Motion
1983/84:2360

Rolf Clarkson m. fl.

Vissa frågor rörande affärsverken

Bakgrund

När affärsverken inrättades var syftet dels att etablera en för samhället utomordentligt 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.

Postverket — det äldsta affärsverket — skapades i början av 1600-talet. Affärsverken bildades för att ta till vara nya tekniska landvinningar och skapa bättre förutsättningar för statens, näringslivets och de enskilda medborgarnas verksamhet. Det var mot denna bakgrund naturligt att dessa statliga organ vid denna tidpunkt fick samma ställning som andra statliga myndigheter. Verksamhetens särart motiverade dock med tiden en från den övriga statliga verksamheten skild företagsform. År 1911 inrättades därför affärsverksformen.

De svenska affärsverken är i dag, sedda ur ett internationellt perspektiv, både välskötta och effektiva. Televerkets liksom postverkets avkastning på det investerade kapitalet är marknadsmässiga, vilket påvisar god kompetens och affärsmässighet. Statens järnvägar dras sedan lång tid tillbaka med svåra ekonomiska problem, vilka delvis beror på omständigheter som ligger utanför företagets kontroll.

Till de egentliga monopolen hör i dag inom kommunikationsdepartementets område delar av televerkets, luftfartsverkets, SJ:s och postverkets verksamhet. Affärsverkens monopolställning har i några fall, bl. a. genom den tekniska utvecklingen, tunnats ut. Posten har t. ex. fått konkurrens genom nya möjligheter att överföra text via t. ex. telekopiering och teledata. Nya företag distribuerar tidningar och direktreklam. Inom andra delar av affärsverken — som exempelvis televerket — har den tekniska utvecklingen skapat risker för nya monopol, såsom rätten till kabeln för kabel-TV, inom teledataområdet m. m.

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 reproduktionsanstalt (vilken senare ombildats till aktiebolag), försvarets fabriksverk och luftfartsverket.

Utredningar

Det privata näringslivet har i huvudsak valt att driva sin verksamhet i form av aktiebolag. För statlig affärsverksamhet står i princip två verksamhetsformer till buds: bibehållande av affärsverksform eller överföring till aktiebolag. Diskussionen om vilken form som är lämpligast har förts både i samband med affärsverksutredningen (SOU 1968:45) och i samband med olika förslag som gällt enskilda affärsverks ställning, t. ex. FFV-utredningen (SOU 1974:38) och byte av företagsform för statens reproduktionsanstalt.

Affärsverksutredningen angav främst historiska skäl till att man valt affärsverksformen. Andra skäl som utredningen angav var föreställningen att affärsverksformen främst är avsedd för statlig monopolverksamhet. På denna punkt påpekar utredningen att endast vissa affärsverk har monopolställning. Andra skäl som kan ha haft betydelse är föreställningen att affärsverksformen i första hand är avsedd för "allmännyttig verksamhet". Postverket, televerket och SJ kan sägas bedriva sådan verksamhet.

FFV-utredningen behandlade utförligt frågan om företagsformen för förenade fabriksverken (FFV). Enligt utredningen står valet av företagsform mellan affärsverk och aktiebolag. FFV-utredningen konstaterade att man vid valet mellan affärsverks- och aktiebolagsform inte kan utgå från några principiella riktlinjer. Sådana saknas då valet mellan de båda företagsformerna vanligen har gjorts med utgångspunkt i förutsättningarna i varje särskilt fall.

En utgångspunkt för valet av företagsform för FFV bör enligt utredningen vara att FFV skall ges möjlighet att bedriva verksamheten på i stort samma villkor som konkurrerande företag. Utredningen ansåg inte heller att de modifieringar av affärsverksformen som kan göras var tillräckliga för att motsvara de krav på ekonomisk handlingsfrihet som krävs inom den verksamhet som bedrivs av FFV. Utredningen förordade mot denna bakgrund att FFV ombildas till aktiebolag.

Problem

Det finns en lång rad problem förknippade med affärsverksformen. Låt oss peka på några.

1. Affärsverken har både myndighets- och förvaltningsuppgifter, framför allt affärsverksamhet. Formellt sett är de myndigheter och regleras av förvaltningslagen. Men sammanblandning av verksamhetsområden innebär ofta problem.
2. Affärsverken saknar en entydig målformulering. Förutom förväntningskravet och att verksamheten inom specialområdet skall vara effektiv skall man ta regionalpolitiska, försvarspolitiska, sysselsättningspolitiska och andra hänsyn. Det saknas en helhetssyn, vilket gör att verken

tenderar att styra mot delmål, som politikerna drar upp.

3. Styrelsen har en mellanställning mellan departement, politiker och verksledning. Någon klar arbetsfördelning finns inte. Departementschefen är ensam ansvarig inför regeringen.
4. För de investeringar som finansieras via statsbudgeten har affärsverket begränsat inflytande.
5. I ett aktiebolag har styrelsen, förutom att besluta om större investeringar och dess finansiering, också att tillsätta och avsätta verkställande direktör samt ange företagets policy och långsiktiga mål.

   Affärsverkets styrelse har ett betydligt mer begränsat inflytande. Regeringen tillsätter en generaldirektör, som i praktiken är oavsättlig. Vinster och avskrivningsmedel inlevereras till statsmakten, som därefter tillskjuter pengar för investeringar, som styrelsen inte har beslutat om.
6. De bestämda reglerna för ärendenas hantering, ihopblandning av myndighets- och affärsverksamhet, tillämpningen av offentlighetsprincipen samt politikernas styrning via statsbudgeten utgör hinder att bedriva affärsverksamhet på lika villkor med konkurrenterna.

Slutsatser

Vår slutsats av denna genomgång är:

att affärsverkets kommersiella verksamhet bör byta företagsform och ombildas till aktiebolag,

att en gemensam myndighet skapas för den myndighetsutövande verksamheten,

att ett antal av affärsverkens dotterbolag säljs,

att antalet monopol inom affärsverkens verksamhetsområde bör reduceras.

Från affärsverk till aktiebolag

Affärsverkens konkurrenter drivs i dag i aktiebolagsform. De skilda företagsformerna skapar skilda konkurrensvillkor. I vissa avseenden favoriseras affärsverken, i vissa andra avseenden favoriseras aktiebolagen. Om affärsverkens kommersiella delar överförs till aktiebolagsform kommer den enhetliga företagsformen att skapa likartade konkurrensvillkor.

Finansieringen av investeringar kan ske utifrån likartade förutsättningar. Som aktiebolag skulle verken ha egna tillgångar. Detta ger bättre förutsättningar för att låna externt, samtidigt som ägarna — på samma villkor som dess konkurrenter — kan bistå med kapital.

Affärsverken kan i den nya företagsformen utnyttja aktiebolagsformens förmånliga regler för avskrivningar, värderingar av tillgångarna m. m. De skilda möjligheter till olika skattefria avsättningar till t. ex. investerings-

fonder och lagerreserv — vilka verken i dag i stort sett saknar — kan man också utnyttja.

Aktiebolagsformen ställer helt nya och andra krav på affärsverkens ledning och styrelse. Om ledning eller styrelse missköter sig kommer ägarna lättare att kunna byta ut dessa mot andra mer kompetenta personer.

Styrelsen får det direkta ansvaret för investeringarna och dessas finansiering. Detta ger ökade möjligheter till långsiktiga och företagsmässiga beslut.

Statsmakterna kommer fortfarande att ha möjlighet att ålägga verken speciella samhällsuppgifter. Företagen kan vid sådana åtaganden få ersättning av staten på ungefär samma sätt som SJ i dag ges ersättning för upprätthållandet av olönsam järnvägstrafik.

Gemensam myndighet

De problem som är förknippade med skilda typer av uppgifter — finansiering av dessa, myndighetens förhållande till andra organ — gör att man i görligaste mån bör skilja myndighetsutövande verksamhet från affärsverksamhet.

Den överföring av affärsverkens kommersiella verksamhet till aktiebolagsform som vi här föreslagit skapar förutsättning för en ändamålsenligare form även för verkens myndighetsutövande verksamhet.

De skilda affärsverkens myndighetsutövning under kommunikationsdepartementet är till stor del av likartad karaktär. Förutsättningar finns därför att sammanföra dessa till en gemensam myndighet.

Myndigheten 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 även i fortsättningen sortera under detta departement.

Minskad monopoldel

Affärsverkens monopol har på vissa delar reducerats, samtidigt som det expanderat på andra nya delar av verksamheten. Verkens kommersiella verksamhet bör bedrivas på likartade villkor som sina konkurrenter. Därför bör monopol skäras ned till ett minimum.

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. Affärgsverksamheten bör

därför vara så liten som möjligt.

Därmed skulle statens frihet att ingripa öka om t. ex. ett företag missbrukar en gynnad ställning till att ta ut alltför höga priser eller till att slå ut konkurrenter genom prisdumpning.

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

Företag som i detta sammanhang är aktuella är sådana vars verksamhet har föga gemensamt med den verksamhet som verket ursprungligen startades för eller där en ny ägarbild skulle ge ökade möjligheter till utveckling och konkurrens på lika villkor.

Följande dotterbolag vilka i dag ägs av affärsverket utgör exempel på bolag som kan vara aktuella för privatisering:

Företag som i dag drivs av SJ:

ASG AB

ASG AB är ett välkänt speditions- och transportförmedlingsföretag för godstransporter. ASG AB bedriver åkerirörelse genom dotterbolag. Omsättning är ca 3,5 miljarder kronor. SJ:s andel är i dag 75 % av aktierna.

AB Landtransport

. AB Landtransport, administrerad av ASG AB. Genom dotterbolag drivs åkerirörelsen i Stockholm, Göteborg, Malmö och Växjö. Omsättningen är ca 55 milj. kr.

GDG Biltrafik AB

GDG Biltrafik AB är helägt av SJ. Företaget bedriver busstrafik samt godstransporter med lastbil. Omsättningen är ca 700 milj. kr.

SVE-LAST

Sve-last (Svenska Lastbil AB) bedriver inrikes godstransporter med lastbil, gods-, speditions- och rederirörelse genom dotterbolag. Företaget är helägt av SJ och har en omsättning på ca 650 milj. kr.

Företag som i dag drivs av postverket:

Postens adressregister PAR

Postens adressregister, PAR, är i dag en resultatenhet inom postverket.

Företag som i dag drivs av televerket:

Tele Larm AB

Tele Larm AB säljer olika typer av larm. Företaget är helägt av televerket och har en omsättning på ca 160 milj. kr. Antal anställda ca 400 personer.

SOS Alarmering AB

SOS Alarmering säljer olika typer av alarmeringstjänster till landsting. Omsättningen är ca 85 milj. kr. Antal anställda ca 550 personer.

De företag vi förslår få nya ägare har goda utvecklingsmöjligheter. En opartisk värdering av varje företag bör ske för att fastställa utförsäljningspriset.

Hemställan

Med stöd av det ovanstående hemställs

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförs i motionen om affärsverken.

Stockholm den 25 januari 1984

ROLF CLARKSON (m)
GÖREL BOHLIN (m)
KARL BJÖRZÉN (m)
PER-RICHARD MOLÉN (m)
SIRI HÄGGMARK (m)
TORE NILSSON (m)
WIGGO KOMSTEDT (m)
PER STENMARCK (m)
INGRID HEMMINGSSON (m)
GÖRAN RIEGNELL (m)

Liber Tryck Stockholm 1984