

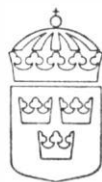
Motion till riksdagen

1987/88:T88

av Rolf Clarkson m. fl. (m)

om trafikpolitiken inför 1990-talet

(prop. 1987/88:50)



Mot.
1987/88
T88

1. Affärsverken

Vi har i motioner till riksmöten 1984/85, 1985/86 och 1986/87 föreslagit genomgripande förbättringar av affärsverkens förutsättningar och organisation. Utgångspunkten för våra förslag är den rapport. Bättre affärsverk, som en arbetsgrupp inom moderata samlingspartiet presenterade 1983.

Det är glädjande att konstatera att det nu finns en ny insikt om vikten av att vidta förändringar på detta område, inte minst inom de berörda företagen.

Regeringen har under hela 1980-talet dock valt att föra en tvehågsen och defensiv politik. Även om vissa framsteg trots allt gjorts, är en total reformering av affärsverken nödvändig.

2. Bakgrund

Televerket, statens järnvägar, postverket, luftfartsverket och sjöfartsverket är affärsverk, som sorterar under kommunikationsdepartementet.

Affärsverken spelar en central roll i vår ekonomi. De sysselsätter ca 150.000 hel- och deltidsanställda personer. Investeringarna är mycket stora. Televerket planerar t. ex. att investera 8,5 miljarder kronor budgetåret 1988/89.

Vi har i de tidigare angivna motionerna om affärsverken påpekat, och vi vill åter framhålla, att de svenska affärsverken är, sedda ur ett internationellt perspektiv, generellt sett tämligen välskötta och effektiva. Trots detta finns flera allvarliga problem. Statens järnvägar dras t. ex. sedan lång tid tillbaka med svåra ekonomiska problem. Även om dessa delvis beror på omständigheter som ligger utanför företagets kontroll, indikerar förlusterna de problem som affärsverken brottas med.

Utvecklingen är på flera av affärsverkens verksamhetsområden så snabb att det är nödvändigt med genomgripande förändringar om verken skall behålla sina nuvarande positioner.

3. Myndighetsutövning

Affärsverken har genom åren präglats av att de har dels myndighetsuppgifter, dels förvaltningsverksamhet. Dessa två uppgifter ställer helt olika krav på bl. a. kompetens hos verkens personal.

Affärsverken är formellt myndigheter, vilkas beslutsformer regleras av

förvaltningslagen. I dess tredje paragraf heter det att myndighetsutövning är "utlåning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande". Ledningskommittén förordade i sitt betänkande (SOU 1985:41) att myndighetsutövningen skulle förläggas till myndigheter utanför verksamheterna om den berör områden där verken själva eller deras bolag bedriver affärsverksamhet i konkurrens med andra.

Affärsverken är underordnade regeringen. Regeringen har rätt att utfärda direktiv för verksamheten. Detta innebär t. ex. att

- flertalet av affärsverkens handlingar är offentliga,
- besvär över verkens beslut kan anföras till regeringen,
- affärsverken ingår i justitiekanslerns (JK) tillsynsområde.

Även om åtgärder under senare år vidtagits är blandningen av förvaltningsverksamheten med myndighetsutövning fortsatt ett problem.

De affärsdrivande verken är rättsligt sett en del av staten. Detta faktum får ett flertal viktiga konsekvenser när verken bedriver affärsverksamhet. Ett affärsverk som sådant kan således inte vara part inför en domstol. Om affärsverken går med förlust är staten tvingad att täcka denna.

3.1 Affärsverkens faktiska monopol contra den fria konkurrensen

När affärsverken inrättades var syftet dels att etablera en för samhället angelägen verksamhet, dels att skydda medborgarna mot vad man ansåg vara mer eller mindre "naturliga monopol". Staten intervenerade i sektorer där t. ex. den tekniska utvecklingen ledde till stora volymbesparingar och där marknadslagarna "naturligt" tycktes leda till att det största företaget överlevde, medan de andra fick lägga ned sin verksamhet. Affärsverken gavs därför ofta en monopolställning på marknaden.

Till de faktiska monopolen hör i dag betydande delar av televerket, luftfartsverket, SJ:s och sjöfartsverkets verksamhet. Postverket har ett på författning grundat monopol, vilket bl. a. innebär att postverket getts "ensamrätt till befördran mot avgift av såväl slutna brev som öppna försändelser innehållande helt eller delvis skrivna meddelanden."

Affärsverkens faktiska monopolställning inom de flesta delar av affärsverksamheten är en nackdel som uppmärksammas allt mer under senare år. Det är belagt att monopolistisk verksamhet leder till bristande kostnadsmedvetande och slöseri med knappa resurser.

En rad studier har gjorts kring hur företag med både konkurrensutsatta och monopolskyddade verksamhetsgrenar agerar. Dessa undersökningar visar genomgående att företagen strävar efter att stödja den konkurrensutsatta verksamheten med de extra vinster som kan tas ut från den monopolskyddade verksamheten. Det är empiriskt belagt att monopolföretagen genom s. k. underprissättning tenderar att konkurrera ut befintliga företag eller hindra andra, effektivare företag att komma in på marknaden.

Den tekniska utvecklingen och den fortgående internationaliseringen har gjort flera av verkens funktionella monopol otidsenliga.

Mot. 1987/88
T88

3.2 Sammanblandning statsmakt-företagsamhet

Mot. 1987/88
T88

Affärsverken är helägda av staten och de facto genom affärsverksformen också en del av statsmakten. Ytterst styrs därför affärsverken av politiskt valda företrädare för väljarna. Integrering statsmakt-företagsamhet är olämplig. Ett konkret exempel är personsambanden mellan kommunikationsdepartementets politiska ledning och ledningen för SJ.

3.3 Styrelsens och ledningens möjligheter

Det faktum att statsmakterna och politikerna direkt eller indirekt har ett betydande inflytande över affärsverkens verksamhet minskar naturligtvis i motsvarande grad styrelsens och ledningens möjligheter att styra företagen. Dessa inbyggda problem som finns i affärsverksformen har under 1987 på ett djupt olyckligt sätt illustrerats av SJ:s styrelse och kommunikationsdepartementets försök att rekrytera ny generaldirektör.

3.4 Affärsverkens dotterbolag

En särskild fråga i detta sammanhang är möjligheterna för affärsverken att starta dotterbolag. För SJ, posten, sjöfartsverket och luftfartsverket fordras riksdagens medgivande, medan det i televerkets fall sedan några år tillbaka räcker med regeringens tillstånd för att starta dotterbolag.

Trots denna konstruktion är affärsverken ägare till en mycket omfattande skara dotterbolag. Detta har kunnat ske, eftersom affärsverkens dotterbolag i sin tur får starta nya dotterbolag utan riksdagens medgivande.

Riksrevisionsverket har kartlagt affärsverkens dotterbolag. Denna kartläggning visade bl. a. att SJ den 1 januari 1983 hade 176 dotterbolag. Med den nuvarande företagsstrukturen torde det vara omöjligt både för ägaren och styrelsen att styra alla dessa bolag och få till stånd en effektiv affärsverksamhet.

4. Hinder för utveckling

Motivet för ett affärsverks verksamhet är att det fyller en "public service-uppgift", vilken inte lika bra kan skötas av andra företag. Affärsverk är enligt instruktionen förhindrade att bedriva sådan verksamhet som saknar samband med de samhällsuppgifter som de är inrättade för att handha.

De bestämda reglerna för ärendens handläggning, ihopblandningen av myndighetsfunktionen med de affärsdrivande uppgifterna och politikernas styrning dämpar utvecklingen. De skilda regler för t. ex. avskrivningar och bokslutsdispositioner som gäller för statlig verksamhet som bedrivs i affärsverks- och aktiebolagsform och de delvis skilda förutsättningarna för finansiering av investeringar är andra faktorer som hindrar affärsverken att göra affärer på lika villkor med konkurrenterna.

Affärsverkens ställning som en del av staten, de institutionella hinder som affärsverksformen innebär och löneläget försvårar rekryteringen av skickliga medarbetare såsom affärsmän och produktutvecklare.

Affärsverkens utvecklingsmöjligheter kan bedömas utifrån framtidsutsikterna för de varor och tjänster som de producerar. Samtliga verk kommer, som vi påpekat i tidigare motioner om affärsverken, att möta en hårdare konkurrens. Samtidigt kan verken, väl skötta, bevara sin konkurrenskraft.

Som vi tidigare visat i denna motion har emellertid affärsverken i vissa avseenden sämre förutsättningar att klara framtiden än sina privata konkurrenter. Det finns därför ett flertal starka skäl för ägaren – staten – att vidta åtgärder.

5. Åtgärder

Vi har i denna motion pekat på ett flertal brister i affärsverkens uppbyggnad och verksamhet. För att åtgärda dessa brister krävs att följande genomförs:

- Affärsverken byter företagsform och ombildas till aktiebolag.
- Separat myndighet skapas för den myndighetsutövande verksamheten.
- Delar av affärsverken säljs ut.
- Antalet monopol inom affärsverkens verksamhetsområde minimeras.

5.1 Överföring till aktiebolagsform

Affärsverken inrättades år 1911. Trots skapandet av affärsverksformen har nästan samtliga statliga företag som bildats under 1900-talet fått formen av aktiebolag. Affärsverksformen har efter 1911 enbart använts för statens produktionsanstalt (vilken senare ombildats till aktiebolag), försvarets fabriksverk, luftfartsverket och sjöfartsverket.

Många av affärsverkens problem beror på dess företagsform. Affärsverksformen är i flertalet avseenden föråldrad. Affärsverken bör därför byta företagsform och deras kommersiella verksamhet bedrivas i aktiebolagsform.

Affärsverkens konkurrenter driver i dag sin verksamhet i aktiebolagsform. Vår genomgång har visat att de skilda företagsformerna också skapar skilda konkurrensvillkor. I vissa avseenden favoriseras affärsverken, i vissa andra avseenden favoriseras aktiebolagen. Om affärsverken överförs till aktiebolagsform kommer den enhetliga företagsformen att skapa likvärdiga konkurrensvillkor.

I samband med att affärsverken ombildas till aktiebolag bör särskilda avtal upprättas. Dessa avtal bör reglera verkens fortsatta faktiska monopolverksamhet, liksom de samhällskrav som bör ställas på verksamheten. Sådana samhällskrav rör bl. a. de investeringar som verken gör av försvarsskäl, liksom regionalpolitiska hänsyn. Televerket, postverket m. fl. skall naturligtvis även i framtiden erbjuda samtliga medborgare i vårt land god service.

Aktiebolagslagen och kommunalskattelagens regler beträffande den löpande bokföringen, bokslut m. m. är klarare och i vissa hänseenden mer detaljerade än de regler som idag gäller för affärsverken. Detta är värdefullt dels för ägarna, dels för dem som skall köpa tjänster av företagen. Även i beskattningshänsyn likställs affärsverken med konkurrenterna.

Aktiebolagsformen ställer helt nya och andra krav på affärsverkens ledning och styrelse. Styrelsen får då det direkta ansvaret för investeringarna och dessas finansiering. Detta ger ökade möjligheter till långsiktiga och företagsmässiga beslut.

Den nya företagsformen kommer att minska byråkratin och de institutionella hinder som i dag finns inom affärsverken. Regler för offentliga handlingar, diverse förvaltnings- och handläggningsregler, JK:s tillsyn m. m. blir inte tillämpliga på den affärsdrivande verksamheten, medan de även i fortsättningen naturligtvis blir styrande för myndighetsutövande verksamhet. Verksamheterna kan därigenom bedrivas mer rationellt.

För personalen är byte av företagsform en positiv förändring. Den nya verksamformen ökar verkens konkurrensförmåga och därmed personalens anställningstrygghet.

Aktiebolagsformen innebär större följsamhet gentemot den privata sektorn, vilket på sikt kan förbättra löneläge och anställningsvillkor.

5.2 Nytt organ för den myndighetsutövande verksamheten

Överföring av affärsverkens kommersiella verksamhet till aktiebolagsform skapar förutsättning för en mer ändamålsenlig form även för verkens myndighetsutövande verksamhet.

De skilda affärsverkens myndighetsutövning är av likartad karaktär. Förutsättningar finns därför att sammanföra dessa till en myndighet. Denna kommer i så fall att handha myndighetsutövning i ärenden som i dag sorterar under kommunikationsdepartementet. För att skapa enhetlighet vid handläggningen av dessa ärenden bör därför den nya gemensamma myndigheten, alternativt myndigheterna, även i fortsättningen sortera under detta departement.

5.3 Reducera monopolen

Affärsverkens monopol har, som vi tidigare visat i denna motion, reducerats på vissa områden, medan de har kommit att expandera på andra. Det är av flera skäl angeläget att verkens kommersiella verksamhet bedrivs på med dess konkurrenter likvärdiga villkor. Monopolverksamheten bör därför skäras ned.

Postverkets författningsmässiga monopol bör avskaffas.

Även om verken ombildas till aktiebolag och deras monopolställning reduceras kommer det ändå att finnas stora sektorer där de nya företagen i praktiken kommer att ha monopol. För att öka konsumenternas inflytande och utöka möjligheterna för konsumenterna att klaga bör ett särskilt organ skapas, till vilket konsumenterna kan vända sig för att få rättelse eller andra förändringar till stånd. Detta organ bör också noggrant följa att företagen inte utnyttjar sin monopolställning på ett för konsumenterna otillbörligt sätt.

5.4 Utförsäljning av dotterbolag

I en fri ekonomi är det statens uppgift att sätta upp ramar för företagens verksamhet. Inom dessa ramar skall företagen få verka fritt och anpassa sig till marknadens krav.

Att staten både anger ramarna och bedriver affärsverksamhet är förenat med en rad problem. Affärsverksamheten bör således vara så liten som möj-

ligt. När affärsverken ombildas till statligt dominerade aktiebolag bör därför samtidigt ett antal företagsgrenar avskiljas och få nya ägare.

Vi har i de tidigare refererade affärsverksmotionerna angett att de företag som i detta sammanhang är aktuella är sådana vars verksamhet har föga gemensamt med den som verket ursprungligen startades för, eller där en ny ägarbild skulle ge ökade möjligheter till utveckling och konkurrens på lika villkor.

Följande dotterbolag, vilka idag ägs av affärsverken, bör avyttras:

ASG AB

ASG AB är ett välkänt speditiöns- och transportförmedlingsföretag för godstransporter. ASG AB bedriver åkerirörelse genom dotterbolag. SJ:s andel är idag 75 % av aktierna. Företaget har en budgeterad vinst efter finansnetto på 120 miljoner kronor för 1987.

AB Landtransport

AB Landtransport administreras av ASG AB. Genom dotterbolag drivs åkerirörelse i Stockholm, Göteborg, Malmö och Växjö.

GDG Biltrafik AB

GDG Biltrafik AB är helägt av SJ. Företaget bedriver bl. a. busstrafik samt godstransporter med lastbil. Resultatet efter finansnetto för 1987 väntas bli ca 55 miljoner kronor.

Svelast

Svelast (Svenska Lastbil AB) bedriver inrikes godstransporter med lastbil samt gods-, speditiöns- och rederirörelse genom dotterbolag. Företaget är helägt av SJ. 1986 uppgick resultatet efter finansnetto till 35 miljoner kronor.

Scandinavian Ferry Lines AB (SFL)

SFL är helägt av SJ via AB Swedcarrier. SFL bedriver omfattande färjetrafik i Öresund. Resultatet efter finansnetto uppgick 1987 till 76 miljoner kronor.

Swedcarrier Rederi AB

Swedcarrier Rederi AB bedriver färjelinjen Trelleborg-Travemünde tillsammans med den tyska samarbetspartnern TT o HG.

Telealarm AB

Telealarm AB säljer olika typer av larm. Företaget är helägt av televerket.

SOS Alarmering AB

SOS-Alarmering säljer olika typer av alarmeringstjänster till landsting.

Vid en försäljning bör beaktas möjligheterna att få ägare som kan bidra till ökad konkurrens på marknaden. De anställda inom affärsverken bör ges möjlighet att vid försäljningar få köpa visst antal aktier till förmånlig kurs.

Swedcarrier AB bör få i uppdrag att avyttra ASG, SFL och Swedcarrier Rederi AB. Aktierna bör ges en bred ägarkrets och börsnoteras.

Riksrevisionsverkets (RRV) granskning av affärsverkens innehav av aktiebolag belyser det nödvändiga i att göra en genomgång och avyttring av mindre företag. En sådan genomgång bör skynsamt genomföras.

SJ bör använda de medel som utförsäljningen av dess företag inbringar till att finansiera sina investeringar. Likviden från övriga affärsverks utförsäljningar bör tillfalla statskassan.

I separat motion behandlar vi luftfartsverket, även ur denna aspekt.

5.5 Breddad ägarbas i televerket och postverket

När televerket och postverkets kommersiella verksamheter bytt företagsform bör de nuvarande verken stegvis ges en bredare ägarbas. Målsättningen för detta arbete skall vara att bibehålla företagens självständighet och skapa ett brett folkligt enskilt ägande.

6. Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om överförande av affärsverken till aktiebolagsform.
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om sammanförande av den myndighetsutövande verksamheten i kommunikationsdepartementet underställda verk till en myndighet.
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att affärsverkens faktiska monopol skall reduceras.
4. att riksdagen beslutar avskaffa postverkets författningsreglerade monopol.
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om avyttring av vissa lotterbolag, samt
6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en breddad ägarbas i televerket och postverket.

Stockholm den 1 februari 1988

Rolf Clarkson (m)

Per Stenmarck (m)

Anders Andersson (m)

Wiggo Komstedt (m)

Görel Bohlin (m)

Per-Richard Molén (m)

Jan Sandberg (m)

