningen, som närmast har karaktären av en studie av vissa delar av verksamheten, har hittills genomförts beträffande de fyra kommunikationsverken. Som ett led i granskningen har upprättats en granskningspromemoria (nr 3/1979) Affärsverkens intäkts- och kostnadsutveckling; del I Kommunikationsverken. Promemorian har i sedvanlig ordning remissbehandlats. Sammanfattningar av promemorian och av avgivna remissyttrandena är fogade till denna skrivelse som bilagor (bilaga 1 och 2).¹

Allmän beskrivning av verksamheten

Verksamheten vid kommunikationsverken har granskats för en tioårsperiod som i stort sett avser 1970-talet. Beträffande granskningens allmänna resultat må här anföras följande.

Lika litet som de flesta andra företag inom industri- och kommunikationssektorerna har de fyra kommunikationsverken undgått 1970-talets växlande konjunkturer. Tre av verken har redovisat intäktsöverskott efter avskrivningar under vart och ett av de senaste tio budgetåren, medan

¹ Promemorian och remissyttrandena överlämnas till vederbörande utskott. Ärendet har handlagts på 3:e rev. avd. och förberetts av 1:a utredningsenheten. Utredare: Folke Marsh.

endast ett verk har kunnat förränta statskapitalet varje budgetår. Ett verk har visat förluster efter avskrivningar de tre senaste budgetåren. Alla verken har attackerats av de stora kostnadshöjningarna i mitten av decenniet.

Under denna period med skiftande ekonomiska resultat utvecklades dock kommunikationsverken påtagligt i flera avseenden. Nya tekniska och tekniskt-organisatoriska system har tagits i bruk. De äldre systemen har förbättrats. Produktiviteten har i regel stigit, och om den i något fall inte gjort så, synes det finnas naturliga och invändningsfria förklaringar. Tre av verken har omorganiserats under denna tid; det fjärde detaljanpassade en på 1960-talet företagen större omorganisation. Nya ekonomiadministrativa system har införts eller börjat införas. Personalen har vidareutbildats systematiskt. Former och innehåll för den grundläggande verksinterna utbildningen har reformerats i flera fall. De nya organisationerna har möjliggjort att ansvar och beslut kunnat delegeras.

Postverket registrerade under 1970-talet en ökning av antalet expedierade brev och postkort, mass- och gruppkursband samt betalningsuppdrag. Befordringen av paket stagnerade i början av 1970-talet för att sedan öka. Nedgång och stagnation kan registreras även för antalet av postverket distribuerade tidningsexemplar.

Televerkets goda ekonomiska resultat kan återföras på stora ökningar i den inom verket, inte minst ekonomiskt sett, dominerande telefonrörelsen. vare sig man mäter i antalet samtalsmarkeringar eller i antalet huvudledningar.

SJ har kunnat notera en uppgång i godstrafikens tonkilometertal fram till rekordåret 1974, varefter en nedgång inträtt. Antalet personkilometer i resandetrafik steg under 1970-talets förra hälft för att sedermera stabiliseras. De s. k. lågprissatsningarna i persontrafik förefaller att ha lyckats bättre än väntat. Det är dock ännu för tidigt att uttala sig om lågprisresornas lönsamhet på längre sikt.

Luftfartsverksamheten har ökat under 1970-talet. Under senare år har dock ökningen inte skett i den takt som man räknade med i mitten av decenniet.

Kommunikationsverkens marknadsutveckling har alltså i stort sett varit tämligen gynnsam under 1970-talet. Alla verk har redovisat åtminstone ett eller annat rekordår, om resultaten mäts i produktionsvolym. Verken marknadsföring av sina tjänster har regelmässigt svarat mot uppställda eller förutsatta delmål för verksamheten.

Under den granskade perioden har kommunikationsverken fått vidkännas ständigt ökande kostnader. Ökningarna var särskilt besvärande under mitten av 1970-talet, både vad personalkostnader och sakkostnader beträffar. De kunde dock mötas dels med en tidtals gynnsam intäktsutveckling för vissa typer av tjänster, dels av en i regel fortsatt förbättring av produktiviteten. Prisutvecklingen har visat skiftande drag allt efter vilka budgetår och affärsverk det rör sig om.

Alla fyra kommunikationsverkens produktion av tjänster väntas öka i framtiden till följd av ökad efterfrågan. En del typer av tjänster kan därvid komma att ersättas av andra.

Postverket kan möjligen så småningom möta strukturella problem, dels därför att "transporter av meddelanden" med brev i ökad utsträckning kan tänkas bli ersatta med olika former av teleteknisk överföring, dels därför att samhällets betalningsverksamhet (gireringar m. m.) kan bli organiserad på annat sätt än den är i dag.

Som en följd av den teletekniska utvecklingen synes televerkets framtidsutsikter vara goda. Verket har emellertid under granskningen pekat på några omständigheter som gör att framtidsutvecklingen inte synes bli helt problemfri, såsom ett ökat behov av investeringar, ökad såväl inhemsk som internationell konkurrens, behov av standardiseringsarbete för internationell samtrafik mellan skilda system och anpassning av ny teknik till användarmiljön.

Även SJ:s utvecklingsmöjligheter på lång sikt förefaller att vara goda. Vagnslastgodstransporterna kommer sannolikt att kunna hävda sig väl, inte minst som ett led i Sveriges varuutbyte med utlandet. Den fortsatta utvecklingen av enhetslastteknik och s. k. kombinerade transporter talar för detta. På persontrafiksidan torde SJ kunna hävda sig väl på reseavstånd mellan ca 15 mil och ca 60 mil. Det relativt stora antalet resor som görs under 40 miles reseavstånd synes lämpa sig väl för järnvägen. De planerade s. k. snabbtågen kan här få en viktig användning.

Luftfartsverket har just nu en viss outnyttjad kapacitet att växa in i, men redan i slutet av 1980-talet kan det vara tid för verket att planera för en ökad och eventuellt i vissa avseenden förändrad flygtrafik.

Särskilda frågor

Vid granskningen har aktualiserats vissa särskilda frågor rörande en ramplanering på trafikområdet. Vidare har berörts frågor om hur en samlad information om verkens mål, planering av verksamheten och redovisning av resultaten av denna samt handhavandet av statskapitalet skall åstadkommas.

Frågan om införande av en *transportpolitisk ramplanering* togs upp av revisorerna i en skrivelse till regeringen år 1973. Regeringen har numera i anledning av 1979 års trafikpolitiska beslut vidtagit åtgärder, bl. a. genom att utfärda vissa direktiv om sådan planering som tillgodoser de syften som låg bakom nämnda framställning. Revisorerna noterar detta med tillfredsställelse och avvaktar med intresse den fortsatta utvecklingen. Fastställandet av ett s. k. riksnät för SJ:s persontrafik och introduktionen av de s. k. snabbtågen (högstighetstågen) bör enligt revisorerna vidare utgöra led i den övergripande planeringen på transportområdet.

När det gäller *de skilda målen för kommunikationsverkens verksamhet*

finns det anledning att stryka under den motsättning som råder mellan å ena sidan kraven på verken att stå till tjänst med viss service, inbegripet en samtidigt given skyldighet att uppfylla allmängiltiga krav såsom krav av regionalpolitisk art, och å andra sidan de förväntningar på ekonomiska resultat som egenskapen av affärsverk skapar.

Riksdag och regering har för vart och ett av kommunikationsverken fastställt allmännyttiga mål och ekonomiska mål. Av dessa är de ekonomiska målen klarast angivna. Statsmakterna har slagit fast att vart och ett av affärsverken skall lämna ett rörelseöverskott och en viss kapitalförräntning. De ekonomiska delmålen ställs upp av verken själva. Verkens handlingsfrihet är dock i viss mån begränsad av att regeringen fastställer de grundläggande avgifter och tariffer som skall gälla för verken. Deras ekonomiska planering på lång sikt är dessutom beroende av statsmakternas tilldelning av investeringsmedel.

De allmännyttiga målen har för de olika verken angetts i principbeslut och allmänna uttalanden från statsmakternas sida. De mera konkretiserade allmännyttiga delmålen som fastställs av verken själva handlar om service-systemens tillgänglighet och kapacitet, snabbheten i utförandet av uppdragen, förmågan att utföra uppdragen inom de stipulerade tiderna eller på de avtalade klockslagen, säkerheten i kommunikationernas upprätthållande, förekomst av skador på t. ex. personer och gods samt tillgång på riktig och välinriktad information.

I granskningspromemorian har förutsatts att de s. k. allmännyttiga målen ('servicemålen') inte behöver komma i konflikt med de ekonomiska mål som statsmakterna har ställt upp. Inte minst om vissa delar av respektive verk skall drivas affärsmässigt bör målen äga samma valör för de olika delarna.

Av de hörda remissmyndigheterna har dock SJ starkare betonat de ekonomiska målen, medan konsumentverket uttalat sig till förmån för de allmännyttiga målen. Konsumentverket synes därvid ha utgått från att de ekonomiska målen skall underordnas de allmännyttiga målen.

Revisorerna anser att de ekonomiska målen och de allmännyttiga målen måste beaktas samtidigt och vägas mot varandra. Att det i praktiken förekommer nyanser i åsikterna om vilka mål som skall tillmätas det högsta värdet hör möjligen samman med att några ändamålsenliga måldokument som ger ledning inte finns. De ekonomiska principerna för verksamhetens bedrivande har ansetts vara de sedan länge vedertagna om täckande av kostnaderna och viss förräntning av statskapitalet. De allmännyttiga målen får man sluta sig till utifrån ett sedvanerättsligt betraktelsesätt och utav vissa av riksdagens principbeslut. I verksinstruktionerna nämns praktiskt taget endast verkens uppgifter (verksområden), inte målen för deras verksamhet.

Såvitt revisorerna har kunnat bedöma har kommunikationsverken hittills konsekvent försökt att uppnå de för verken fastslagna ekonomiska målen, i vart fall under de ca tio år som granskningen har omfattat.

En bättre precisering av kommunikationsverkens mål är emellertid en nödvändig förutsättning för en noggrann bestämning av hur verken uppfyller den roll som de getts i samhället. Det bör därför finnas mera fullständiga och mera lättillgängliga måldokument för verken än det i dag gör. I dessa bör statsmakternas uppfattning om målen för verksamheten preciseras och hur den inbördes konkurrensen mellan de olika målen bör lösas.

Det torde få ankomma på de särskilda verken att närmare inventera och katalogisera hittills givna arbetsuppgifter, att klarlägga hur verken själva bedömer möjligheterna att tolka de krav som ställs på dem och att redovisa hur de själva har formulerat olika delmål utifrån de av statsmakterna givna förutsättningarna. I samband härmed bör respektive verk undersöka om ekonomiska delmål i större utsträckning än hittills bör ställas upp för de inom verket förekommande rörelsegrenarna. Vid remissbehandlingen av granskningspromemorian har såväl SJ som luftfartsverket anslutit sig till det väckta förslaget om att användandet av prestationsmått, t. ex. värden på verkens eller rörelsegrenarnas produktivitet och effektivitet, skall utvidgas och effektiviseras. Revisorerna delar denna uppfattning då även användandet av prestationsmått är ett verksamt hjälpmedel för planering och kontroll. Det bör också övervägas om det inte finns anledning att i mera övergripande mål eller i för verken gällande delmål ange tillämpade prestationsmått.

Utformningen av delmålen bör i princip ligga hos verken själva.

Sedan nämnd inventering gjorts bör måldokumenterna fastställas av regeringen och i förekommande fall av respektive verk.

När det gäller angivandet av delmål för verken har SJ i sitt remissyttrande – i likhet med vad verket gjorde i sitt yttrande över ett av trafikpolitiska utredningens betänkanden – rekommenderat att statsmakterna skall tillämpa ett s. k. offertförfarande vid krav på sådana grupper av transporttjänster som det inte är företagsekonomiskt motiverat för SJ att tillhandahålla. Termen "allmännyttiga delmål" skulle då komma att bli mindre relevant eller rent av obehövlig anser SJ.

Det synes tveksamt om ett sådant förfarande kan ge några praktiska fördelar. Det kan dock möjligen ge de beslutande instanserna en bättre kostnadsbild, och en utveckling av systemet synes därför böra övervägas.

Riksdagen bör regelbundet få en redogörelse för i vilken utsträckning uppsatta mål uppnås av respektive verk.

Vid granskningen har frågor om prissättningen av verkens tjänster och om verkens möjligheter att ta upp nya rörelsegrenar i inkomstförstärkande syfte också berörts.

Såvitt angår förändringar i prissättningen av verkens tjänster vill revisorerna endast notera att under granskningsperioden tillämpade priser och avgifter inte alltid anslutit sig till utvecklingen av jämförbara allmänna prisindex. Att några av verkens priser och avgifter har stigit mer och andra mindre än dessa prisindex kan ges naturliga förklaringar. Revisorerna har

för övrigt med intresse noterat de lågprisförsök som SJ för närvarande tillämpar på persontrafiken. Revisorerna finner det naturligt att även andra områden blir föremål för liknande försök. Resultaten av satsningarna bör noggrant analyseras.

Kommunikationsverken synes i ökad utsträckning har utvidgat sina marknader och förbättrat sin marknadsföring, även om vissa delmarknader har minskat i betydelse. Kommunikationsverken har också legat väl framme när det gäller att utveckla olika tekniska och tekniskt-organisatoriska produktionssystem. De under vissa perioder av 1970-talet kraftigt ökande kostnaderna har vidare från verkens sida mötts av rationaliseringar och andra åtgärder. Huruvida verken skulle ha kunnat lyckas bättre än vad de gjort i vad avser att bemästra kostnadsökningarna är det svårt att närmare yttra sig om. Flera viktiga kostnadsslag har sålunda varit svåra eller helt omöjliga för verken att själva påverka i gynnsam riktning. Verken har fått försöka rationalisera verksamheten. Revisorerna noterar vidare att produktiviteten mestadels har förbättrats under 1970-talet.

I anslutning till granskningen har förslag väckts om att verken skall kunna ta upp nya verksamhetsområden (rörelsegränar) i enbart inkomst-förstärkande syfte. Televerket och luftfartsverket har varit positiva till förslaget. Televerket anser dock att möjligheterna är relativt begränsade att skapa så höga vinster att avgifterna för bastjänsterna påverkas i någon större grad.

Ett samtidigt väckt förslag om att verken skall kunna upprätta divisionaliserade rörelsegränar med uppgift att sälja sitt tekniska kunnande eller sina tekniskt-organisatoriska system har tagits upp mest positivt av luftfartsverket.

Enligt revisorernas mening finns det inte anledning att motsätta sig den utveckling av verksamheten som här skisserats. Den strävan till ökade ekonomiska fördelar som vidtagande av åtgärder av detta slag innebär får emellertid inte motverka de allmänna mål för verksamheten som verken har att iakttä.

Under granskningen har också reglerna för *statskapitalet och dess förräntning* berörts. Intresset har särskilt riktats mot vad som händer när ett verk under en följd av år inte har kunnat uppfylla det av statsmakterna uppställda förräntningskravet.

Televerket erinrar i sitt remissyttrande om att verket har fått tillstånd att bilda en särskild konsolideringsfond för att motverka följderna av bristande förräntning i rörelsen. Verket framhåller att om denna fond används på planerat sätt bör det vara möjligt att uppnå förräntningskravet varje år.

SJ å sin sida brukar inte vidta några särskilda åtgärder med anledning av otillräcklig kapitalförräntning. Uppkomna rörelseunderskott måste dock kompenseras. Utan att närmare gå in på detaljer skall endast noteras att en ackumulering av underskotten i SJ:s balansräkningar förhindrats av att riksdagen beslutat om tillskjutande av erforderligt kapital för täckande av underskotten.

Även om SJ under några budgetår inte formellt har haft ett underskott i rörelsen, så har dock verket reellt haft ett underskott i och med att det inte uppfyllt den grad av självfinansiering av investeringarna som verket är ålagt.

Av affärsverken krävs att de skall kunna inleverera så mycket överskottsmedel till statsverket som motsvarar förräntningskravet. Kan inte ett underskott i rörelsen kompenseras genom medel från en konsolideringsfond e. d., saknas det mening att vidta någon åtgärd för att kompensera en obefintlig förräntning av statskapitalet.

En konsolideringsfond liknande dem som inrättats för postverket och televerket synes med fördel kunna införas också vid SJ, då den affärsmässiga delen av SJ:s rörelse på lång sikt bör såväl täcka uppkommande underskott som ge både överskott och full förräntning av statskapitalet.

Nu redovisade brist på enhetlighet i handhavandet av frågorna om förräntningen av statskapitalet synes bero på avsaknaden av tillämpningsregler. Enhetliga regler bör därför utfärdas beträffande de åtgärder som skall vidtas av verken såväl vid rörelseunderskott som vid otillräcklig förräntning av statskapitalet.

Vid granskningen har också berörts frågan om i vilken omfattning *resultatredovisning av verkens olika rörelsegrenar* eller divisionaliserade delar skall ske. Vid remissbehandlingen har uppfattningen hos remissmyndigheterna varit delad.

Det finns två skäl för att låta resultatet av rörelsegrenarnas verksamhet skiljas ut från den totala resultatredovisningen. Det ena är att den interna planeringen och kontrollen härigenom torde kunna förbättras. Det andra – det avgörande skälet – är att det för statsmakterna uppenbarligen är av intresse att veta vilket resultat olika rörelsegrenar ger. Genom redovisningen erhålls bl. a. besked om vilka kundkategorier som får bidra mest till bestridande av gemensamma kostnader. Revisorerna förordar därför att möjligheterna att införa sådan redovisning undersöks.

Sammanfattningsvis förordar revisorerna att vad ovan anförts angående

- genomförande av en trafikpolitisk ramplanering.
- fastställande och publicering av verksamhetsmål på olika nivåer inom kommunikationsverken och redovisning av huruvida fastställda mål uppnås.
- verkens prissättning.
- upptagande av nya rörelsegrenar i inkomstförstärkande syfte.
- utfärdande av fastare regler för redovisningen av statskapitalets förräntning och av verksamhetsresultaten för de särskilda rörelsegrenarna inom verken

beaktas i samband med kommande trafikpolitiska beslut och/eller de årliga besluten om tilldelning av medel till transportområdet.

Hemställan

Revisorerna hemställer att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna förordat med anledning av den genomförda granskningen.

Beslut i detta ärende har fattats av revisorerna Ingegerd Troedsson (m), Sture Palm (s), Bertil Jonasson (c), Hugo Bengtsson (s), Georg Åberg (fp), Hagar Normark (s), Allan Åkerlind (m), Ralf Lindström (s), Ivan Svanström (c), John Johnsson (s), Wiggo Komstedt (m) och Kjell Nilsson (s).

På riksdagens revisorers vägnar

INGEGERD TROEDSSON

/Göran Hagbergh

RIKSDAGENS REVISORER

Sammanfattning av granskningspromemorian nr 3/1979**Affärsverkens intäkts- och kostnadsutveckling;****del I: Kommunikationsverken****1 Granskningens syfte**

De kostnader som uppstår i affärsverkens löpande verksamhet redovisas på särskilda driftstater, vilka fastställs av regeringen utan riksdagens medverkan. Anslag för ändamålet anvisas således inte på den allmänna statsbudgeten. Kostnaderna finansieras i stället genom att tillgängliga driftmedel tas i anspråk. Även intäkterna redovisas under olika poster på driftstaterna. Rörelseöverskott som kan uppkomma tillförs statsbudgeten enligt vissa regler.

Storleken och den fortlöpande förändringen av de intäkts- och kostnadsposter som postverket, televerket, statens järnvägar och luftfartsverket årligen redovisar bestäms ytterst av efterfrågan på de tjänster som dessa kommunikationsverk ställer till allmänhetens och företagens förfogande. Denna efterfrågan beror till stor del på hur tjänsternas kvalitet uppfattas samt på tjänsternas pris. Verken kan hålla en hög kvalitet på tjänsterna om de använder sig av ändamålsenliga och effektiva produktionssystem och kan hålla konkurrenskraftiga priser om de har möjlighet att producera tjänsterna till inte alltför höga kostnader.

Vid granskningen har undersökts de på respektive driftstater upptagna posternas sakliga innebörd och finansiella betydelse. Vidare har försök gjorts att bedöma den utveckling som ter sig sannolik på förevarande område och konsekvenserna därav.

Kommunikationsverkens verksamhet har behandlats ur följande synvinklar, nämligen de mål som är satta för verken, deras marknadsutveckling, deras rörelseresultat, prissättningen av deras tjänster och deras framtidsperspektiv.

2 Resultatet av granskningen

Den genomförda granskningen har gett till resultat att vissa förslag främst till effektivitetshöjande åtgärder på området väckts. Flera av dessa åtgärder är redan delvis realiserade liksom många av dem sedan länge är diskuterade. Att spörsmålen ändå har tagits upp har förestavats av en önskan att i än högre grad fästa uppmärksamheten på hithörande frågor och en önskan att få redan tillämpade principer drivna ännu mera systematiskt. I några punkter tas ämnen upp som varit föga uppmärksammade. I båda fallen är syftet att få till stånd en diskussion om vad som i framtiden kan vara till båtad för kommunikationsverken. Följande förslag har förts fram.

1. Både de allmännyttiga och de ekonomiska målen bör ges en klarare bestämning genom preciseringar i verksinstruktionerna eller i ett särskilt

dokument med gemensamma bestämmelser för kommunikationsverken. Respektive verksledning bör i sitt konkreta handlande sträva i samma riktning.

2. Verken bör i större utsträckning än nu slå fast allmännyttiga, konkreta delmål i kvalitetsgraderade termer, varmed avses att målen i regel skall kunna uttryckas i talvärden. Delmålen skulle med fördel kunna offentliggöras, t. ex. i de årliga anslagsframställningarna. Uppgift om i vilken grad målen hade uppfyllts kunde också publiceras i dessa. På så sätt skulle i första hand regering och riksdag få information om hur verken hade "lyckats" i skilda avseenden. Dessa upplysningar skulle kunna vara till hjälp i kommande beslut, t. ex. om investeringsmedelstilldelning. Även verken själva borde kunna dra nytta av upplysningarna i sin egen verksamhetsplanering.

3. Statsmakterna och/eller kommunikationsverken bör ställa upp ekonomiska mål även för de olika rörelsegrenarna. Vid de s. k. integrerade rörelsegrenarna rekommenderas att särkostnadstäckning ställs upp som ett minimikrav. Därutöver förutsätts att driftintäkterna från en rörelsegren kommer att ge ett bidrag till täckande av kostnader som ifrågavarande rörelsegren delar med andra grenar. Ett otillräckligt täckningsbidrag vid en integrerad rörelsegren bör i princip kunna balanseras av överskott från andra grenar. Vid de divisionaliserade rörelsegrenarna skall man kunna fastställa antingen ett överskottsmål eller också en bestämmelse om särkostnadstäckning i kombination med bidrag till samkostnadstäckning i enlighet med vad som har sagts om de integrerade rörelsegrenarna.

4. Ett kommunikationsverk bör kunna ta upp nya verksamhetsområden (rörelsegrenar), även om det främsta eller enda syftet skulle vara att ge verket ett intäktsöverskott. I sådana fall behöver inte något allmännyttigt mål gälla. Överskotten skall användas till att balansera underskott vid de allmännyttiga verksamhetsgrenarna, t. ex. sådana inom vilka en lågprislinje upprätthålls för att kapaciteten skall utnyttjas och så många människor som möjligt skall kunna tillgodogöra sig verkets tjänster. Innan en dylik subventionering av rörelsegren kan utföras måste den stödjande rörelsegrenens kapitalkostnader vara täckta. Likaså skall tillräckligt med medel avsättas för produktutveckling etc. inom den stödjande rörelsegrenen. Stora krav måste därför ställas på den stödjande verksamhetens lönsamhet och konjunkturmässiga stabilitet.

5. Lågriser i syfte att fylla ut outnyttjad kapacitet rekommenderas. Vid de senaste årens diskussioner om marginalkostnadsprissättning och lågriser har flera sätt för totalkostnadstäckning angetts, bl. a. genom lån eller bidrag från staten, genom nedsättning av avskrivningar, förräntningskrav och statskapital eller genom användning av s. k. tvådelade tariffer. Man skulle också kunna tänka sig andra sätt att täcka det totalintäktsunderskott som lätt uppstår om lågriser tillämpas. Ett sätt är att tillåta lågriser endast vid några av de integrerade rörelsegrenarna. Härvid skulle "överskottstäckningsbidrag" vid andra rörelsegrenar bestrida de merkostnader som uppstår. Ett annat sätt är att använda rörelseöverskott från några rent kommersiella verksamheter av den typ som i punkt 4 i det närmast föregående föreslogs bli införda. Kombinationer av alla dessa sätt att täcka förlustbringande rörelsegrenar bör dessutom kunna förekomma.

6. Prisdifferentieringar bör konsekvent genomföras. Det pris som verkens kunder är villiga att betala skall tas ut om detta inte är olämpligt av samhällsekonomiska skäl. Lågriserna bör i möjligaste mån attrahera de kunder som inte skulle ha utnyttjat tjänsterna vid det högre priset. Vidare

bör priserna sättas så, att de gynnar ett mera jämnt utnyttjande av kommunikationsverkens produktionskapacitet över tiden. Verken skall ta ordentligt betalt för sina tjänster under tider (veckor, dagar, timmar under dygnet) med stor efterfrågan på tjänsterna. Däremot kan priserna hållas låga under lågutnyttjade tider under året, i veckan och under dygnet. Ett problem för verken är att många av de kunder som är villiga att betala ett "normalpris" sällar sig till lågpriskunderna. De på så sätt uppkomma intäktsbortfallen bör studeras noga.

7. Användandet av prestationsmått bör utvidgas, t. ex. produktivitets- och effektivitetsmått där måttalen om möjligt sätts i relation inte enbart till antalet årsarbetskrafter eller dylikt utan även till andra produktionsfaktorer såsom investerat kapital. Prestationsmåttan bör konsekvent användas och analyseras, så att verket kan bilda sig en uppfattning om vad som "händer" inom verket. De skall m. a. o. användas som ett slags planeringshjälpmedel.

8. Det kunnande som kommunikationsverken fortlöpande har förvärvat i sin egenskap av beställare av tekniska projekt hos den svenska industrin bör kunna utnyttjas i direkt, affärsmässigt syfte. Divisionaliserade rörelsegrenar med uppgift att sälja sådana tekniska eller tekniskt-organisatoriska system för vilka verket har kvalificerad expertis skulle kunna upprättas. De skulle få till uppgift att marknadsföra de egna systemen och vara köparna behjälpliga med systemuppbyggnaden, främst i utlandet. En sådan projektdivision skulle samarbeta intimt med verkets utvecklings- och planeringsavdelningar.

9. En transportpolitisk ramplanering, främst avseende de interregionala transporterna samt omfattande trafikfördelnings-, investerings- och finansieringsplaner, bör införas på departementsnivå och där samordnas med de överväganden som görs om riktlinjerna för prispolitiken. En sådan planering skulle minska risken för felaktiga investeringar i transportapparaten på riksnivå. Genom den skulle också de politiska beslutsfattarna kunna få sådana anvisningar att de kunde fastställa en rationell tidsföljd för investeringarna. Därmed avses inte att kommunikationsverken skall styras hårdare av statsmakterna utan endast att besluten om tilldelning av investeringsmedel skall grundas på ett bredare och mera detaljerat beslutsunderlag än nu. Tanken är således inte att verkens rörelsefrihet på sina respektive marknader skall inskränkas. Ett förslag av motsvarande innehåll fördes fram av revisorerna i en skrivelse till regeringen den 25 oktober 1973.

10. Inom ramen för 1979 års trafikpolitiska riksdagsbeslut bör den framtida omfattningen av SJ:s järnvägsnät fastställas så snart som möjligt, så att ett program för upprustning av bandelar kan göras upp och börja tillämpas och så att all sådan ekonomiskt belastande trafik som anses kunna föras över från järnväg till landsväg blir omlagd under en inte alltför lång tidsperiod. Vid utformningen av nätet bör hänsyn tas till de regionala och lokala trafikplanerna. Det må vidare beaktas att flera av de nuvarande trafiksvaga bandelarna med nuvarande utveckling kommer att ha enbart godstrafik i framtiden. Det förutsätts att vissa bandelar i det nuvarande ersättningsberättigade bannätet tillsammans med det nuvarande affärsnätets bandelar kommer att bilda ett funktionellt, under överskådlig framtid bestående järnvägsnät.

11. De av SJ planerade snabbtågen bör fogas in som ett alternativ vid den översiktliga investeringsplaneringen för den interregionala persontrafiken. Det ankommer på regering och riksdag att fatta beslut om de investeringar som skall göra det möjligt att utnyttja det ena eller andra transportmedlet.

12. Luftfartsverkets båda myndighetsfunktioner – luftfartsinspektionen samt de myndighetsutövande verksamheterna vid transport- och planeringsavdelningen – bör brytas ut ur verkets organisation och tillsammans bilda en ny myndighet. Ett alternativ är att endast luftfartsinspektionen frigörs från verket. En del skäl talar för, andra emot en dylik omläggning. Frågan bör emellertid närmare övervägas.

13. Kommunikationsverkens ekonomiska mål bör preciseras bättre än vad nu är fallet, särskilt i vad avser reglerna om statskapitalet och dess förräntning. Bl. a. bör det införas regler som anger vilka åtgärder som skall vidtas när ett affärsverk somliga år redovisar underförräntningar som inte vägs upp av överförräntningar under andra år, allt under loppet av en viss tidsperiod. Enhetliga anvisningar bör även ges om hur förräntningsresultatet skall redovisas, särskilt det resultat som visar den genomsnittliga förräntningen av statskapitalet över ett visst antal år.

3 Genomförd granskning

För vart och ett av de fyra kommunikationsverken, dvs. postverket, televerket, statens järnvägar (SJ) och luftfartsverket, gäller ett *allmännyttigt mål* och ett *ekonomiskt mål*. Dessa totala mål kan delas upp på ett antal delmål. De allmännyttiga målen kan bestämmas med avseende på servicesystemens tillgänglighet och kapacitet, snabbheten i utförandet av uppdragen, förmågan att utföra uppdragen inom de stipulerade tiderna eller på de avtalade klockslagen, säkerheten i kommunikationernas upprätthållande, snabbheten i avhjälpande av eventuella fel, låg risk för förekomst av skador på t. ex. personer och gods samt tillgång på riktig och välinriktad information. Delmål kan uppställas med utgångspunkt i dessa kvalitetskriterier.

Det totala ekonomiska målet för ett kommunikationsverk brukar anges som ett av regering och riksdag sanktionerat överskottsmål. Driftintäkterna skall vara så stora att de täcker driftkostnaderna, inklusive avskrivningar, och dessutom förräntar det i vederbörande verk investerade statskapitalet. Statsmakterna kan därutöver med anslag från statens driftbudget bidra till att täcka kostnaderna för vissa tjänster som av riksdagen har förklarats vara allmännyttiga av t. ex. regionala eller sociala skäl.

De ekonomiska målen för kommunikationsverken är i vissa fall inte närmare preciserade. Detta gäller inte minst frågor som rör statskapitalets förräntning. För närvarande saknas sålunda närmare bestämmelser bl. a. om det sätt på vilket förräntningen av kapitalet under en längre tidsperiod skall redovisas och om de åtgärder som skall vidtas om förräntningen under sådan period är för låg eller rent av negativ.

Inom vart och ett av kommunikationsverken kan olika rörelsegränar särskiljas. De kan vara antingen produktionsmässigt eller ekonomiskt integrerade med varandra, ofta som olika verksamhetsformer inom ett verks "allmänna rörelse". Man talar då om integrerade rörelsegränar. Verken kan också ha resultatredovisningspliktiga delar av sin verksamhet, dvs. divisionaliserade rörelsegränar. För de divisionaliserade grenarna föreligger i regel ett totalkostnadstäckningskrav, och för en integrerad rörelsegren fordras i allmänhet att dess särkostnader är täckta. Därutöver bör dessa rörelsegränar tillsammans ge så stora bidrag till de gemensamma kostnadernas täckande att de totala kostnaderna täcks.

Kommunikationsverkens marknadsutveckling har under 1970-talet i

stort sett varit tämligen gynnsam. De av verken sålda tjänsternas omfattning har dock varierat något mellan olika år. Alla verk kan visa upp åtminstone ett eller annat rekordår, om man mäter resultaten i produktionsvolym. Verkens marknadsföring av sina tjänster har i allmänhet svarat mot uppställda eller underförstådda delmål för verksamheten. Vid alla verken har man varit angelägen om att förbättra existerande utbud av tjänster och att införa nya typer av tjänster. Konkurrens från olika håll har tvingat verken till att förnya sig marknadsmässigt. Det "kommersiella tänkandet", i vilket ingår en "ta hand om kunden-del" och en "lönsamhetsdel", har under 1970-talet ytterligare befästs inom dessa fyra affärsverk.

Kommunikationsverkens möjligheter att marknadsföra eftertraktade tjänster och sälja dem till meningsfulla priser har i hög grad varit avhängiga av moderniteten och effektiviteten i de *produktionssystem* som bildar verkens tjänsteproducerande arsenal. Kommunikationsverken ligger väl framme när det gäller att utveckla allmänna och särskilda produktionssystem. Förutsättningarna för att genom nya produktionssystem förbilliga eller förbättra serviceutbudet har dock varierat mellan de olika verken. De nya produktionssystemen har tillkommit antingen som ett substitut för tidigare existerande manuella insatser eller som nya anläggningar, avsedda att producera nya typer av tjänster. I förra fallet har personal sparats in, i senare fallet har man måst komplettera de nya tekniska systemen med personal på befattningar som inte har funnits förut.

Under de fem budgetåren 1973/74–1977/78 har alla fyra kommunikationsverken, så när som på SJ under budgetåren 1976/77 och 1977/78, redovisat positiva *rörelseresultat* efter avskrivningar. Förräntningen av det i verken investerade statskapitalet har varit ojämn under dessa fem budgetår. För postverket var förräntningen inte tillräcklig 1973/74, 1974/75 och 1975/76 men i överensstämmelse med förräntningskravet 1976/77 och 1977/78. Televerket uppfyllde förräntningskravet alla fem budgetåren. SJ förräntade sitt statskapital budgetåret 1973/74 och i stort sett även 1974/75 men inte under de tre följande budgetåren. (SJ:s resultat efter bokslutsdispositioner var ± 0 budgetåren 1976/77 och 1977/78.) Luftfartsverket slutligen redovisade mindre underförräntningar under budgetåren 1973/74 och 1974/75, mindre överförräntningar 1975/76 och 1976/77 men en i jämförelse med de närmast föregående åren kraftig underförräntning under budgetåret 1977/78.

Kommunikationsverken har under 1970-talet fått verka i skuggan av ständigt ökande *kostnader*. Särskilt i mitten av 1970-talet ökade kostnaderna osedvanligt starkt. Detta gällde såväl personalkostnader som sakkostnader.

Om man definierar *produktiviteten* som en volymindex, satt i relation till personalantalet, har televerkets produktivitet kontinuerligt ökat under de senaste decennierna. Vid SJ bör produktiviteten studeras på lång sikt, eftersom de konjunkturmässiga fluktuationerna i godstrafikens omfång gör det korta perspektivet mindre realistiskt. Det kan sålunda slås fast att antalet tågkilometer per anställd ökade med 50 % mellan åren 1950 och 1977. Antalet trafikenheter, dvs. personkilometer+godstonkilometer per anställd, ökade under samma period med 127 %. Luftfartsverket redovisade en sjunkande produktivetsindex under 1970-talet. Detta behöver dock inte tolkas negativt. Verkets förklaringar därtill får anses vara acceptabla då man hävdar att de faktiskt inträffade kvalitetshöjningarna inte avspeglas i index, att stora kapacitetshöjningar har företagits, att en större

andel tung trafik föranlett ett mindre antal landningar än som annars skulle ha förekommit och att arbetskonflikter inom linjefarten har orsakat trafikbortfall.

Kommunikationsverkens *prisutveckling* har jämförts med konsumentprisindex (i något fall partiprisindex). Mellan åren 1949 och 1978 steg konsumentpriserna med 356 %. Samtidigt höjdes portona för inrikesbrev med i medeltal 543 % och portona i allmänhet med 694 %. Mellan åren 1970 och 1978 fördubblades såväl det inrikes brevportot som konsumentprisindex. Den allmänna portoindexen steg samtidigt från 100 till 236, dvs. motsvarande en avgiftshöjning av 136 %. Telefntaxorna höjdes med i genomsnitt 217 % mellan budgetåren 1949/50 och 1977/78, vilket skall jämföras med att konsumentpriserna samtidigt ökade med 347 %. Mellan budgetåren 1969/70 och 1977/78 steg telefntaxorna med 42 %, medan konsumentpriserna ökade med 99 %. Ur konsumenternas synvinkel har teletaxorna sålunda utvecklats gynnsammare än posttaxan.

Under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet låg SJ:s allmänna godstaxeindex över partiprisindex, år 1974 var de båda indexserierna i nivå med varandra och sedan år 1975 har återigen godstaxeindex varit högre än partiprisindex. Det är styckegodset som har orsakat den något höga genomsnittsnivån på godstaxorna. Taxeindex för vagnslastgodset har under 1970-talet legat under partiprisindex. SJ:s allmänna persontaxeindex kom efter år 1966 att ligga något över konsumentprisindex. SJ:s i juni 1979 införda lågprislinje för järnvägsresor ändrade dock märkbart relationerna till den allmänna prisutvecklingen. Luftfartsverkets avgifter har – med ett speciellt undantag – legat under konsumentprisindex under den period som här har betraktats, dvs. från år 1968. De mest kapitalintensiva kommunikationsverken – televerket och luftfartsverket – har sålunda kunnat visa upp den lugnaste utvecklingen av taxorna.

Man kan rent allmänt göra gällande att de fyra kommunikationsverken bör ha goda möjligheter att hävda sig i en mer avlägsen framtid, dvs. ca 15 år och längre framåt i tiden. Brevförsändelsernas mängd fortsätter än så länge att öka. Om också postverket efter hand kan tänkas förlora viss marknad i form av "transporter av meddelanden" till televerket, anses brevet som kommunikationsform komma att fortleva. Kombinerade kommunikationsformer, vid vilka både teletransmission och brevutbäring förekommer inom ramen för ett och samma uppdrag, kan dessutom få en ökad betydelse. Vad som kommer att hända på girosidan är än så länge oklart.

Även under en mycket lång, överblickbar framtid kommer telefonrörelsen att dominera televerkets totala verksamhet och ekonomi. Det successiva införandet av AXE-systemet med bl. a. elektroniska väljare och programminnesstyrning är i sig en garanti för att fortsatta rationaliseringar inom en väsentlig teleteknisk sektor kommer att äga rum. Det nya allmänna datanätet är ett annat exempel på anläggningar som kan möjliggöra nya tekniskt avancerade tjänster.

Televerket har under granskningen pekat på några omständigheter som gör att framtidsutvecklingen inte blir helt problemfri för verket. Av dessa kan nämnas risker för internationell konkurrens, särskilt på terminalområdet, krav på stora investeringar, konkurrerande tekniska lösningar, standardiseringsarbete som skall möjliggöra internationell samtrafik mellan skilda system och anpassning av ny teknik till användarmiljön. Här skall endast göras den kommentaren att televerket trots dessa väntade svårigheter bör kunna fortleva som ett affärsverk med god ekonomi och goda utvecklingsmöjligheter.

Järnvägstransporterna förefaller av allt att döma att fortfarande vara nödvändiga under så lång framtid som man över huvud taget tror sig kunna överblicka. En mångfald "tunga" landtransporter är utpräglat lämpade för järnväg. Osäkerheten ligger i att de med dessa transporter förenade branscherna – gruv-, skogs- och stålindustrierna samt för övrigt hela den s. k. processindustrin – kan komma att underkastas häftiga konjunkturväxlingar och strukturella omvandlingar. Behovet av godstransporter på järnväg måste dock med all sannolikhet finnas kvar. SJ borde därför även i framtiden ha möjlighet att förbättra sina tekniska system och övriga hjälpmedel i säkerhetsförbättrande, kapacitetshöjande och effektivitetsfrämjande syfte.

Persontrafikens framtida transportvolym kommer att bli beroende av om snabbtågen införs, av konkurrerande trafikmedels insatser, av prisrelationerna mellan flygresor och tågresor samt av förhållandet mellan kostnaden att färdas med bil och kostnaden att resa med tåg. På reseavstånd särskilt mellan 150 km och 600 km bör tåget som färdmedel kunna hävda sig.

De problem som är förknippade med SJ:s persontrafik hänför sig framför allt till det framtida trafiksystemets art och geografiska utsträckning, till konkurrenternas beteenden och till prisrelationerna mellan skilda färdmedel. Ett beslut om snabbtågen bör dock i alla händelser komma så snart som möjligt.

Luftfartsverket har under 1970-talet avslutat tre viktiga flygplatsprojekt, nämligen Sturup, Landvetter och Arlandas utrikesterminal, samtidigt som verket rationaliserat sitt flygledningssystem. Luftfartsinspektionen arbetar efter nya, som man förutsätter, rationellare principer, och hela verket har omorganiserats, varvid bl. a. ändamålsenligare ansvarsfördelning och effektivare styrning av verksamheten har erhållits. Verket har just nu en kapacitet att växa in i, men redan i slutet av 1980-talet kan det vara tid för verket att planera för en ökad och eventuellt i vissa avseenden förändrad flygtrafik. Om SJ:s planerade snabbtåg sätts in kan omfattningen av flygtrafiken påverkas på så sätt att kapacitetstaket för vissa syd- och mellan-svenska flygplatser i vad avser trafikflyget kan komma att nås senare än vad som annars skulle ha blivit fallet. En samplanering på statsmaktsnivå av investeringar i de stora kommunikationssystemen skulle underlätta produktionsplanering och marknadsplanering m. m. inom bl. a. SJ och luftfartsverket.

RIKSDAGENS REVISORER

Sammanfattning av avgivna yttranden över granskningspromemorian nr 3/1979**Affärsverkens intäkts- och kostnadsutveckling;
del I Kommunikationsverken**

Yttranden över granskningspromemorian nr 3/1979 Affärsverkens intäkts- och kostnadsutveckling; del I Kommunikationsverken har efter remiss lämnats av postverket, televerket, statens järnvägar (SJ), luftfartsverket, riksrevisionsverket (RRV) och konsumentverket.

I alla yttrandena återfinns smärre beriktiganden, förtydliganden, tillägg och kommentarer. Huvuddelen av svaren upptar emellertid verkens ställningstaganden till de i granskningspromemorian avslutningsvis framlagda förslagen. Fyra verk, nämligen televerket, SJ, luftfartsverket och konsumentverket har yttrat sig över vart och ett av de förslag som berörde resp. verk, medan postverket och RRV inte har behandlat något enda av promemorians förslag i sina remissyttranden. Postverket säger sig dock i stort sett hålla med om de tankegångar som framfördes i granskningspromemorian. RRV anser att förslagen i promemorian berörde väsentliga problemområden och att en fortsatt diskussion om dessa bör vara till gagn för styrningen av utvecklingen inom kommunikationsverken.

I det följande redogörs för hur televerket, SJ, luftfartsverket och konsumentverket ställde sig till förslagen i granskningspromemorian. Om man med *ett* ställningstagande avser hur ett remissverk har kommenterat och bedömt en viss fråga, kan man redovisa 39 ställningstaganden. Av dessa kan 25 anses vara mer eller mindre positiva till förslagen, medan 9 kan betecknas som negativa. I 5 ställningstaganden kan man inte spåra vare sig någon positiv eller negativ inställning. Av de 9 negativa ställningstagandena svarade SJ för 5.

Klarare och utförigare målbeskrivningar

Alla de fyra verk som tog upp frågan har svarat positivt. De ger bl. a. synpunkter på i vilken utsträckning resp. statsmakterna och verken skall ange målen för verksamheten.

SJ framhåller att det onekligen skulle vara av ett visst värde med en samlad genomgång, värdering och precisering av alla beslut och uttalanden av riksdag och regering som kan anses utgöra vad som i promemorian kallas verkens allmännyttiga mål. Samtidigt måste man då ange hur beslutsansvaret och framför allt det ekonomiska ansvaret skall vara fördelat mellan verk, regering och riksdag. En sådan mål- och ansvarsprecisering kan dock inte primärt ske på verksnivå utan bör göras av statsmakterna.

Enligt *televerkets* uppfattning bör inte instruktioner eller andra mer övergripande författningar innefatta några detaljutformade prestationsmål. *Luftfartsverket* delar förslagställarens uppfattning om att en beskrivning av de allmännyttiga målen bör ges en klarare bestämning, inte minst med tanke på att sådana mål för närvarande inte är särskilt väl uttryckta

nagonstans. Dock anser verket att det ekonomiska målet inte torde behöva preciseras ytterligare av statsmakterna. Preciseringar kan i stället med fördel åstadkommas genom att verket gör sin egen tolkning av målet.

Konsumentverket erinrar om att verkens allmännyttiga mål i regel inte är klart formulerade utan att de är underförstådda i riksdagens principbeslut och i verksinstruktionerna. Verket anser det vara viktigt att kommunikationsverkens allmännyttiga mål kommer till bättre uttryck i såväl instruktioner som måldokument. Verken bör, t. ex. i de årliga anslagsframställningarna, redovisa vad de gjort för att uppfylla de allmännyttiga målen. Konsumentverket instämmer i vad som sägs i promemorians förslag.

Delmål angivna i kvalitetsgraderade termer

Televerket anser att verken bör översätta de allmänna prestationsmålen i delmål som kan redovisas i exempelvis anslagsframställningarna – i likhet med vad televerket redan gör.

SJ hävdar att termen "allmännyttiga delmål" synes vara mindre relevant eller obehövlig, i vart fall för SJ:s del. Vidare är enligt SJ:s mening de ekonomiska (företagsekonomiska) delmålen primärt att betrakta som företagsinterna. Medan företagsekonomiska delmål skall stå i överensstämmelse med det övergripande företagsekonomiska målet och vara hjälpmedel för att uppfylla detta mål, är ett allmännyttigt mål och allmännyttiga delmål med hänsyn till de grundläggande reglerna för affärsverks handlande mera att betrakta som restriktioner för de företagsekonomiska strävandena. SJ har i sitt yttrande över 1972 års trafikpolitiska utredning förordat att SJ skall kunna fullgöra företagsekonomiskt olönsamma men samhällsekonomiskt eller socialt önskvärda prestationer mot ersättning enligt offert. SJ hävdar att departementschefen och riksdagens trafikutskott har anslutit sig principiellt därtill. SJ menar också att det inte är något som hindrar att allmännyttiga syften tillgodoses med ett sådant offertförfarande, även om SJ:s mål endast formuleras företagsekonomiskt.

Luftfartsverket håller före att behovet av att uttrycka delmål i första hand bör överlåtas åt affärsverken själva, oavsett om det gäller allmännyttiga eller ekonomiska mål. *Konsumentverket* instämmer i granskningspromemorians förslag.

Ekonomiska mål för rörelsegrenarna

Televerket gör gällande att nedbrytningen av förräntningskravet till delmål för resp. rörelsegrenar för verkets del i princip innebär att rörelsegrenarna skall bära sina egna kostnader. Delmålen anger vilka bidrag som rörelsegrenarna måste ge för att de totala kostnaderna + avkastningskravet skall täckas. Enligt televerket har det i vissa fall funnits skäl att göra avsteg från denna princip. I sådana fall har kravet sänkts till att rörelsegrenen skall täcka sina särkostnader. Exempel på detta är telegramrörelsen. Vid dessa undantag måste naturligtvis samkostnaderna täckas genom ökade bidrag från övriga rörelsegrenar. För verksamheter som bedrivs i konkurrens bör dock inte någon subventionering förekomma. De bör bära samtliga hänförliga kostnader.

Att rörelsegrenarna utöver särkostnadstäckning ger olika stora täckningsbidrag beroende på bl. a. marknadsförutsättningarna anser *SJ* vara helt i sin ordning. Det finns enligt SJ:s mening inte anledning att därvid tala om stödjande eller stödda rörelsegrenar. Att ge affärsverken föreskrifter,

som direkt eller indirekt avser täckningsbidragens storlek, vore med hänsyn till rådande marknadsförutsättningar ytterst olämpligt. Beslut om och på vilket sätt särredovisningar för rörelsegrenar eller produkter som marknadsförs på en konkurrensmarknad skall utföras och offentliggöras bör fattas inom verket.

Lufthälsverket uppger sig ha ekonomiska mål för vissa integrerade rörelsegrenar.

Nya intaktsgivande rörelsegrenar utan allmännyttigt mål

Verken hade i sina remissvar att ta ställning till om ett kommunikationsverk kunde ta upp nya verksamhetsområden (rörelsegrenar) även om det främsta eller enda syftet skulle vara att ge verket ett intaktsöverskott.

Televerket anför att det är principiellt positivt till förslaget i granskningspromemorian. Vidare sägs att verket måste ha möjligheten att komplettera affärsverksformen om marknaden så kräver. Därvid kan aktiebolags-, rörelsegrens- eller divisionsformen tänkas förekomma. Avgörande för hur man kommer att organisera den tänkta aktiviteten beror på frågor som rör marknadsföring, försäljnings- och betalningsvillkor m. m. Televerket framhåller dock att möjligheterna att skapa så höga vinster, att avgifterna för hastjänsterna påverkas i någon större grad, är relativt begränsade.

SJ erinrar om att den verksamhet som avses i förslaget bedrivs i hegränsad omfattning inom SJ-koncernen, främst i dotterföretagen. Ofta gäller det serviceverksamheter knutna till SJ:s uppgifter som trafikföretag. Överskott i sådan verksamhet medför dock inte att SJ i annan verksamhet skulle kunna göra avsteg från företagsekonomiskt handlande.

Lufthälsverket svarar att tankegångarna i förslaget överensstämmer med verkets inställning. Verket uppfattar att det ingår i dess uppgift att ompröva nuvarande rörelsegrenar och/eller att söka efter nya. I den nuvarande verksamheten finns ett flertal exempel på uppgifter som utförs med begränsad anknytning till den primära uppgiften och med syfte att tillföra verket intäkter. En vidare utveckling av denna verksamhet eftersträvas av lufthälsverket.

Konsumentverket visar med ett exempel att förslaget kan vara förknipat med risker. Verket syftar på att postverket genom sin samhällsservice på landsbygden har kommit i konflikt med glesbygdshandelns intressen. I en rapportskrivelse till regeringen erinrade konsumentverket om att det står klart att glesbygdshandelns viktigaste funktion, att svara för glesbygdsbefolkningens försörjning med dagligvaror och drivmedel, aldrig kan overtas av postverket. I det förevarande remissvaret anger konsumentverket som sin uppfattning att affärsverken skall producera allmännyttiga tjänster. Det var därför de bildades.

S. k. lågpriser

Televerket slår fast att den prislinje som verket tillämpar grundar sig på principen att varje rörelsegren/division skall vara självbärande. Undantag har gjorts för vissa tjänster och produkter. I dessa fall tillämpar verket särkostnadsprissättning. *SJ* anknyter i sitt remissvar till driftersättningen för olönsamma järnvägslinjer m. m. samt till de pågående s. k. lågprisförsöken i persontrafik. *SJ* poängterar att beslut om olönsamma åtgärder inte får fattas på verksnivå, även om härigenom uppkommande förluster skulle kunna täckas av överskott i annan verksamhet.

Luftfartsverket anser att lågprisanvändning är bra medel för såväl effektiva kapacitetsutnyttjande som bättre lönsamhet.

Konsumentverkets uppfattning är att konsumenternas intressen beaktas i högre grad än tidigare genom att SJ har infört lågpriser på persontrafik. Därmed uppfylls också det allmännyttiga målet för SJ:s del bättre än tidigare.

Prisdifferentieringar

Televerket anser att taxorna bör spegla de olika marginalkostnader som gäller under dygnet och veckan. Någon prisdifferentiering där verket tar ut vad abonnenterna är villiga att betala kan inte anses lämpligt att tillämpa inom områden där televerket har ett reellt monopol. *SJ* påpekar att prisdifferentieringen är en marknadsbedömningsfråga inom de ramar som sätts av å ena sidan av ordinarie, av regeringen fastställda taxor och å andra sidan av transportuppdragets särkostnad. Prisdifferentieringsproblemet har också en teknisk sida, särskilt påtaglig inom persontrafiken. I SJ:s godstrafik är prisdifferentieringen helt genomförd i det att 90 % av transporterna (i ton) går mot pris enligt särskilda avtal med de transportköpande företagen.

Luftfartsverket är positivt till prisdifferentieringar. Verket meddelar att det har påbörjat en omfattande översyn av taxe- och prissättningen. I denna kommer man bl. a. att i större utsträckning än vad som är fallet för närvarande pröva en prissättning som grundas på principen med en tvådelad tariff samt differentiering av priser. *Konsumentverket* ogillar den givna rekommendationen att kommunikationsverken bör företa prisdifferentieringar i inkomstförstärkande syfte, dvs. att i vissa fall ta ut de priser man kan, om detta inte är olämpligt av samhällsekonomiska skäl. Konsumentverket menar att det allmännyttiga målet då skulle motarbetas.

Prestationsmått

I granskningspromemorian föreslogs att användandet av prestationsmått skulle utvidgas.

SJ instämmer helt i förslaget. Sådana mått är värdefulla som indikatorer på förhållanden mot vilka åtgärder kan behöva riktas. Undersökningar pågår inom SJ av möjligheterna att åstadkomma mätetal vilka skall användas som styrmedel och effektivitetsincitament inom ansvarsområden. Även *luftfartsverket* är positivt till förslaget och ger till känna att verket fortlöpande bearbetar sättet att mäta produktiviteten. Man anser inom verket att produktiviteten skall kunna mätas även på lägre nivåer än verksnivån samt att man skall kunna utveckla mått för kapacitetsutnyttjande.

Export av tekniskt och organisatoriskt kunnande

Enligt granskningspromemorian skulle affärsverken kunna upprätta divisionaliserade rörelsegränar med uppgift att sälja tekniska eller tekniskt-organisatoriska system.

Televerket nämner i sitt svar att verkets dotterbolag Swedtel har sin verksamhet främst inriktad på utvecklingsländerna där man ställer sitt kunnande till disposition. Swedtels verksamhet skall täcka sina kostnader

men inte ge något större överskott. *SJ* säger sig utnyttja möjligheterna till sådan konsultverksamhet på affärsmässig bas. Verksamheten avser också utbildningsfrågor. Emellertid är verksamheten varken av sådan art eller omfattning att en särskild organisationsenhet för närvarande skulle kunna vara motiverad för *SJ*'s del. *SJ* erinrar om att frågan om statlig konsultverksamhet i utlandet för närvarande utreds inom utrikesdepartementet.

Luftfartsverkets principiella inställning är att verket bör medverka till försäljning av konsulttjänster utomlands för att bidra till svensk export. Verket uppger att förutsättningarna och formerna för att bedriva sådan verksamhet kommer att undersökas noggrannare. Man skall bl. a. undersöka vilka möjligheter till samverkan med andra svenska företag som föreligger.

Transportpolitisk ramplanering

SJ yttrar sig inte närmare om granskningspromemorians förslag om utökad transportpolitisk ramplanering på departementsnivå utan hänvisar till de riktlinjer för en bättre samordning av trafikverkens långsiktsp lane ring som meddelades av regeringen i november 1979 på grundval av riksdagens nya trafikpolitiska beslut. *Luftfartsverket* för på tal sin tidigare gjorda rekommendation av en central transportplaneringsnämnd och konstaterar att förslaget att inrätta en dylik nämnd syftade till att förbättra den övergripande transportplaneringen. Verket tillstyrker promemorians förslag om att större uppmärksamhet ägnas åt transportpolitisk ramplanering.

Fastställande av omfattningen av *SJ*'s järnvägsnät

SJ instämmer i det som sägs i granskningspromemorian om det angelägna i att den framtida omfattningen av *SJ*'s järnvägsnät fastställs så snart som möjligt. *SJ* påminner vidare om att statsmakterna har fattat principbeslut därom. *SJ* har på regeringens uppdrag börjat utarbeta ett särskilt investeringsprogram för upprustning av bandelar i det s. k. riksnätet.

Konsumentverket instämmer i promemorians förslag om ett snabbt beslut om *SJ*-nätets omfattning, så att ett program för upprustning av bandelar kan göras upp och börja tillämpas. Däremot har verket en kritisk inställning till förslaget i promemorian om "att all sådan ekonomiskt belastande trafik som anses kunna föras över från järnväg till landsväg blir omlagd under en inte alltför lång tidsperiod". Enligt konsumentverkets uppfattning bör man vara återhållsam i fråga om nedläggning av bandelar. Det är viktigt att det framtida järnvägsnätet har en sådan omfattning att det medger flexibla lösningar på de transportproblem som kan uppstå, t. ex. beroende på ändrade förhållanden för energiförsörjningen.

Snabbtågens införande i den översiktliga investeringsplaneringen

SJ vill inte beteckna snabbtågen (höghastighetstågen) som ett helt nytt trafiksystem. Vad den rullande materielen beträffar är det i princip endast fråga om reinvestering, dvs. ersättning av gammal personvagnsmateriel med ny. *SJ* hävdar vidare att de i promemorian nämnda investeringarna i planskilda korsningar kommer att bli av mycket begränsad omfattning. Det sammanhänger med att utbyggnaden kan utsträckas över en relativt lång period. Tåghastigheten kommer då att anpassas efter de vägskyddsanord-

ningar som finns. SJ hävdar att det är svårt att finna någon principiell skillnad mellan detta projekt och den tekniska utvecklingen som pågår inom alla transportmedel med avseende på farkoster och fordon. Utvecklingen av flygbränslepriset torde vara mera avgörande för flygets framtid. Det kan därför ifrågasättas om snabbare tåg är att betrakta som en väsentlig effekt på trafikfördelningen.

Organisatorisk utbrytning av luftfartsverkets myndighetsfunktioner

Luftfartsverket avvisar den i promemorian framförda tanken på att skilja luftfartsinspektionen samt transport- och planeringsavdelningen från verket i övrigt. Verket hänvisar därvid till sina under senare år gjorda ställningstaganden i organisatoriska frågor på verksnivå. Verket deklarerar att det inte synes ha tillkommit några nya omständigheter som nu motiverar en omprövning av det senaste organisationsbeslutet.

Preciserade regler för statskapitalet och dess förräntning

Televerket nämner att det har haft en relativt sett gynnsam utveckling under de senaste åren och att förräntningskravet har kunnat uppfyllas, trots lågkonjunkturen. För att verket skall få möjligheter att balansera överskott till år då förräntningskravet inte kan uppfyllas har verket erhållit tillstånd av regering och riksdag att bilda en konsolideringsfond. Om denna fond kan användas på planerat sätt bör det vara möjligt att uppnå förräntningskravet varje år.

Enligt *SJ:s* mening bör man inte överdriva betydelsen av förräntningsresultatet som indikator på att åtgärder kan behöva vidtas. Uttalandet i promemorian om att förräntningsresultatet visserligen redovisas i samband med resultatredovisningarna men att det inte kommenteras är riktigt så till vida som att kommentarerna till resultatet inte formellt knyts till förräntningen. SJ tror dock inte att den tonvikt på förräntningsresultatet som sådant, som promemorians förslag syftar till eller skulle kunna få till följd, är ändamålsenlig.

På tal om påpekandet i promemorian att statskapitalet skrivs ned för att kompensera föregående budgetårs underskott nämner SJ att underskottstäckningen för närvarande formellt sker så att avskrivningarna primärt minskas. Härigenom ökar – vid given investeringsomfattning – investeringsbemyndigandet och därmed statskapitalet. Utan nedskrivning av statskapitalet skulle således underskotten ackumuleras i SJ:s balansräkning.

SJ hänvisar i denna fråga i övrigt till sitt yttrande över 1972 års trafikpolitiska utredning.

Luftfartsverket gör gällande att den precision som efterlyses kan uppnås genom att det ekonomiska målet tolkas så att det ses över tiden. Detta innebär nämligen att underförräntningar skall kompenseras av överförräntningar inom viss tidsperiod. Luftfartsverket arbetar för närvarande efter ett ekonomiskt mål som avser en tioårsperiod.

